

Politik Hukum Pemberantasan Korupsi: *Lex Specialis Systematic Versus Lex Specialis Derogat Lege Generali*

Politik Hukum Pemberantasan Korupsi: *Lex Specialis Systematic Versus Lex Specialis Derogat Lege Generali*

Nandang Albian

Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Syamsul 'Ulum Gunungpuyuh

Sukabumi, Jawa Barat, Indonesia

nandangalbian29@gmail.com

Abstrak

Penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi merupakan kewajiban bersama pada seluruh komponen bangsa dengan bimbingan dan tauladan para pemimpinnya. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan *lex specialis derogat generali* dan *lex specialis systematic versus lege generali* dalam konteks pemberantasan korupsi dilihat dari segi politik hukum disertai masalah hukum yang dihadapi khususnya menyangkut perbankan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi lapangan (*field research*). Data dikumpulkan dengan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi yang kemudian data tersebut dianalisis dengan teknik analisis isi. Berdasarkan kajian ditemukan bahwa diperlukannya Kitab UU Hukum Pidana (*lege generali*) dan UU PK (*lex specialis*) serta UU administratif yang diperkuat dengan ketentuan pidana (*lex specialis systematic*) dalam menyelesaikan kasus Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK). Di samping itu diperlukan kesamaan persepsi penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: Korupsi, Lex Specialis Derogat Lege Generali & Lex Specialis Systematic

Abstract

Law enforcement in corruption eradication is a joint obligation for all components of the nation with the guidance and role models of its leaders. This research aims to explain lex specialis derogat generali and lex specialis systematic versus lege generali in corruption eradication with accompanied by legal issues that have been faced, especially concerning banking. The research uses a qualitative approach with the method of field studies. Data were collected by observation, interview and documentation techniques, then the data were analyzed by content analysis techniques. The research found that the need for the criminal law act (lege generali) and the pk law (lex specialis) as well as administrative law that was strengthened by criminal provisions (lex specialis systematic) in resolving cases of eradicating corruption. In addition, it is necessary to have the same perception of law enforcement in eradicating criminal acts of corruption.

Keywords: Corruption, Korupsi, Lex Specialis Derogat Lege Generali & Lex Specialis Systematic

I. PENDAHULUAN

Politik hukum dari negara hukum RI sampai saat ini belum jelas baik mengenai visi dan arah serta tujuan pembentukan perundang-undangan pada umumnya dan khususnya yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana. Hukum dalam arti teoritik dan pragmatik adalah sekumpulan asas dan kaidah, lembaga-lembaga serta proses-proses yang menyebabkan hukum dapat berfungsi efektif membawa arah perubahan dalam kehidupan masyarakat. Definisi hukum yang telah memperhalus dan mempertajam pengertian dan definisi hukum dari Kusumaatmadja (2003), selanjutnya perlu dilengkapi dengan visi, arah dan tujuan fungsi serta peranan hukum dalam masyarakat yang dapat diterima oleh masyarakat dalam arti seluas-luasnya, termasuk kalangan pemangku jabatan publik (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan kalangan masyarakat sipil dan militer.

Visi fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional kini dan masa datang harus diarahkan untuk mengawal dan memelihara cita kesejahteraan

bangsa dan keadilan serta menjunjung tinggi perlindungan hak asasi setiap warga negara Indonesia dan penduduk pada umumnya. Berangkat dari visi tersebut, hukum harus difungsikan dan diperankan sebagai sarana perubahan untuk memperkuat perkembangan kemajuan yang telah dicapai oleh pemerintah dan bangsa Indonesia di seluruh sektor kehidupan masyarakat, baik kehidupan bidang politik, ekonomi, sosial, budaya maupun di dalam kehidupan masyarakat beragama. Sejalan dengan visi dan misi tersebut, tujuan hukum di Indonesia, bukan semata-mata mencapai kepastian hukum dan keadilan (tujuan klasik) melainkan juga bertujuan, memelihara keharmonisan dan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat secara merata sehingga dapat menegah kesenjangan dan konflik-konflik sosial, politik dan ekonomi yang merugikan cita persatuan dan kesatuan Indonesia dalam bingkai NKRI.

Namun selama ini ternyata masih ada beberapa masalah hukum yang dihadapi penegak hukum dalam menangani kasus-kasus tindak pidana korupsi, khususnya menyangkut perbankan.

Apalagi setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi pada Juli 2006 atas pengajuan uji material beberapa pasal dalam UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) dan UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Salah satu amar putusannya menyatakan bahwa pengertian unsur '*melawan hukum*' hanya dapat ditafsirkan dalam pengertian formil, maka akan semakin menambah kesulitan bagi penegak hukum dalam membasmi korupsi di Indonesia.

Penegakan hukum dalam kerangka sistem hukum pidana Indonesia, sejalan dengan definisi Mochtar Kusumaatmaja di atas, harus mempertahankan dan memelihara alur pikir yaitu mendahulukan penerapan asas-asas hukum, kemudian diikuti oleh penerapan kaidah atau norma-norma, dilanjutkan dengan mengacu kepada proses-proses yang telah melembaga (*in and off-court settlement*) dalam penegakan hukum. Sistematika alur pikir tersebut kemudian ditutup dengan turut dipertimbangkannya, asiprasi keadilan yang berkembang dalam masyarakat sebagai bahan rujukan

untuk pengambilan keputusan, baik pihak jaksa agung; jaksa penuntut umum, dan majelis hakim pengadilan, maupun para penasihat hukum. Ketidak taatan terhadap alur pikir penerapan keempat komponen hukum tersebut di atas (Asas, Kaidah atau Norma; Lembaga, dan Proses=AKALPRO) akan menimbulkan kesimpang siuran penafsiran hukum dalam penegakan hukum sebagaimana telah terjadi dalam penerapan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 yang diubah dengan UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diuraikan dalam makalah ini.

Di sisi lain, landasan filosofi, yuridis dan sosiologis pemberantasan korupsi di bawah UUD 1945 Penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia telah berlangsung sejak tahun 1960-an, dan telah berganti undang-undang sebanyak 4 (empat) kali, dan terakhir dengan UU Nomor 20 tahun 2001. Sekalipun pergantian undang-undang sebanyak itu akan tetapi filosofi, tujuan dan misi pemberantasan korupsi tetap sama. Pertama, secara filosofis, peraturan perundang-undangan

pemberantasan korupsi menegaskan bahwa, kesejahteraan bangsa Indonesia merupakan suatu cita bangsa, dan sekaligus cita pendiri kemerdekaan RI yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, dan diadopsi ke dalam sila kelima dari Panca Sila. Oleh karena itu setiap ancaman dan hambatan terhadap tercapainya kesejahteraan bangsa ini merupakan pelanggaran terhadap cita bangsa. Kedua, landasan yuridis, adalah UUD 1945 sebagai "grund-norm" (hukum dasar) yang seharusnya diwujudkan ke dalam suatu UU yang mencerminkan cita dan tujuan hukum sebagaimana diuraikan di atas. Perlu dikaji sejauh mana UU Pemberantasan Korupsi (UUPK) telah mencerminkan asas-asas hukum dan cita hukum dimaksud, akan diuraikan dalam tulisan ini. Ketiga, landasan sosiologis dari penegakan hukum pemberantasan korupsi adalah bahwa, kemiskinan yang melanda kurang lebih 35-50 juta penduduk Indonesia masa kini adalah disebabkan karena korupsi yang telah bersifat sistemik dan meluas ke seluruh lapisan birokrasi (30 % dana APBN terkuras karena korupsi), dan tidak lepas dari pengaruh timbal balik antara

birokrasi dan sektor swasta. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi bukanlah sekedar aspirasi masyarakat luas melainkan merupakan kebutuhan mendesak (*urgent needs*) bangsa Indonesia untuk mencegah dan menghilangkan sedapatnya dari bumi pertiwi ini karena dengan demikian penegakan hukum pemberantasan korupsi diharapkan dapat mengurangi dan seluas-luasnya menghapuskan kemiskinan.

Bertolak dari ketiga landasan politik pemberantasan korupsi di Indonesia di atas jelas bahwa, langkah penegakan hukum pemberantasan korupsi merupakan kewajiban bersama bukan hanya penegak hukum melainkan juga seluruh komponen bangsa dengan bimbingan dan tauladan para pemimpin bangsa ini mulai dari presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, wakil presiden sampai kepada pimpinan birokrasi di daerah, lembaga legislatif dan yudikatif. Tidak kurang pentingnya peranan masyarakat sipil (*civil society-cso*) dalam mendorong, monitoring dan evaluasi keberhasilan pemberantasan korupsi. Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini

akan membahas *lex Specialis derogat generali* dan *lex specialis systematic versus lege generali* dalam konteks pemberantasan korupsi dilihat dari segi politik hukum disertai masalah hukum yang dihadapi dalam menangani tindak pidana korupsi khususnya menyangkut perbankan.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat studi lapangan (*field research*). Data dikumpulkan dengan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi di mana sumber data ada dua macam yaitu sumber primer yang merupakan suatu referensi yang dijadikan sumber utama penelitian dan sumber sekunder yang merupakan referensi-referensi pendukung dan pelengkap bagi sumber primer.

Data yang terkumpul dianalisis dengan teknik analisis isi (*content analysis*). Untuk menjaga ketepatan pengkajian dan mencegah kesalahan informasi dalam analisis data maka dilakukan pengecekan antar pustaka dan membaca ulang pustaka. Hasil dari berbagai telaah literatur ini digunakan untuk mengidentifikasi masalah tentang.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. *Lex Specialis Derogat Generali* dan *Lex Specialis Systematic Versus Lege Generali* dalam Konteks Pemberantasan Korupsi

Landasan yuridis pemberantasan korupsi dalam bingkai UUD 1945 seharusnya dapat menjamin dan memelihara keseimbangan proteksi terhadap hak asasi tersangka dan terdakwa serta terpidana korupsi dan korban (individual dan kolektif) sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 28 J UUD 1945. Merujuk kepada uraian di atas, dan berkaitan dengan masalah hukum yang dipandang dilematis dan kontroversial di dalam penerapan UU PK selama ini, maka perlu dijelaskan posisi dan peran Kitab UU Hukum Pidana (*lege generali*) dan UU PK (*lex specialis*) di satu sisi, dan UU administratif yang diperkuat dengan ketentuan pidana (*lex specialis systematic*).

Di dalam KUHP, Pasal 63 ayat (1) ditegaskan jika suatu tindak pidana masuk ke dalam dua peraturan pidana, maka peraturan pidana dengan ketentuan pidana yang lebih berat, yang harus diberlakukan (asas *concursum idealis*). Di dalam ayat (2)

ditegaskan lebih jauh, bahwa, jika suatu perbuatan, yang masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang dikenakan (Moelyanto, 2002). Dalam praktik, suatu tindak pidana korupsi yang berasal dari aktivitas perbankan, pasar modal atau di bidang pajak, telah banyak yang diterapkan ketentuan pasal tsb sehingga kemudian dituntut dan dipidana sebagai tindak pidana korupsi.

Penuntutan sebagai tindak pidana korupsi berdasarkan UU Pemberantasan Korupsi (UU PK) yg berlaku (UU Nomor 31 tahun 1999) sebagai *lex specialis*. Sesuai dengan asas "*lex specialis derogat lege generali*" maka UU PK 1999 itu yang harus diterapkan sekalipun perbuatan tsb termasuk ke dalam tindak pidana menurut KUHP (seperti delik jabatan) khusus jika delik jabatan tsb kemudian menimbulkan kerugian negara. Akan tetapi terhadap UU LAIN selain UU PK, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 14 UU PK 1999; maka penerapan UU PK terhadap pelanggaran ketentuan pidana di dalam UU LAIN masih dimungkinkan jika di dalam UU Lain itu, ditegaskan bahwa

pelanggaran tsb merupakan tindak pidana korupsi. Penafsiran hukum a contrario atas ketentuan Pasal 14 mengandung makna bahwa, jika di dalam UU Lain itu, pelanggaran atas ketentuan pidana tidak ditegaskan sebagai tindak pidana korupsi maka ketentuan pidana di dalam UU Lain itu yang diberlakukan bukan UU PK 1999 ini.

Logika hukum yang terjadi adalah, bahwa Pasal 14 UU PK 1999 jelas telah membatasi pemberlakuan Pasal 63 ayat (1) KUHP/*asas concursus idealis* tersebut. Pasal 14 UU PK 1999 menegaskan bahwa UU PK tidak berlaku terhadap setiap dugaan tindak pidana korupsi atas suatu perbuatan yang terjadi di dalam aktivitas yang dilindungi oleh suatu UU Lain. (UU Perbankan, Perpajakan atau Pasar Modal). Pembatasan ini dimungkinkan karena pertama, UU PK 1999 merupakan *lex specialis*, sedangkan KUHP merupakan lege generalis. Kedua, pembatasan ini sejalan dengan bunyi Pasal 103 KUHP, yang menegaskan bahwa, pemberlakuan Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan

lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.

Ketentuan Pasal 103 KUHP menegaskan, bahwa UU pidana khusus yang dibentuk dapat menyimpangi ketentuan dalam Buku Kesatu KUHP termasuk asas *hukum, concursus idealis*, sebagaimana dimuat dalam Pasal 63 ayat (1) KUHP. Hal ini harus diartikan bahwa, ketentuan Pasal 14 UU PK 1999 mengenyampingkan ketentuan Bab Kesatu, Pasal 63 ayat (1) KUHP. Dalam praktik, ketika JPU dihadapkan kepada pilihan ketentuan pidana yang seharusnya diterapkan, JPU tidak konsisten terhadap pijakan UU Nomor 31 tahun 1999 dalam penegakan hukum pemberantasan korupsi, dan justru kembali menggunakan ketentuan Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2) KUHP sebagai *lege generalis*.

Seharusnya, sejalan dengan Ketentuan Pasal 103 KUHP, JPU tetap menerapkan ketentuan Pasal 14 UU PK 1999, dan tidak mengajukan dakwaan tindak pidana korupsi, melainkan diajukan dakwaan tindak pidana sebagaimana diatur di dalam UU LAIN itu seperti, ketentuan pidana dalam UU Perbankan, UU Pajak,

UU Pasar Modal dll. Begitupula para Majelis hakim pengadilan tipikor segera menyatakan dakwaan tidak dapat diterima karena telah menyimpang atau bertentangan dengan bunyi Pasal 14 UU Nomor 31 tahun 1999 yang nota bene menjadi dasar hukum dakwaan JPU itu sendiri. Bahkan para penasehat hukum terdakwa yang dituntut tindak pidana korupsi, seharusnya sejak awal mengajukan eksepsi atas dasar hukum pasal 14 tadi. Namun di dalam praktik, eksepsi tidak dilakukan; dakwaan tetap diajukan; dan perkara tindak pidana korupsi yang diajukan tetap terus diperiksa dan diputus pengadilan sampai kepada tingkat kasasi atau PK. Peristiwa tersebut telah berlangsung hampir 35 tahun lebih.

Sesungguhnya politik hukum pemberantasan korupsi, berdasarkan UU PK tahun 1999 dan tahun 2001, apalagi dengan Putusan MK mengenai unsur melawan hukum yang harus ditafsirkan secara formil; sudah sangat jelas. Para penegak hukum konsisten seharusnya menafsirkan secara komprehensif ketentuan dalam UU PK 1999 dan UU PK 2001, dan mengoptimalkan peranan filsafat hukum dan logika

hukum. Penulis, yang turut aktif menyusun UU PK 1999 dan tahun 2001, menekankan bahwa, dengan penafsiran hukum yang memadai atas rumusan ketentuan UU PK 1999, disertai dengan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang sesuai jiwa bangsa Indonesia sebagaimana dimuat dalam UUD 1945, maka politik hukum pemberantasan korupsi telah berada dalam jalan yang benar.

Politik pemberantasan korupsi dimaksud, adalah, pertama, memelihara dan mempertahankan cita keadilan sosial dan kesejahteraan bangsa di dalam negara RI sebagai negara hukum sebagai landasan filosofis; memelihara dan melindungi hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945) sebagai landasan penegakan hukum; mempertahankan fungsi hukum pidana khususnya UU PK 1999 dan 2001 sebagai landasan operasional, yang lebih mengutamakan keseimbangan fungsi pemelihara ketertiban dan keamanan di satu sisi, dan fungsi penjeratan / penghukuman di sisi lain di atas landasan asas-asas

hukum pidana: *lex specialis derogat lege generalis*; asas subsidiaritas dan asas proporsionalitas, dan last but not least, memperankan hukum pidana (UU PK) sebagai *ultimum remedium* (bukan *primum remedium*!) terutama dalam menghadapi kasus-kasus tindak pidana LAIN yang bukan merupakan tindak pidana korupsi (murni) (*lex specialis systematic*).

Tindak pidana yang murni merupakan tindak pidana korupsi adalah ketentuan Pasal 3 UU PK 1999 dan Pasal 12 B UU PK 2001. Sasaran UU PK sejak awal kelahirannya termasuk di semua negara, ditujukan terhadap para pemangku jabatan publik; bukan terhadap setiap orang. Sesuai dengan namanya, "*korupsi*", sesungguhnya yang berarti perilaku koruptif, hanya dikenal dalam ranah pejabat publik (pemegang jabatan publik) bukan pada pada setiap orang sebagai adresat pemberantasan korupsi pada awal mulanya. Adapun jika ada orang lain selain, pejabat publik, yang turut melakukan tindak pidana korupsi, telah ada ketentuannya di dalam Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP. Penempatan Pasal 2 UU

PK tahun 1999 merupakan kebijakan hukum yang bersifat kasuistik dan kondisional, sesungguhnya tidak patut dirumuskan sebagai norma baru dan tersendiri.

B. Putusan MA dan Pemberantasan Korupsi

Perlu kesamaan persepsi penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Ketika Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memutus bebas kasus-kasus Bank Mandiri yang melibatkan direksinya sebagai kreditur dan direktur PT Cipta Graha Nusantara (CGN) sebagai debitur pada pertengahan 2005, publik, terutama para pemerhati hukum, kemudian menganggap kasus-kasus perbankan memang tidak dapat dijadikan kasus tindak pidana korupsi. Selama ini ternyata masih ada beberapa masalah hukum yang dihadapi penegak hukum dalam menangani kasus-kasus tindak pidana korupsi, khususnya menyangkut perbankan. Apalagi setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi pada Juli 2006 atas pengajuan uji material beberapa pasal dalam UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK)

dan UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Salah satu amar putusannya menyatakan bahwa pengertian unsur 'melawan hukum' hanya dapat ditafsirkan dalam pengertian formil, maka akan semakin menambah kesulitan bagi penegak hukum dalam membasmi korupsi di Indonesia.

Masalah hukum *pertama* adalah kendala prosedural (hukum acara) bagi penyidik kejaksaan (dan KPK) dalam menangani kasus TPK yang tumpang tindih dengan tindak pidana lain. Dalam praktik penyidikan TPK, sering dijumpai tersangka juga terbukti melakukan pidana lain yang terkait dengan TPK-nya, seperti *money laundering*, tindak pidana perbankan, perpajakan, atau kepabeanaan. Hukum acara pidana di Indonesia (KUHAP) menerapkan sistem fragmentalisme (pemisahan) dalam penyidikan kasus pidana yang membatasi kewenangan penyidik kejaksaan dan KPK dalam menyidik perkara TPK yang bersamaan dengan tindak pidana lain. Jika ditinjau dari segi kepraktisan dan efektivitas penanganan perkara sesuai dengan asas peradilan yang cepat, murah dan sederhana, sistem yang berlaku

selama ini jelas merugikan para *justisiabelen*. Sebab, penanganan perkara TPK yang bersamaan dengan tindak pidana lain menjadi bertele-tele, berulang-ulang, dan sangat tidak efisien. Karena masalah ini masuk koridor kebijakan politik hukum, solusinya ada di tangan pemerintah dan DPR. Solusi lain adalah terobosan hukum melalui yurisprudensi (putusan hakim/ Mahkamah Agung), yaitu apabila hakim dapat menerima dan memutus perkara TPK yang diajukan bersama tindak pidana lain hasil penyidikan dari kejaksaan atau KPK. Kini saatnya penyusun RUU KUHAP dan RUU Perubahan UU PTPK untuk mengubah sistem penyidikan TPK yang berlaku selama ini, agar terwujud peradilan yang cepat, murah dan sederhana.

Masalah hukum *kedua* ialah adanya ketidakjelasan deskripsi tentang penerapan asas *lex specialist* terhadap aturan-aturan pidana dalam UU PTPK yang dapat tumpang tindih dengan ketentuan pidana dalam beberapa UU lain, seperti aturan pidana dalam UU Perbankan, UU Kepabeanan, UU Perpajakan, dan UU Anti Money Laundering. Pakar ekonomi yang juga anggota DPR RI Drajat Hari Wibowo pernah memberikan

peringatan kepada Kejaksaan agar berhati-hati dalam menangani kasus-kasus kredit macet, karena jenis kasus tersebut sebenarnya masih masuk domain UU Perbankan (*Kompas*, 19 Juni 2006).

Peringatan tersebut hendaklah disikapi secara kritis. Apalagi sebenarnya saat ini memang masih terjadi semacam ketidakjelasan, lebih tepatnya kebingungan, dari kalangan praktisi maupun teoritis hukum terhadap aturan-aturan pidana khusus yang dapat tumpang tindih. Yaitu adanya perbuatan yang memenuhi rumusan tindak pidana korupsi, tapi juga memenuhi rumusan unsur-unsur pidana dalam UU tertentu lainnya, misalnya UU No 10 tahun 1998 tentang Perbankan, UU Perpajakan, UU No 70 tahun 2007 tentang Kepabeanan, atau UU No 25 tahun 2003 tentang *Money Laundering*.

Keberadaan aturan-aturan pidana dalam berbagai UU tertentu tersebut dianggap sebagai aturan khusus (*lex specialist*). Tetapi UU PTPK juga merupakan aturan khusus. Bahkan, saat ini TPK sudah dinyatakan sebagai *extraordinary crime* yang harus diprioritaskan penanganannya. Apabila terjadi suatu perbuatan

yang memenuhi rumusan UU PTPK tetapi juga memenuhi aturan pidana dalam UU khusus lainnya, UU manakah yang harus diterapkan? Contohnya kasus Bank Mandiri, Drajad Hari Wibowo berpendapat sulit membidik mereka dengan UU PTPK. Lebih tepat bila dikenakan UU Perbankan (Hamzah, 2001). Dalam doktrin ilmu hukum pidana, kasus yang demikian dikenal sebagai *concursum idealis* yaitu satu perbuatan melanggar beberapa aturan pidana (Pasal 63 ayat (1) KUHP) sehingga yang dikenakan adalah aturan pidana dengan ancaman terberat. Bagi jaksa penuntut umum, sesuai dengan prinsip penuntutan perkara pidana, dakwaan akan dibuat secara alternatif, atau dakwaan primer subsider. Yaitu dengan mendakwakan pasal yang mengancam pidana terberat, disusul dengan dakwaan pasal-pasal pidana yang lebih ringan ancaman pidananya.

Dalam kasus Bank Mandiri, ancaman pidana dalam TPK jelas lebih berat jika dibandingkan dengan ancaman pidana dalam UU Perbankan. Demikian pula bila terjadi berbarengan kasus TPK dengan aturan pidana khusus

lainnya, misalnya UU Perpajakan, UU Kepabeanan, dan UU Kehutanan. Dalam UU PTPK, di samping ancaman pidana pokoknya lebih berat (bahkan dalam keadaan tertentu dapat diancam pidana mati), juga ancaman denda yang jauh lebih tinggi dan ada tuntutan ganti rugi sejumlah kerugian negara yang ditimbulkannya serta perampasan harta kekayaan terpidana. Oleh karena itu, dalam penanganan kasus-kasus pidana yang dapat tumpang tindih, seperti kasus Bank Mandiri, demi upaya pemberantasan kejahatan yang sangat merugikan masyarakat dan sifat TPK sebagai *extraordinary crime* serta demi memaksimalkan upaya pengembalian kerugian negara, penerapan UU PTPK dipandang jauh lebih tepat dan punya dampak prevensi yang lebih efektif.

Masalah hukum *ketiga* adalah masih adanya perbedaan pendapat di antara penegak hukum (hakim, jaksa dan penasihat hukum) tentang pemahaman unsur--dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara--dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK. Selama ini, pemahaman unsur tersebut di

antara penegak hukum ternyata masih berbeda-beda.

C. Fokus masalah

Dalam kasus Bank Mandiri, pada akhir 2004, Jampidsus dan BPK telah beberapa kali mengadakan pengkajian bersama terhadap temuan 26 kasus kredit macet di Bank Mandiri yang diserahkan ke Kejaksaan Agung. Pengkajian difokuskan ada atau tidaknya unsur melawan hukum dalam proses pengajuan/pemberian kreditnya, dan ada atau tidaknya unsur 'dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara'. BPK dan Kejaksaan sependapat bila terjadi penyimpangan dalam proses pengajuan dan proses pemberian kreditnya (unsur melawan hukum formil) dan kemudian kredit itu macet, dapat disimpulkan telah terjadi tindak pidana korupsi. Berdasarkan data temuan hasil audit BPK dan Bank Indonesia, pada saat itu telah ditetapkan kredit dari ke-26 debitor Bank Mandiri sebagai kredit macet (kategori 5). Dari hasil pembahasan tersebut, enam kasus kredit macet di Bank Mandiri ditetapkan untuk disidik sebagai tindak pidana korupsi, antara lain kasus PT CGN. Ketika penyidikan kasus PT CGN sudah memasuki tahap pelimpahan

berkas ke pengadilan, tiba-tiba PT CGN membayar cicilan kreditnya. Padahal, sejak 2002 sampai saat kasusnya disidik Kejaksaan, kredit tersebut tidak pernah dicicil. Dengan alasan PT CGN telah mencicil kreditnya, dan kredit tersebut belum jatuh tempo, PN Jakarta Selatan telah membebaskan para terdakwa baik krediturnya dan para debiturnya. Hakim telah menyampingkan rumusan kata 'dapat' pada unsur 'merugikan keuangan negara' Pasal 2 ayat (1) UU PTPK.

Dari kasus tersebut, terbukti sampai saat ini masih ada perbedaan persepsi di kalangan penegak hukum tentang pemahaman rumusan unsur-unsur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK. Padahal, dalam penjelasan umum maupun penjelasan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK telah ditegaskan bahwa TPK adalah delik formil yang mengandung makna unsur 'dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara', bersifat fakultatif, artinya tidak harus dipenuhi. Apabila pelaku terbukti sudah melakukan perbuatan melawan hukum (yang berkaitan dengan keuangan/aset negara) dan sudah ada pihak yang diuntungkan (diri sendiri, orang lain atau

korporasi), tindak pidana korupsi sudah terjadi (*voltooid*).

Selama masih terjadi perbedaan persepsi di antara penegak hukum terhadap pemahaman unsur Pasal 2 ayat (1) UU TPK itu, penanganan kasus-kasus tindak pidana korupsi masih akan terus menghadapi kendala yuridis di masa-masa mendatang. Kini, setelah Mahkamah Agung (MA) memutuskan perkara Bank Mandiri dan menghukum para terdakwanya sebagai pelaku tindak pidana korupsi, tampaknya sudah mulai ada kesamaan persepsi dari penegak hukum bahwa kasus-kasus tindak pidana dalam UU tertentu yang merugikan keuangan negara adalah TPK. Dan TPK adalah delik formil. Dengan demikian, kini Kejaksaan tidak perlu ragu lagi untuk menyidik kasus-kasus tindak pidana dalam UU tertentu lainnya (perbankan, kepebeanaan, perpajakan, *money laundering*, kehutanan, dan lain-lain) yang merugikan negara sebagai kasus TPK. Kejaksaan juga perlu menindaklanjuti kasus-kasus kredit macet lainnya di Bank Mandiri untuk dilakukan penyidikan dan perlu segera mengawasi serta memantau keberadaan para debitur kredit macet lainnya yang saat ini

belum disidik, atau yang perkaranya sedang diajukan kasasi ke MA agar jangan sampai menghilang.

IV. KESIMPULAN

Selama ini ternyata masih ada beberapa masalah hukum yang dihadapi penegak hukum dalam menangani kasus-kasus tindak pidana korupsi, khususnya menyangkut perbankan. Apalagi setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi pada Juli 2006 atas pengajuan uji material beberapa pasal dalam UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) dan UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Salah satu amar putusannya menyatakan bahwa pengertian unsur 'melawan hukum' hanya dapat ditafsirkan dalam pengertian formil, maka akan semakin menambah kesulitan bagi penegak hukum dalam membasmi korupsi di Indonesia.

Dari makalah yang di paparkan diatas, maka dapat di tarik kesimpulan yaitu bahwa Landasan yuridis pemberantasan korupsi dalam bingkai UUD 1945 seharusnya dapat menjamin dan memelihara keseimbangan proteksi

terhadap hak asasi tersangka dan terdakwa serta terpidana korupsi dan korban (*individual* dan *kolektif*)

sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 28 J UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Hamzah, A. (2001). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta; Sinar Grafika.
<http://www.mediaindonesia.com/berita.asp?id=146027>
<http://tigapilar.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=5&artid=3>
50 Sumber: Media Indonesia Online.
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kusumaatmadja, M. (2003). *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni.
- Moelyanto, (1983). *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Bina Aksara.
- Moelyanto. (2002). *Azas-Azas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Renika Cipta
- Poernomo, B. (1988). *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty.
- Supriyanto, H. (2004). *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik Studi Perburuhan di Indonesia, Edisi Pertama, Cetakan Pertama*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.