

# REIMPLEMENTASI HUKUM PIDANA KORUPSI DALAM ASPEK KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

Suhartati<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*The outgrowth of corruption cases in Indonesia both quantity and quality has involving several business sectors such as land sector. The complexity of land sector problems dealing with administrative law, civil law and criminal law directing as the object of corruption cases. Considering the land-ownership as one of valuable assets which has economical value could create legal problems within individual, corporation, or state. The precious value of land even causing some actions with the state loss as an negative impact. Through some cases in Indonesia, several actions related with transferring land-ownership even indicated as corruption crime due to the state loss impact. Regarding the aforementioned legal phenomenon, this article aim to explore how the land-ownership matters could be implied as corruption crimes and how the corruption criminal law could be implemented.*

*This article is analyzing that several legal actions related with land-ownership of state own enterprises or private corporation are not directly pointed as corruption crimes, even though there are state loss inside land-ownership. Corruption crime will be defined upon the occurrence of primary elements based on Article 2 or Article 3 Indonesian Act Number 31 Year 1999 jo Indonesian Act Number 20 Year 2001. Especially the unlawfulness element shall be proven in every act which has purpose of self or corporate enrichment. Reimplementation of corruption criminal law by applying formal unlawfulness element and materiel unlawfulness element with negative function are needed to the efficacy of combating corruption acts and to avoid over criminalization.*

Keywords: corruption crime, land sector, land-ownership, unlawfulness element.

## I. PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi yang telah banyak terjadi di negara Indonesia ternyata tidak hanya berimplikasi terhadap kerugian keuangan negara saja. Dampak negatif yang terjadi akibat semakin meningkatnya tindak pidana korupsi sangat merugikan

masyarakat dengan adanya pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Secara kuantitatif kerugian negara (termasuk kesengsaraan seluruh rakyat Indonesia) sudah melampaui batas-batas toleransi, baik dilihat dari sisi

<sup>1</sup> Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Surabaya.

moral, etika, kesusilaan dan hukum. Secara kualitatif, korupsi sudah menimbulkan kerugian immaterial berupa bobroknya moral sebagian penyelenggara Negara, termasuk aparaturnya penegak hukum, yang jika dibiarkan terus seperti sekarang ini akan dapat menghasilkan generasi pemimpin yang tidak akan peduli lagi dengan kepentingan rakyat banyak.<sup>2</sup> Hal ini telah menyebabkan tindak pidana korupsi sebagai *extra ordinary crime* yang pemberantasannya juga harus dilakukan secara luar biasa.<sup>3</sup>

Di dalam Road Map Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia Tahun 2011 – 2023 bahkan telah disadari bahwa karakteristik korupsi di Indonesia yang teramat kompleks dan mengakar menyebabkan perlunya upaya pemberantasan korupsi secara sistematis, integratif, dan fokus.<sup>4</sup> Dilihat dari *Corruption Perceptions Index 2012*<sup>5</sup> yang dikeluarkan oleh Transparency International, Indonesia berada dalam urutan 118 dari 174 negara dengan score yang dicapai adalah 32 (skala 0-100). Penilaian tersebut menjadikan Indonesia berada pada urutan 56 negara yang terkorup. Bahkan berbagai negara di Asia yaitu Filipina, India, China, Malaysia, Singapura berada di atas Indonesia. Secara khusus di Indonesia, indikator

sebagaimana tertuang dalam Laporan Tahunan KPK 2012 menunjukkan jenis perkara tindak pidana korupsi sampai dengan tahun 2012 didominasi oleh perkara penyuapan (40,98%) dan pengadaan barang (37,81%).<sup>6</sup>

Berbagai modus operandi dalam kejahatan yang mengarah pada tindak pidana korupsi semakin lama semakin berkembang seiring dengan semakin meluasnya sektor-sektor usaha yang menjadi obyek tindak pidana korupsi salah satunya terkait dengan adanya kepemilikan hak atas tanah yang disinyalir menimbulkan kerugian negara. Berbagai kasus yang terjadi di Indonesia yang dapat digunakan sebagai *case study* antara lain pengalihan kepemilikan Hak Atas Tanah pada Hotel Hilton oleh PT. Indobuild.Co yang mengakibatkan kerugian negara Rp. 1.936 triliun, penyidikan dugaan korupsi ganti rugi tanah LP Pontianak yang diduga merugikan negara sebesar Rp. 11,7 miliar, dugaan penyimpangan dalam pengalihan status Hak Pengelolaan Atas Tanah ke HGB di Samarinda, dugaan penyimpangan pengalihan tanah kosong menjadi lahan pertanian seluas 170.000 m2 menjadi areal pertanian di Medan, sampai dengan pengalihan kepemilikan hak atas tanah Hambalang. Sektor pertanahan yang sangat

<sup>2</sup> Romil Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance Dan Komisi Anti Korupsi Di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan HAM RI, Jakarta, 2002, h. 5.

<sup>3</sup> *Konsideran huruf a UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.

<sup>4</sup> Road Map Komisi Pemberantasan Korupsi dalam *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Tahun 2011 – 2023*, h.1

<sup>5</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, *Corruption Perceptions Index 2012*, diunduh pada tanggal 7 Juni 2013.

<sup>6</sup> Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2012

pelik dengan berbagai permasalahan baik dalam aspek hukum administratif, hukum keperdataan, hukum pidana mulai menjadi obyek atas dugaan korupsi. Terkait dengan berbagai fenomena hukum di atas, maka menarik untuk dibahas tentang bagaimana kepemilikan hak atas tanah dapat berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi dan implementasi hukum pidana korupsi terhadap aspek tersebut.

## **II. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF TINDAK PIDANA KORUPSI**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mendasari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UU No. 5 Tahun 1960) menentukan bahwa "seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional." Sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 menentukan: "atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang

angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Dengan adanya hak menguasai dari negara maka sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 telah memberikan wewenang kepada negara untuk : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1960).

Syaefruddin Kalo menjelaskan bahwa hak menguasai daripada negara tersebut mempunyai aspek publik berupa mengatur persediaan, penggunaan, peruntukan dan pemeliharaan, mengatur hubungan hukum, serta mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa hak menguasai negara bukan berarti negara sebagaipemilik tanah.<sup>7</sup>Hak

<sup>7</sup> Syafruddin Kalo, Kebijakan Kriminalisasi Dalam Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah Di Indonesia: Suatu Pemikiran, disampaikan pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2 September 2006, h. 6

menguasai dari negara memberikan kewenangan negara untuk menentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960). Pengertian tersebut menimbulkan suatu makna bahwa pemerintah walaupun memiliki hak untuk menguasai, akan tetapi tidak mempergunakannya secara tunggal melainkan dapat memberikan hak kepada orang perorangan atau badan hukum untuk dapat mempergunakan tanah sesuai dengan hak-hak atas tanah yang diberikan antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hukum, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak yang sifatnya sementara.

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang meliputi :

- a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Hal ini telah diatur dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 yang Peraturan Pemerintahnya dapat membawa

konsekuensi ketentuan pidana atas pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sifat pendaftaran tanah bukan hanya bersifat administratif saja. Pendaftaran tanah yang dilakukan dalam rangka kepastian hukum tersebut ditujukan baik kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu maupun kepada pemerintah selaku penyelenggara.

Di dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960 juga menegaskan bahwa sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Pendaftaran tersebut tidak hanya pada saat pengajuan permohonan hak melainkan juga meliputi perpanjangan hak, sehingga dapat menimbulkan suatu *legal certainty* yang kuat bagi pemegang hak.

Mengingat kepemilikan hak atas tanah merupakan salah satu aset yang bernilai secara ekonomis maka kerap kali timbul permasalahan yang terjadi baik antara orang perorangan, badan hukum maupun orang perorangan atau badan hukum dengan negara. Nilai ekonomis yang sangat tinggi dibalik kepemilikan hak atas tanah seringkali menyebabkan terjadinya tindakan-tindakan yang dapat merugikan negara. Dari beberapa kasus yang terjadi di Indonesia, berbagai tindakan terkait dengan pengalihan

kepemilikan hak atas tanah bahkan telah terindikasi sebagai tindak pidana korupsi karena timbulnya kerugian negara didalamnya. Agar dapat memahami perbuatan-perbuatan dalam aspek kepemilikan hak atas tanah yang berimplikasi pada tindak pidana korupsi maka perlu diuraikan terlebih dahulu tindak pidana korupsi dalam hukum positif di Indonesia.

*Black's Law Dictionary* telah menjelaskan pengertian dari corruption sebagai berikut: "*The act of doing something with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others; a fiduciary's or official's use of a station or office to procure some benefit either personally or for someone else, contrary to the rights of others*".<sup>8</sup>

*Transparency International* menjelaskan bahwa korupsi merupakan ancaman global bagi seluruh umat manusia. Selengkapnya dijelaskan: "*it's clear that corruption is a major threat facing humanity. Corruption destroys lives and communities, and undermines countries and institutions. It generates popular anger that threatens to further destabilise societies and exacerbate violent conflicts*".<sup>9</sup> Hukum positif di Indonesia yang mengatur tentang tindak pidana korupsi terdapat dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU No. 31 Tahun 1999) jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU No. 20 Tahun 2001) yang telah mengatur pengelompokan 2 (dua) tindak pidana korupsi yaitu (1) Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam pasal 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12A, 12B, 12C, 13, Korupsi; dan (2) Tindak Pidana Lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yaitu pada pasal 21, 22, 23, 24.

Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 telah menentukan:

- (1) *Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah);*
- (2) *Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.*

<sup>8</sup> Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary – Ninth Edition*, West, St. Paul, MN, 2009, h. 397.

<sup>9</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, loc.cit.

Berkaitan dengan pasal tersebut terdapat unsur-unsur yang harus dipenuhi yaitu: (1) Setiap orang; (2) Secara melawan hukum; (3) Melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (4) Perbuatannya dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 menentukan : *Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1. (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*

Unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam pasal 3 tersebut adalah : (1) Setiap orang; (2) Bertujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (3) Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; (4) Perbuatannya dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara.

Mengacu pada dua ketentuan pokok dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tersebut dalam makalah ini akan diuraikan salah satu unsur pentingnya yaitu “dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara”. Kata “dapat” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- (a) Berada dalam penguasaan, penguasaan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah;
- (b) Berada dalam penguasaan, penguasaan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan

Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.<sup>10</sup>

Penjelasan tentang keuangan negara dan perekonomian negara dalam Penjelasan Umum UU No. 31 Tahun 1999 perlu diharmonisasikan dengan pengertian tentang keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat UU No. 17 Tahun 2003) yang menentukan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara meliputi : (a). hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; (b). kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (c). Penerimaan Negara; (d). Pengeluaran Negara; (e). Penerimaan Daerah; (f). Pengeluaran Daerah; (g). kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk

kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (h). kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; (i). kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah (Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003).

Pengelolaan keuangan Negara yang berada di Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN) menyebabkan perlu diperhatikan ketentuan-ketentuan tentang BUMN dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat UU No. 19 Tahun 2003). Pengertian BUMN sebagaimana dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana dalam Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003, yaitu :

- a. *memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;*
- b. *mengejar keuntungan;*
- c. *menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan*

<sup>10</sup> Penjelasan Umum UU No. 31 Tahun 1999

- hajat hidup orang banyak;*
- d. *menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;*
  - e. *turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.*

Mengacu pada maksud dan tujuan BUMN yaitu salah satunya adalah *profit oriented*, maka di dalam setiap kegiatan usahanya pasti memuat adanya *business risk*. Di dalam pengambilan keputusan dalam kegiatan usaha ada *risk-taking proportionality* yang harus dijalankan. Manakala kerugian atau loss terjadi karena kegiatan bisnis yang wajar, hal tersebut tidak dapat disamakan dengan adanya penyimpangan perilaku yang menyebabkan kerugian dalam BUMN. Walaupun dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 menentukan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, akan tetapi tidak serta merta kerugian yang diderita oleh BUMN yang berdampak pada pengurangan modal BUMN merupakan suatu tindak pidana korupsi sepanjang dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi dan Komisaris telah mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan Peraturan Perundang-undangan serta melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas,

pertanggungjawaban, serta kewajaran maka segala *profit dan loss* yang dihadapi oleh BUMN sebagai korporasi merupakan kegiatan bisnis yang lazim. Untuk menentukan adanya kerugian keuangan negara yaitu kerugian negara yang terkait dengan berbagai transaksi yaitu transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang-piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Menurut Yunus Husein, untuk masa yang akan datang sudah saatnya untuk mengubah *mindset* bahwa tidak perlu mem-permasalahkan lagi ada/tidaknya kerugian Negara pada suatu tindak pidana korupsi karena salah satu alasannya adalah United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tidak menggunakan unsur kerugian negara di dalam tindak pidana korupsi.<sup>11</sup>

Berbagai perbuatan hukum yang terkait dengan aspek kepemilikan hak atas tanah oleh BUMN atau korporasi tidak serta merta merupakan tindak pidana korupsi walaupun terjadi kerugian negara atas pengalihan kepemilikan. Tindak pidana korupsi baru dikatakan terjadi bilamana unsur-unsur pokok sebagaimana dalam Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 terpenuhi khususnya harus adanya unsur sifat melawan hukum di dalam melakukan perbuatan yang bertujuan untuk

<sup>11</sup> Yunus Husein, Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, <http://www.sikad.bpk.go.id>, 24 Agustus 2009 diunduh tanggal 3 Juni 2013.

memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi.

Berkaitan dengan sifat melawan hukum yang ada di dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 yang menganut sifat melawan hukum formil (*formale wederrechtelijkheid*) dan materiil (*materiele wederrechtelijkheid*), sebagaimana termaktub dalam penjelasan umum UU No. 31 Tahun 1999 bahwa pengertian melawan tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana, telah mengalami pergeseran. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003 Tahun 2006 telah menyatakan bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menimbulkan implikasi hukum dalam tindak pidana korupsi tidak boleh digunakan sifat melawan hukum materiil yang berfungsi positif. Akan tetapi sifat melawan hukum materiil yang berfungsi negatif sebagaimana terdapat dalam Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung No. 42/KR/ 1965 masih tetap dapat

digunakan. Di dalam suatu perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi dapat hilang sifat melawan hukumnya bilamana negara tidak dirugikan, terdakwa tidak diuntungkan dan kepentingan umum terlayani dengan baik. Sifat melawan hukum materiil yang berfungsi negatif juga diterapkan dalam kasus Sisminbakum dalam Putusan Mahkamah Agung No. 591 K/Pidsus/2010.

Unsur-unsur dalam tindak pidana korupsi harus diimplementasikan dalam berbagai kasus terkait kepemilikan hak atas tanah yang diduga terindikasi tindak pidana korupsi. Perbuatan hukum yang terkait dengan kepemilikan hak atas tanah baru dapat terbukti sebagai tindak pidana korupsi manakala unsur sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi terpenuhi. Sedemikian halnya pada pejabat negara dapat dikenakan tindak pidana korupsi dalam kasus-kasus pengalihan kepemilikan hak atas tanah bilamana terjadi penyalahgunaan kewenangan. Sepanjang unsur sifat melawan hukum tidak terpenuhi perbuatan hukum yang terkait dengan kepemilikan hak atas tanah tidak dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana korupsi. Sifat melawan hukum yang digunakan adalah sifat melawan hukum formil<sup>12</sup> dan sifat melawan hukum materiil

<sup>12</sup> Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Materiil Dalam Hukum Pidana Indonesia- Studi Kasus Tentang Penerapan Dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 2002, h. 25 menjelaskan bahwa ajaran sifat melawan- hukum yang formal mengatakan bahwa apabila suatu perbuatan telah mencocoki semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana, perbuatan tersebut adalah tindak pidana.

**hanya yang berfungsi negatif.**<sup>13</sup> Unsur kerugian keuangan negara yang seringkali menjadi indikator untuk menjerat seseorang pejabat atau masyarakat baik korporasi maupun orang perorangan tidak serta merta diterapkan melihat pada *potential loss* yang diderita tetapi membutuhkan spektrum pemahaman yang lebih luas untuk melihat adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang yang ada. Harus ada asas kesalahan yang menjadi dasar dalam pertanggungjawaban pidana.<sup>14</sup>

Sebaliknya, tindak pidana korupsi yang disertai dengan tindak pidana korupsi yang lain yang terkait misalnya penyuapan terhadap pejabat negara baik *active bribery offence*, *passive bribery offence*, dan bahkan *bribery through intermediaries*<sup>15</sup>, gratifikasi<sup>16</sup> maupun kerjasama antara oknum dalam instansi yang berwenang dengan pihak swasta menjadi salah satu faktor yang sangat esensial untuk mendukung terjadinya tindak pidana korupsi dalam hal kepemilikan hak atas tanah. Dalam kondisi yang demikian itulah perbuatan-perbuatan hukum dalam aspek kepemilikan hak atas tanah dikatakan berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi,

sehingga hukum pidana korupsi yang berkarakteristik sebagai delik formil dapat diterapkan bagi para pelakunya.

Implikasi tindak pidana korupsi terhadap perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah membawa konsekuensi hukum pada pemberantasan tindak pidana korupsi yang tepat. Oleh karena itu maka diharapkan adanya implementasi hukum pidana korupsi sebagai bagian dari upaya pemberantasan dan penanggulangan perbuatan-perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi. Reimplementasi hukum pidana korupsi dengan menerapkan sifat melawan hukum formal dan materiil yang berfungsi negatif merupakan hal yang sangat diperlukan agar pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi tepat guna dan tidak terjadi *over criminalization*.

Kriminalisasi dan perumusan berbagai tindak pidana, pertanggungjawaban pidana sampai dengan sistem pemidanaan yang tepat harus diatur bagi perbuatan-perbuatan hukum yang beraspek kepemilikan hak atas tanah untuk meminimalisir terjadinya tindak pidana korupsi. Di dalam konteksnya yang demikian ini lalu ada kebutuhan untuk

<sup>13</sup> Lebih lanjut dijelaskan oleh Komariah Emong Sapardjaja, h. 59 bahwa ajaran sifat melawan-hukum materiel dalam fungsinya yang *negative* merupakan jawaban dalam bidang hukum pidana untuk memberikan keadilan yang tidak dapat diberikan oleh pembuat undang-undang hanya dengan mencantumkan alasan-alasan pembeda dalam undang-undangnya sendiri. Ajaran ini setidaknya-tidaknya memberikan kebebasan kepada hakim untuk menemukan hukum dalam rangka menafsirkan arti sifat melawan-hukum yang menurut Muljatno merupakan "unsur mutlak bagi setiap tindak pidana"

<sup>14</sup> Penny Crofts, *Essential Criminal Law-Third Edition*, Cavendish, Australia, 2005, h. 21 menjelaskan: "*The mens rea of an offence specifies the mental state required for a person to be criminal responsible for an offence. Mens rea can also be referred to as the fault component, or the guilty mind of an offence.*"

<sup>15</sup> ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, *The Criminalisation of Bribery in Asia and the Pacific*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Asian Development Bank, 2011, h. 21-24.

<sup>16</sup> Black's Law Dictionary menjelaskan pengertian gratifikasi sebagai "*a voluntarily given reward or recompense for a service or benefit; a gratuity.*"

meninjau penegakan hukum pidana sebagai *variable of criminalization, variable of criminal policy, variable of conviction dan variable of the administration of justice*.<sup>17</sup> Ketepatan dalam melakukan kriminalisasi<sup>18</sup> berbagai perbuatan hukum yang terkait dengan aspek kepemilikan hak atas tanah akan membawa dampak positif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang tepat dan efektif sesuai dengan amanat undang-undang.

Berbicara mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi maka menurut Barda Nawawi Arief, efektifitas hukum untuk menanggulangi tindak pidana korupsi adalah terkait dengan 2 (dua) variabel yaitu dari dimensi obyek/sasaran yang dituju (korupsi) dan dimensi alat/sarana yang digunakan (perangkat hukum pidana). Untuk melihat pada dimensi obyek/sasaran yang dituju beberapa yang harus diperhatikan yaitu bahwa masalah korupsi terkait dengan berbagai kompleksitas masalah, antara lain, masalah moral/sikap mental, masalah pola hidup dan budaya serta lingkungan sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan kesenjangan sosial ekonomi, masalah struktur/sistem ekonomi, masalah sistem/budaya politik, masalah mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan

pelayanan publik mengingat sebab-sebab yang multidimensional itu, maka korupsi pada hakikatnya tidak hanya mengandung aspek ekonomis (yaitu merugikan keuangan/perekonomian negara dan memperkaya diri sendiri/orang lain), tetapi juga mengandung korupsi nilai-nilai moral, korupsi jabatan/kekuasaan, korupsi politik dan nilai-nilai demokrasi, dan sebagainya.<sup>19</sup> Sementara dilihat dari dimensi alat/sarana yang digunakan, perangkat hukum saja bukan merupakan alat atau obat yang efektif/manjur untuk menanggulangi korupsi. Upaya penanggulangan/pemberantasan korupsi tidak dapat hanya dengan menggunakan perangkat hukum. Efektifitas penanggulangan korupsi tidak dapat dicapai hanya dengan perangkat hukum (pidana) yang tersedia meskipun berkali-kali diubah dan disempurnakan.<sup>20</sup>

Barda Nawawi Arief juga mengemukakan bahwa hukum pidana memiliki keterbatasan/kelemahan sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan (termasuk pemberantasan tindak pidana korupsi). Keterbatasan kemampuan hukum pidana itu disebabkan hal-hal: (1) Sebab-sebab terjadinya kejahatan (khususnya korupsi) sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana; (2) Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak

<sup>17</sup> Muladi, *Kapita Selekta, Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. ix.

<sup>18</sup> A.P. Simester dan W.J. Brookbanks, *Principles of Criminal Law*, Brookers, Wellington, 2002, h. 5. menjelaskan tentang kriminalisasi sebagai *the law sets out for citizens those things which must not be done*.

<sup>19</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 69-70

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 93.

mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosiopsikologis, sosiopolitik, sosioekonomi, sosiokultural, dan sebagainya); (3) Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif”; (4) Sanksi hukum pidana merupakan “remedium” yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif; (5) Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat structural/fungsional; (6) Keterbatasan jenis sanksi pidana dan system perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif; (7) Berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.<sup>21</sup> Oleh karena itu diharapkan tidak terjadi *over criminalization*. Khususnya terkait dengan fungsi hukum pidana adalah untuk melindungi kepentingan negara dan masyarakat secara keseluruhan. Pandangan tersebut mempertegas bahwa perbuatan-perbuatan hukum yang terkait dengan kepemilikan hak atas tanah tidak boleh serta merta diarahkan sebagai tindak pidana korupsi dengan hanya berargumentasi pada kerugian keuangan negara. Berbagai unsur-unsur yang terdapat dalam undang-undang

korupsi dengan tidak hanya menekankan pada sifat melawan hukum formal melainkan juga sifat melawan hukum materil yang berfungsi negatif harus digunakan dalam menganalisis kasus-kasus pengalihan kepemilikan hak atas tanah yang disinyalir sebagai tindak pidana korupsi.

Reimplementasi hukum pidana korupsi dalam rangka pemberantasan dan penanggulangan tindak pidana korupsi di segenap sektor pada umumnya dan sektor pertanahan pada khususnya juga membutuhkan kerjasama dan koordinasi yang bersinergi pada lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dalam bidangnya, mengingat adanya berbagai instansi yang terkait dalam pemberantasan korupsi maupun pertanahan. Senada dengan hal tersebut juga dikemukakan oleh Nyoman Serikat Putra Jaya dengan menggunakan kata “keterpaduan yang tidak mengandung duplikasi”. Keterpaduan sekalipun mengandung *interdependensi, interaksi, dan interkoneksi*, tidak boleh mengandung duplikasi (*overlapping*) di dalam fungsi dan kewenangan yang ada pada masing-masing subsistem. Tanggungjawab mengandung dimensi administratif (*administrative responsibility*), yang menuntut kualitas dari administrasi perkara, dimensi prosedural (*procedural responsibility*), yang menuntut ketepatan hukum acara yang digunakan dan dimensi substantif (*substantive responsibility*)

<sup>21</sup> Ibid., h. 92.

yang berkaitan dengan akurasi pengaitan antara fakta dan hukum yang berlaku. Bagi para pemegang pucuk pimpinan aparat penegak hukum perlu adanya *ethical leadership*. Kurangnya rasa tanggung jawab menyebabkan timbulnya perbuatan-perbuatan *extrajudicial* sebagai akibat adanya kegagalan dalam menciptakan keadilan (*miscarriage of justice*).<sup>22</sup> Transparency International bahkan menegaskan: “Governments need to integrate anti-corruption actions into all aspects of decision-making. They must prioritise better rules on lobbying and political financing, make public spending and contracting more transparent, and make public bodies more accountable.”<sup>23</sup> Di sisi lain Paulus E. Lotulung juga mengemukakan bahwa di dalam pelaksanaan tugas pemerintah harus ada good governance yang meliputi unsur-unsur akuntabilitas (accountability), transparansi (transparency), keterbukaan (openness) serta aturan hukum (rule of law).<sup>24</sup> Hal inilah yang menjadi titikkrusial dari pemerintah untuk mampu menyelenggarakan tugas-tugasnya dengan baik dengan kepentingan umum yang mengarah pada kesejahteraan rakyat.

### III. PENUTUP

Berbagai perbuatan hukum yang terkait dengan aspek kepemilikan hak atas tanah

tidak serta merta menjadikan perbuatan tersebut sebagai suatu tindak pidana korupsi. Pengalihan kepemilikan hak atas tanah dapat menjadi tindak pidana korupsi bilamana memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 2 atau Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001. Sifat melawan hukum materiil yang berfungsi negatif dapat menjadi sarana untuk melihat suatu pengalihan kepemilikan hak atas tanah termasuk tindak pidana korupsi atau bukan sebagai tindak pidana korupsi. Walaupun tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crimes* akan tetapi pembedaannya yang menggunakan sarana hukum pidana untuk diterapkan pada berbagai perbuatan tidak boleh menimbulkan *over criminalization*. Salah satu bentuk perbuatan terkait kepemilikan hak atas tanah dapat menjadi tindak pidana korupsi bilamana disertai dengan berbagai tindak pidana korupsi lain yang terkait misalnya penyuapan, gratifikasi dan lain sebagainya.

Upaya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang alas hak merupakan tugas bersama bagi pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya secara bersama-sama. Dengan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah yang tertib dan cepat akan mengeliminir peluang atau celah bagi pihak-

<sup>22</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, h. 81.

<sup>23</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, loc. cit.

<sup>24</sup> Phillipus M. Hadjon et.al., *Hukum Administrasi Dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 40.

pihak yang ingin melakukan tindak pidana korupsi dengan tujuan keuntungan pribadi dan merugikan keuangan negara.

(RAS - EW)

## DAFTAR PUSTAKA

- ADB/OECD *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, The Criminalisation of Bribery in Asia and the Pacific, Organisation for Economic Co-operation and Development, Asian Development Bank, 2011*
- Arief, Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Atmasasmita, Romli, *Korupsi, Good Governance Dan Komisi Anti Korupsi Di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan HAM RI, Jakarta, 2002.
- Crofts, Penny, *Essential Criminal Law-Third Edition*, Cavendish, Australia, 2005.
- Garner, Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary – Ninth Edition*, West, St. Paul, MN, 2009.
- Hadjon, Philipus M., et.al., *Hukum Administrasi Dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- Husein, Yunus, *Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, <http://www.sikad.bpk.go.id>, 24 Agustus 2009.
- Kalo, Syafruddin, *Kebijakan Kriminalisasi Dalam Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah Di Indonesia: Suatu Pemikiran, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, 2 September 2006.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2012*.
- \_\_\_\_\_, *Road Map Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia Tahun 2011 – 2023*.
- Putra Jaya, Nyoman Serikat, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.
- Sapardjaja, Komariah Emong, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia - Studi Kasus Tentang Penerapan Dan Perkembangannya*, Alumni, Bandung, 2002.
- Simester, A.P. dan W.J. Brookbanks, *Principles of Criminal Law*, Brookers, Wellington, 2002.
- Undang-Undang:
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>, *Corruption Perceptions Index 2012*.