

RINGKASAN DISERTASI

I. Pendahuluan

1. 1. Latar belakang singkat.

Disertasi ini dimaksudkan untuk mengungkap fakta dalam praktek peradilan perkara tindak pidana korupsi (TPK) yang menunjukkan upaya pemberantasan TPK selama ini telah menghadapi kendala serius, yaitu adanya ketidak samaan (ambiguitas) dari para penegak hukum (jaksa, hakim dan juga advokat) dalam menerapkan UU PTPK. Akibatnya banyak terdakwa yang bebas dari jerat hukum.

Dalam konsiderans UU PTPK ditegaskan "Bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945"

Indonesia dikenal dunia sebagai salah satu negara terkorup¹. Sesuai hasil survey *Transparency International* yang dikeluarkan secara berkala setiap tahunnya, Indonesia selalu berada pada peringkat sepuluh besar negara paling korup di dunia. Dalam dekade 10 (sepuluh tahun) terakhir, Indonesia menjadi negara paling korup nomor lima di dunia dan kadang berada pada posisi nomor dua di Asia Tenggara setelah Myanmar². Secara teoritis tipikal korupsi di Indonesia menurut Syed Hussein Alatas, dapat dibagi dalam 3 (tiga) tipe. Tipe pertama, yakni yang melibatkan warga masyarakat dengan aparatur negara, berupa suap (*bribery*) yang prakarsanya datang dari warga, dan pemerasan (*extorsion*) yang diperankan oleh aparatur negara. Tipe kedua, yakni korupsi dalam lingkaran dalam (*inner circle*) di pusat pemerintahan dalam kategori nepotisme, dan kroni (isme) yakni yang dilakukan baik dengan maupun tanpa adanya hubungan darah antara pelayan publik dengan pemangku kepentingan yang menerima berbagai kemudahan. Tipikal ketiga, lebih dikenal sebagai kelas baru, dimana antara pengambil kebijakan dengan yang menerima kemudahan telah menjadi satu kesatuan organik

Sebagai Negara hukum yang diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tujuan negara adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Prinsip negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) selain membawa pengertian bahwa hukum membatasi secara tegas dan jelas mana kekuasaan yang terbilang kewenangan dan mana yang dibidang kesewenang-wenangan, juga bermakna hanya pada negara yang didasarkan pada hukum ada perlindungan hak-hak kemanusiaan, terwujudnya kelembagaan negara yang demokratis, ada suatu sistem hukum yang tertib dan ada suatu kekuasaan kehakiman yang bebas

Sejak diundangkannya UU PTPK telah terjadi perbedaan pemahaman, penalaran dan penafsiran dari rumusan TPK di antara kalangan justisabelen (baik dari kalangan profesi seperti advokat, antar penegak hukum (jaksa hakim), maupun para pakar hukum pidana yang diajukan sebagai ahli dalam perkara-perkara TPK.

Bertolak dari realitas perbedaan dalam menafsirkan makna pasal-pasal UU tersebut, akan merambah ke dalam ranah tafsir isi undang-undang dan tentang bagaimana menangkap maksud dan tujuannya, karena hal itu akan menjadi bagian paling penting dalam memahami dan menerapkan suatu UU secara tepat dan adil.

Perbedaan dalam penerapan suatu aturan hukum dapat disebabkan oleh adanya perbedaan dalam memahami dan menafsirkan suatu peraturan yang multi arti atau dalam

¹ Amin Rais, "Agenda Mendesak Bangsa-Selamatkan Indonesia", PPSK Press, Yogyakarta, 2008. Hlm. 182

² Berdasarkan Corruption Perception Index (CPI), yang dikeluarkan MTI tahun 2010, IPK Indonesia adalah 2,8, sama dengan tahun 2009 yang naik dari 2,6 pada tahun 2008.

terminologi bahasa disebut sebagai kemulti-artian. Istilah kemulti-artian dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *ambiguity* yang dalam *Oxford Advance Learner's Dictionary*, berarti : **1. The state of having more than one possible meaning, 2. The state of being difficult to understand or explain, because of involving many different aspect.**³ Ambiguitas dalam *Webster New Explorer Large Print Dictionary* juga dapat diartikan sebagai **Having more than one interpretation**⁴. Ambiguitas dalam menafsirkan pasal-pasal dalam UU PTPK nampak dalam penanganan kasus-kasus TPK yang selama ini dikelompokkan sebagai salah satu bentuk kejahatan yang serius (*extra ordinary crime*) di Indonesia.

Ambiguitas penafsiran terbanyak mengenai rumusan tindak pidana (perbuatan pidana) dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK mencakup unsur-unsur :

1. secara melawan hukum;
2. melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
3. yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Sedangkan rumusan pasal 3 unsur-unsurnya adalah :

1. dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
2. dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
3. yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;

Ambiguitas penafsiran terhadap rumusan unsur pidana Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU PTPK meliputi interpretasi (1) unsur **melawan hukum**, (2) unsur **memperkaya atau menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi**, (3) unsur **menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan**, dan (4) unsur **merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara**.

Sesuai penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 tahun 1999 penafsiran kata 'secara melawan hukum' mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil. Maksudnya, suatu perbuatan tergolong melawan hukum selain dinilai melanggar aturan yang secara formil sudah diatur dalam peraturan perundangan, juga melingkupi perbuatan yang dinilai melanggar aturan yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tertulis (formal). Terhadap kriteria yang disebutkan terakhir perbuatan terdakwa kasus TPK harus merupakan perbuatan yang dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan penjelasan umum UU PTPK sebagai berikut : "Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan sedemikian sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara "melawan hukum" dalam pengertian formil dan materiil. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana" (Penjelasan umum UU PTPK).

Sementara kata 'dapat' sebelum frasa 'merugikan keuangan negara atau perekonomian negara' menunjuk pada delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi

³ Oxford Advance Learner's Dictionary, 7th. edition, University Press, 2005, hlm. 45

⁴ Webster New Explorer Large Print Dictionary, Meriam Webster Incorporate, th. 2000, hlm.21

cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan pada akibat yang ditimbulkannya. Karena itulah maka dalam praktek sifat melawan hukum (*wederrechtelijkeheid*) dalam UU PTPK muncul dalam sifat melawan hukum materiil (*materiel wederrechtelijkeheid*) dan sifat melawan hukum formil (*formale wederrechtelijkeheid*).

Perluasan pengertian ‘melawan hukum’ dalam UU PTPK baik dalam arti formal maupun materieel sudah sesuai dengan doktrin ilmu pengetahuan hukum pidana yang dianut oleh para pakar pidana hingga saat ini, dan juga sudah sesuai dengan tuntutan rasa keadilan masyarakat khususnya dalam perkara-perkara TPK.

Sementara masih terjadi silang pendapat terhadap tafsir unsur ‘melawan hukum’ di antara para teoritis dan praktisi hukum, Mahkamah Konstitusi melalui Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa pengertian unsur ‘melawan hukum’ dalam UU PTPK harus diartikan sebagai melawan hukum formil. Putusan MK tersebut praktis telah mereduksi dan membatasi pengertian unsur ‘melawan hukum’ yang selama ini secara umum dipahami oleh para teoritis hukum pidana di Indonesia

Pendirian Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusannya Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK yang menyatakan unsur melawan hukum materiil tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak menyelesaikan masalah. Karena pasca putusan MK tersebut ternyata lembaga tinggi hukum lain yaitu Mahkamah Agung RI (MA) masih tetap menganut ajaran perbuatan melawan hukum materiil (*materiele wederrechtelijkeheid*). Menurut MA digunakannya ajaran melawan hukum materiil dalam putusannya karena beberapa alasan¹⁾ doktrin ‘Sen-Clair’ (*Ladoctrine du Sen-Clair*) hakim harus melakukan penemuan hukum. Dalam pasal 5 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009 menentukan, hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. (2) bahwa hakim boleh menafsir suatu ketentuan Undang-Undang secara gramatikal atau historis baik *recht* maupun *wethistoris*. (3) makna unsur ‘melawan hukum’ UU PTPK adalah perbuatan melawan hukum dalam arti materiil. Khusus tentang perbuatan melawan hukum materiil, MA berpedoman pada, (a) tujuan diperluas rumusan unsur perbuatan melawan hukum adalah untuk mempermudah pembuktian di persidangan sehingga suatu perbuatan yang dipandang oleh masyarakat sebagai melawan hukum secara materiil atau tercela perbuatannya, dapat dihukum pelakunya melakukan tindak pidana korupsi, meskipun perbuatannya itu tidak melakukan perbuatan melawan hukum secara formal, (b) butir 2 Surat Menteri Kehakiman RI tanggal 11 Juli 1970 sebagai pengantar diajukannya RUU Nomor 3 Tahun 1971 dapat disimpulkan pengertian perbuatan “melawan hukum” secara materiil adalah dititik beratkan pada pengertian yang diperoleh dari hukum tidak tertulis, hal ini tersirat dari surat tersebut yang pada pokoknya berbunyi, “maka untuk mencakup perbuatan-perbuatan yang sesungguhnya bersifat koruptif akan tetapi sukar dipidana, karena tidak didahului suatu kejahatan atau pelanggaran pelanggaran dalam RUU ini dikemukakan sarana, “melawan hukum dalam rumusan tindak pidana korupsi, yang pengertiannya juga meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma yang lazim atau bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup untuk bertindak cermat terhadap orang lain, barang maupun haknya”, dan (c) bahwa sejalan dengan politik hukum untuk memberantas korupsi dalam Putusan MA Nomor: 275 K/Pid/1983 tanggal 28 Desember 1983, untuk pertama kalinya dinyatakan secara tegas bahwa korupsi secara materiil melawan hukum, karena perbuatan tersebut adalah perbuatan yang tidak patut, tercela dan menusuk perasaan hati masyarakat banyak, dengan memakai tolok ukur asas-asas hukum yang bersifat umum dan menurut kepatutan dalam masyarakat.

Artinya bahwa pasca Putusan MK interpretasi terhadap unsur melawan hukum bukan berarti menafsiran unsur melawan hukum menjadi tunggal, yang terjadi justru sebaliknya.

Fakta adanya ambiguitas dalam penerapan unsur-unsur TPK dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK tampak pada realita penegakan hukum kasus-kasus TPK, menjadi alasan mendasar dilakukannya penelitian ini. Diduga problem ambiguitas berawal dari 3 (tiga) faktor penyebab (asumsi awal dari penelitian ini). *Pertama*, penyebab yang berasal dari faktor rumusan perundang-undangannya sendiri yang ternyata telah menimbulkan multi tafsir, *kedua*, akibat dari penalaran (hukum) yang belum dilakukan sesuai komitmen awal yang melatar-belakangi lahirnya UU PTPK. Per teori penalaran hukum yang sejalan sejalan cita hukum suatu bangsa hanya akan mungkin diwujudkan apabila hukum dinalar sesuai makna azasi keberadaannya melalui metode penalaran yang kontekstual. *Ketiga*, karena adanya aturan-aturan pidana dari beberapa UU yang ternyata saling tumpang tindih sehingga berakibat tak terhindarkannya penegakan UU PTPK yang tidak konsisten dan tak terhindar dari kompleksitas kepentingan baik karena intervensi politik, maupun karena adanya 'kiat' dari para penegak hukum untuk memanfaatkan keterbatasan hukum untuk mengalihkan tujuan asli penegakan hukum untuk keadilan menjadi tujuan-tujuan yang bersifat resiprositas.

Tidak berlebihan jika dikatakan hanya penegakan hukum yang beranjak dari penalaran hukum sesuai dengan cita hukum Pancasila⁵ saja yang efektif dapat memberantas korupsi.

Terhadap kasus-kasus yang cukup kompleks (melibat kekuasaan negara) manifestasi dari ideal-ideal kinerja aparat penegak hukum akan sangat bergantung pada orientasi nilai, intervensi politik, integritas dan moralitas aparat penegak hukum. Persis di titik ini pula fenomena *legal melee* (baca, hukum mencair di tangan penegaknya) berawal dan tampak terus bergulir menggerogoti mahkota '*shaming*' yang seyogianya berfungsi sebagai instrumen kontrol (psikologis) terhadap perilaku aparat hukum, dan arah interpretasi hukum yang ideal.

1.2. Permasalahan penelitian.

Berangkat dari fakta dan kenyataan di atas maka pertanyaan mendasar yang sekaligus juga merupakan permasalahan umum studi ini, adalah pertalian 2 (dua) pertanyaan yakni, **mengapa** terjadi ambiguitas penafsiran perbuatan yang dikualifikasikan sebagai TPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK?, dengan pertanyaan, **bagaimana** seharusnya tafsir ideal unsur-unsur delik korupsi yang sejalan dengan maksud pembuat UU PTPK dan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat?

Dalam kerangka menjawab 2 (dua) permasalahan umum tersebut, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah realita dalam praktek pengadilan pada kasus-kasus TPK yang menjadi objek penelitian terhadap adanya sikap ambiguitas penegak hukum dalam menafsirkan unsur-unsur TPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK?
2. Apakah yang menjadi faktor-faktor penyebab dan metode apa yang dipedomani aparat penegak hukum dalam menafsirkan unsur-unsur TPK Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK, dan apa konsekuensi penafsiran yang ambigu dalam pemberantasan TPK?

⁵ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 26-28. Tentang Cita hukum Pancasila

3. Bagaimanakah tafsir ideal yang dapat dijadikan pedoman penegak hukum dalam menafsirkan dan menerapkan Psl. 2 dan Psl. 3 UU PTPK sesuai maksud pembuat UU sehingga dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat?

1.3. Kerangka pemikiran

Dalam menjelaskan kerangka pemikiran ini akan dikemukakan tentang teori-teori pemikiran lain di luar kerangka pemikiran juridis normatif yang menjadi metode pembahasan dalam disertasi ini antara lain seperti: Aliran Hukum Kodrat; Positivisme Hukum; Utilitarianisme; Mazhab Sejarah; dan Sociological Jurisprudence; serta Realisme Hukum. Diuraikannya teori-teori pemikiran tersebut khususnya dalam membahas tentang teori penafsiran hukum dimaksudkan untuk memperkaya pengetahuan dan pemahaman tentang substansi penelitian yaitu memahami penafsiran dari para penegak hukum yang terkait dalam pembahasan kasus-kasus yang menjadi objek penelitian.

Terminologi dan Ajaran tentang Penafsiran Hukum

Beranjak dari definisi penalaran hukum (*legal reasoning*) yang dikemukakan oleh Neil MacCormick, secara umum Sidharta mengartikan penafsiran hukum sebagai kegiatan berpikir praktis (untuk mengubah keadaan), bukan sekadar berpikir teoretis (untuk menambah pengetahuan). Lebih lanjut Sidharta mengkonstatasi bahwa penafsiran hukum senantiasa dipengaruhi oleh landasan berpikir tertentu, yakni aliran-aliran filsafat hukum, seperti: (1) Aliran Hukum Kodrat; (2) Positivisme Hukum; (3) Utilitarianisme; (4) Mazhab Sejarah; (5) [American] Sociological Jurisprudence; dan (6) Realisme Hukum. Enam aliran filsafat hukum tersebut adalah arus utama yang membentuk kerangka orientasi berpikir yuridis

Penafsiran hingga taraf tertentu berarti interpretasi (hukum) memiliki metode interpretasi tertentu dalam hal hukum ditafsir untuk diterapkan dalam kasus riil. Menurut Lie Oen Hock terdapat 3 (tiga) metode penafsiran hukum yang antara satu dengan yang lainnya tidak dapat dilepas-pisahkan, yakni (1) interpretasi secara gramatikal, (2) interpretasi secara sistematikal, dan (3) interpretasi secara historikal.

Dalam terminologi Francois Geny, interpretasi hukum baik yang gramatikal, sistematikal, maupun yang historikal, dikenal dengan penyebutan penafsiran hukum kontekstual. Penafsiran yang demikian menurut Geny merupakan aksi kreatif yang harus dilakukan dengan mengedepankan 3 (tiga) prinsip, yakni (1) otonomi kemauan, (2) kepentingan umum, dan (3) dalam rangka keseimbangan kepentingan.

Pendekatan Penelitian

Kerangka kerja dalam penelitian ini dilakukan sesuai metode kajian “penelitian hukum doktrinal”, khususnya metode kajian hukum yang mengkonsepkan hukum sebagai perundang-undangan, dan metode kajian hukum yang mengkonsepkan hukum sebagai doktrin atau azas-azas. Melalui metode kajian hukum positif semua kebijakan hukum menyangkut korupsi diinventarisasi, diklasifikasi sesuai perkembangan yang terjadi, lalu dicari premis mayornya pada peraturan yang telah diinventarisasi tersebut, untuk selanjutnya dirumuskan silogisme-silogisme induksi dan deduksi.

1.4. Tujuan Dan Kontribusi Penelitian.

1. Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Secara umum studi ini bertujuan untuk memahami (*to understanding*) penafsiran aparat penegak hukum dan para teoritis hukum dalam menafsirkan suatu perbuatan yang dikualifikasi sebagai TPK dalam kasus-kasus riil. Dari sini akan diketahui bahwa penafsiran yang dilakukan berpihak pada paradigma atau ajaran hukum tertentu sebagai *starting point* (atau sebab-sebab) terjadinya penafsiran yang ambigu). Alhasil dari ditemukannya *starting point* yang berujung pada ambiguitas penafsiran, maka cara atau metode yang digunakan dalam penafsiran terhadap perbuatan TPK dan konsekuensi dari penafsiran yang digunakan bagi penegakan UU PTPK dengan sendirinya menjadi tujuan-tujuan umum studi ini. Pada level terakhir tujuan studi ini pada sesungguhnya hendak menawarkan kerangka atau model ideal penafsiran terhadap perbuatan TPK pada umumnya dan atau penafsiran terhadap unsur-unsur delik pidana korupsi yang sejalan dengan maksud pembuat UU PTPK serta sesuai nilai-nilai keadilan dalam masyarakat.

2. Kontribusi keilmuan & pragmatis

Meski penelitian ini tidak secara khusus dimaksudkan untuk menghasilkan resep perumusan kebijakan yang bersifat praktis, tetapi tidak tertutup kemungkinan menjadi informasi alternatif bagi interpretasi UU PTPK yang selaras dengan maksud pembentuk Undang-undang, atau sebagai *input* bagi aparat penegak hukum, pada khususnya.

1.5. Orisinalitas penelitian.

Sepanjang upaya pelacakan yang dapat dilakukan penulis terhadap materi disertasi dengan bahasan tentang tindak pidana korupsi dan pemberantasannya, penulis menemukan 3 (tiga) disertasi yaitu 2 (dua) di Program Pasca sarjana tingkat doktor (S3) Universitas Diponegoro Semarang, dan satu disertasi Program Pasca sarjana tingkat doktor (S3) di Universitas Pajajaran. Disertasi yang ada di Universitas Diponegoro ditulis oleh Artijo Alkotsar, berjudul "Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktek Korupsi Politik dan Penanggulangannya)" dan disertasi Yudi Kristiyana dengan judul "Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan dengan Pendekatan Hukum Progresif, Studi Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi"

Walaupun terdapat kesamaan dalam menentukan objek penelitian, yaitu masalah korupsi di Indonesia, tetapi ada Perbedaan yang signifikan dalam fokus penelitian dari para penulis disertasi yaitu Artijo Alkotsar, Yudi Kristiana, dan Noor Rochmad yang pernah dibuat dibandingkan dengan penulisan disertasi oleh penulis.

Penelitian masalah TPK di Indonesia yang memfokuskan pada masalah adanya ambiguitas dalam penerapan unsur-unsur pidana dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU PTPK dengan segala kompleksitas implementasinya selama ini belum pernah ditemukan oleh penulis. Penelitian ini berupaya mengungkap fakta adanya ambiguitas tersebut dengan berbagai alasan yang mendasarinya dan mencarikan solusi ideal agar upaya pemberantasan korupsi di Indonesia tidak selalu menghadapi kendala serius di masa mendatang.

II. Korupsi dalam kajian teoritik

2.1. Terminologi Korupsi Dalam Perspektif Teori

2.1.1. Terminologi gramatikal dan definisi para ahli

Dalam terminologi sosial dan politik, korupsi adalah kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Perbuatan korupsi adalah suatu Tindak Pidana, dan tergolong

rumpun Pidana Khusus (*ius singulare, ius speciale* atau *bijzonder strafrecht*).

Robert Klitgaard mengajukan rumus sederhana untuk memahami korupsi, yakni: $C = D + M - A$ (Corruption = Discretion + Monopoli – Accountability). Melalui rumus yang demikian Klitgaard mentakrifkan korupsi sebagai tindakan yang mengandung unsur melawan hukum/melanggar hukum; menyalahgunakan kewenangan (*abuse of power*); dan merugikan keuangan/kekayaan/perekonomian negara; dan memperkaya diri sendiri/orang lain/koorporasi. Kartini Kartono memberi batasan korupsi sebagai tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan untuk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara. Korupsi merupakan gejala salah pakai dan salah urus dari kekuasaan, untuk memperkaya diri sendiri.

Selain jenis korupsi (konvensional) yang secara tegas diatur dalam UU PTPK atau yang sepadan dengan terminologi korupsi dari Klitgaard di atas, sesungguhnya masih ada terminologi korupsi nonkonvensional, yakni *state capture corruption*. Korupsi jenis ini tergolong super destruktif dan berskala negara. Inti dari korupsi jenis ini adalah akomodasi keserakahan korporat oleh sebuah negara yang para elitnya tunduk sepenuhnya pada kekuatan korporasi. Dikatakan *state capture corruption* karena mencakup elemen pokok kekuasaan sebuah negara, yang bukan sekedar *executive capture*, atau *legislative capture*, atau *judicative capture corruption*; tetapi *state capture* atau *state hijacked corruption*. Singkat kata, *state capture corruption* adalah korupsi yang dilakukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa karena ketertundukannya pada korporasi asing, yang pada hakekatnya berkait erat dengan kejahatan korporasi (*corporate crime*).

2.2. Kajian teoritik Masalah penafsiran Hukum

2.2.1. Terminologi dan Ajaran Tentang Penafsiran (Interpretasi) Hukum

Beranjak dari definisi penalaran hukum (legal reasoning) yang dikemukakan oleh Neil MacCormick, secara umum Sidharta mengartikan penalaran hukum sebagai kegiatan berpikir praktis (untuk mengubah keadaan), bukan sekedar berpikir teoretis (untuk menambah pengetahuan). Lebih lanjut Sidharta mengkonstatasi bahwa penalaran hukum senantiasa dipengaruhi oleh landasan berpikir tertentu, yakni aliran-aliran filsafat hukum, seperti: (1) Aliran Hukum Kodrat; (2) Positivisme Hukum; (3) Utilitarianisme; (4) Mazhab Sejarah; (5) [American] Sociological Jurisprudence; dan (6) Realisme Hukum. Enam aliran filsafat hukum tersebut adalah arus utama yang membentuk kerangka orientasi berpikir yuridis. Artinya, bahwa perbedaan interpretasi antar aparat penegak hukum selain soal metode penafsiran, juga terkait erat dengan pemihakan pada ajaran hukum tertentu.

Secara khusus, dalam menafsir atau menginterpretasi suatu UU, Geny mengusulkan beberapa langkah. *Pertama*, yang harus dilakukan adalah memperhatikan maksud pembentuk UU waktu UU itu dibuat. *Kedua*, memperhatikan situasi masyarakat (suasana kebathinan, rasa keadilan) waktu UU itu dibentuk, yakni kebutuhan dan susunan sosial zaman itu. *Ketiga*, pada saat yang bersamaan, perlu pula diperhatikan logika internal dan sistematika undang-undang itu sendiri. Sampai di sini menurut Geny, cara tafsir dari sisi undang-undang dianggap tepat

III. Korupsi di Indonesia, Pengaturannya dan upaya pemberantasannya.

3.1. Korupsi di Indonesia: Suatu Gambaran Umum

Perilaku dan sifat korup manusia Indonesia telah dikenal sejak jaman kerajaan-kerajaan di Indonesia, jaman Hindia Belanda, sampai jaman kemerdekaan sekarang

Korupsi pada zaman ini dilatar belakangi oleh adanya kepentingan atau motif kekuasaan dan kekayaan. Literatur sejarah masyarakat Indonesia, terutama pada zaman kerajaan-kerajaan kuno, seperti kerajaan Mataram, Majapahit, Singosari, Demak, Banten dan lain-lain mensinyalir bahwa konflik kekuasaan yang disertai dengan motif untuk memperkaya diri, telah menjadi faktor utama kehancuran kerajaan-kerajaan tersebut. Pada zaman penjajahan, praktek korupsi telah mulai masuk dan meluas ke dalam sistem sosial-politik.

Memasuki era kemerdekaan korupsi tidak serta merta lenyap begitu saja. Hal ini bahkan telah dimulai di era Orde Lama, yang akhirnya semakin berkembang dan tumbuh subur di era Orde Baru hingga Orde Reformasi dewasa ini. Di era orde lama korupsi merajalela meskipun negara ketika itu baru terbentuk dan belum stabil.

3.2. Upaya Pemberantasan TPK di Indonesia

3.2.1. Upaya pembenahan institusional.

Pemerintah Indonesia sebenarnya tidak tinggal diam dalam mengatasi praktek-praktek korupsi. Upaya pemerintah dilaksanakan melalui berbagai upaya mulai dari pembenahan hukum, hingga membentuk komisi-komisi yang berhubungan langsung dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Di samping pengawasan internal, ada juga pengawasan dan pemeriksaan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).

Selain lembaga internal dan eksternal, lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga ikut berperan dalam melakukan pengawasan kegiatan pembangunan, terutama kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Beberapa LSM yang aktif dan gencar mengawasi dan melaporkan praktek korupsi yang dilakukan penyelenggara negara antara lain adalah *Indonesian Corruption Watch* (ICW), *Government Watch* (GOWA), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).

3.3.2. Upaya pembenahan aturan perundang-undangan

Khusus menyangkut pembenahan instrumen hukum, bila diurut berdasarkan tata urutan tertinggi terdapat sejumlah aturan hukum yang belaku, yakni:

1. UUD 1945 khususnya pasal 21 dan pasal 5 (ayat 1);
2. UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana;
3. Ketetapan MPR Nomor XI Tahun 1998;
4. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN;
5. UU No. 31 Th. 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (UU PTPK);
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)

3.3.3. Upaya pemerintah dalam Rencana Aksi Nasional (RAN) Tas. TPK.

Kebijakan nasional Pemerintah Kabinet Indonesia Bersatu dalam pemberantasan TPK dituangkan dalam Rencana Aksi Nasional (RAN) pemberantasan TPK. RAN dirumuskan dalam rapat tim gabungan tahun 2004 antara BAPPENAS, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Dep. Kum HAM, dan Mabes Polri.

Dari kajian pemerintah yang tertuang dalam RAN th. 2004-2009, diakui bahwa hambatan yang signifikan upaya pemberantasan TPK antara lain dari segi instrumental sebagai berikut :

“Berdasarkan Kajian dan Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang Berpeluang KKN periode 1999 sampai dengan 2003 oleh Kementerian PAN disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengandung celah KKN adalah yang rumusan pasal-pasal nya ambivalen dan multi-interpretasi serta tidak adanya sanksi yang tegas (multi-interpretasi) terhadap pelanggar peraturan perundang-undangan”.

IV. Ambiguitas penafsiran dan penerapan UU PTPK

4.1. Contoh kasus yang dijadikan bahan penelitian.

Dalam penelitian ini disajikan 4 (empat) contoh kasus TPK yang telah diputus pengadilan dan telah berkekuatan tetap. Kasus-kasus ini dijadikan kajian dan analisis penelitian karena telah terjadi ambiguitas dalam penafsiran dan penerapan Pasal 2 atau Pasal 3 UU PTPK. Kasus-kasus tersebut adalah:

1. Perkara korupsi atas nama terdakwa Ir. Akbar Tandjung; H. Dadang Sukandar; dan Winfried Simatupang, sebagaimana telah diputuskan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 572 K/Pid/2003;
2. Perkara korupsi atas nama terdakwa DR. Ir. H. Djoko Munandar, M. Eng; Gubernur Propinsi Banten yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 2097 K/PID/2006;
3. Perkara korupsi APBD atas nama terdakwa: Drs. Dharmono K. Lawi, MSi. Bin Kromo Lawi (anggota DPR-RI periode 2004-2009, mantan ketua DPRD Propinsi Banten periode 2001-2004); H. Muslim Jamaludin bin Takat alias Khusein (mantan Wakil Ketua DPRD Propinsi Banten periode 2001-2004); Mufrodi Muchsin bin K.H. Muchsin (Wakil Ketua DPRD Propinsi Banten periode 2004-2009, Mantan Wakil Ketua DPRD Propinsi Banten periode 2001-2004), sebagaimana telah diputuskan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 40 K/Pid/2006.
4. Perkara korupsi atas nama terdakwa: Edward Cornelis William Neloe; I Wayan Pugeg, Dan M. Sholeh Tasripan, Se, Mm, I. Edward Cornelis William Neloe, Ii. I Wayan Pugeg, M M. Sholeh Tasripan, SE, MM; masing-masing selaku pemutus kredit pada PT. Bank Mandiri TBK yang menyetujui pemberian kredit kepada PT, Cipta Graha Nusantara yang tertuang dalam Nota Analisa Kredit Bridging Loan No. CGR.CRM/314/ 2002 tanggal 23 Oktober 2002;

Keempat kasus di atas dipilih menjadi bahan penelitian karena dinilai cukup merepresentasikan keragaman pandangan dan alasan hukum tentang perbuatan, proses terjadinya perbuatan dan motif dari perbuatan korupsi yang didakwakan kepada para pelaku.

Di samping ke empat kasus tersebut sebenarnya masih ada beberapa kasus penting yang juga menunjukkan tetap adanya ambiguitas tafsir unsur “melawan hukum” pasca putusan MK no. 003/PUU-IV/2006 tgl. 25 Juli 2006 yaitu antara lain kasus a.n Hamdani Amin (putusan MA tgl. 16 Agustus 2006 No. 996 K/Pid/2006); kasus a.n Prof.DR. Rusadi Kantaprawira, SH. (putusan MA. Tgl. 13 Oktober 2006 No. 1974/K/Pid/2006); kasus a.n. Drs. Kuncoro Hendartomo (Putusan MA tgl. 21 Desember 2006 No. 2065/K/Pid/2006); kasus a.n Ishak (Putusan MA tgl. 28 Pebruari 2007 No. 207/K/Pid/2007) dan kasus a.n Ir. Brahmantyo Irawan Kunhandoko dan Ir. Achmad Fachrie (Putusan PN Jakarta Selatan No. 1280/Pid.B/2009/PN.Jkt.Sel). Namun karena keterbatasan waktu

pembahasan terhadap kelima kasus tersebut belum dapat dilakukan dalam penelitian ini.

Esensi krusial putusan tersebut hakikatnya tetap mempertahankan dan menerapkan *perbuatan melawan hukum materiil dalam fungsinya yang positif*, pada perkara tindak pidana korupsi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 khususnya terhadap eksistensi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001.

V. Faktor Penyebab Terjadinya Ambiguitas Dalam Penafsiran Hukum dan Metode yang dipedomani oleh Penegak hukum

5.1. Dalam sub bab ini dibahas faktor-faktor penyebab terjadinya ambiguitas yaitu terhadap penafsiran unsur **“Melawan hukum, pada Pasal 2 ayat (1), unsur “Menguntungkan diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi”, unsur “Menyalah gunakan wewenang”, pada Pasal 3 UU PTPK dan unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK.**

5.2. Metode yang dipedomani penegak hukum (jaksa, advokat dan hakim) dalam menafsirkan rumusan pasal UU PTPK

Sebagai hasil reflektif terhadap kasus-kasus terbahas, secara kategorial terdapat 3 (tiga) indikasi menonjol yang menentukan ‘hitam-putihnya’ suatu interpretasi terhadap penerapan unsur-unsur TPK.

Pertama, adanya kelemahan yang melekat pada rumusan aturan hukum yang menjadikan aturan hukum yang bersangkutan menjadi multi tafsir sehingga sulit mendapatkan kepastian. Rumusan unsur “melawan hukum” dalam Pasal 2 UU PTPK dapat ditafsirkan dalam arti formal maupun materiel. Walaupun sudah ada penjelasan resmi atas pengertian unsur melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, tetapi tiba-tiba Mahkamah Konstitusi memberikan batasan yang menafikan pengertian unsur melawan hukum dalam arti materiel. Ternyata kemudian tidak selalu diikuti oleh hakim dalam menentukan pembuktian unsur melawan hukum.

Sementara itu dalam aturan perundang-undangan tertentu lainnya, pada bagian penjelasan pasal demi pasal dari sebagian besar UU, Peraturan Pemerintah, dan peraturan perundangan yang dirujuk sebagai aturan yang dilanggar oleh suatu perbuatan TPK, pada umumnya hanya berisi kata-kata ‘cukup jelas’. Dengan demikian terbuka peluang terjadinya manipulasi dalam interpretasinya karena masing-masing pihak akan memiliki interpretasi yang berbeda mengenai suatu ketentuan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam banyak kasus, para pihak sering menyusupkan kepentingannya di celah-celah peraturan yang multi tafsir tersebut.

Kedua, adanya duplikasi aturan pidana dalam UU PTPK dengan aturan pidana pada UU lain yang mengakibatkan terjadinya aturan yang tumpang-tindih (*overlapping*), baik secara vertikal maupun horizontal. Akibatnya, suatu pelanggaran terhadap aturan yang satu bisa saja dibenarkan oleh aturan yang lain. Sehingga pelanggaran aturan UU PTPK yang tidak dikenai pidana karena hakim mendasarkan pada aturan lain. (kasus putusan hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding,

yang membebaskan terdakwa CJ Nelloe dkk. Karena perbuatan terdakwa ditafsirkan hanya melanggar aturan intern perbankan)

Ketiga, banyaknya aturan hukum yang membuka ruang diskresi yang sangat besar. Menurut Klitgaard, diskresi yang besar tanpa akuntabilitas dan minus transparansi, akan menjadi penyebab terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam berbagai bentuknya. Tindak pemerasan dalam proses pidana yang selama ini marak terjadi, tidak lepas dari adanya kelonggaran diskresi yang diberikan antara lain oleh KUHAP mengenai kewenangan dalam upaya paksa, khususnya penahanan seorang tersangka atau pelaku tindak pidana korupsi.

Kondisi aturan hukum yang belum cukup memadai ditambah kuatnya kuatnya semangat legalisme telah pula menjadi salah satu penyebab utama keterpurukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia dewasa ini. Maka jarang ditemukan keputusan hukum yang lahir dari suatu terobosan menemukan keadilan dan kebenaran lewat penafsiran hukum yang kreatif. Prinsip *epikeia* Aristoteles, ataupun *equity*-nya Plato yang fungsinya menjembatani *gap* antara kepastian dan keadilan, tidak tampak aktivitas penegakan hukum yang mengatur tindak pidana korupsi. Prinsip legalisme dan formalisme telah menjadi alat paling ampuh bagi cara membaca atau menginterpretasikan hukum atas nama kepastian hukum.

Eksesnya bagi penerapan hukum dalam kasus-kasus ril, tak terkecuali dalam penerapan undang-undang PTPK dan atau cara melakukan interpretasi terhadap suatu perbuatan pidana (korupsi), yang dominan adalah cara ‘membaca’ hukum yang semata-mata gramatikal. Cara membaca (menginterpretasikan) hukum sistematikal dan yang historikal sangat jarang dilakukan. Kalau pun ada terobosan kreatif yang mengedepankan cara menginterpretasikan hukum yang sistematikal dan yang historikal, sudah dapat diduga akan berakhir ketika dihadapkan dengan adagium kepastian hukum.

Ada indikasi kuat bahwa dalam menangani setiap perkara khususnya kasus-kasus TPK Jaksa PU cenderung menerapkan tafsir gramatikal dan tafsir legal formal atau tafsir juridis kontekstual untuk membuktikan kebenaran dakwaannya. Hal ini dapat dimaklumi karena misi utama jaksa PU adalah membuktikan kebenaran dakwaannya.

Sedangkan bagi advokat maupun pihak terdakwa dari fakta yang terungkap dalam analisis kasus-kasus yang jadi obyek penelitian cenderung menggunakan metode tafsir analogis, teleologis atau tafsir ekstensif dalam menghadapi tuntutan pasal-pasal pidana dalam UU PTPK yang didakwakan oleh jaksa PU. Sikap dari pihak terdakwa (dan pembelanya) ini tentu dapat dipahami karena mereka berkepentingan untuk dapat terbebas dari jerat dakwaan jaksa PU dengan “berbagai cara”. Bahkan dalam praktek (pengalaman penulis) mereka akan menggunakan cara baik yuridis maupun non yuridis termasuk upaya penyusunan kepada jaksa maupun hakim yang bersangkutan.

Pada tahap akhir proses sidang pengadilan, tugas hakim adalah membuat kesimpulan dan putusan dengan membuat pertimbangan-pertimbangan hukum berdasarkan fakta yang terungkap dalam sidang. Berdasarkan data dan analisa terhadap kasus-kasus yang menjadi objek penelitian, dapat disimpulkan bahwa dalam membuat pertimbangan-pertimbangan hukum pada putusnya, hakim cenderung menerapkan metode penafsiran yang bervariasi, yaitu (pada umumnya) menggunakan metode tafsir gramatikal dan tafsir legal formal sebagaimana tersurat maupun tersirat dalam undang-undang (Kasus TPK a/n Darmono K Lawi dkk dan

kasus TPK a/n C.J. Nelloe dkk). Tapi dalam kasus-tertentu (kasus a/n Akbar Tanjung dkk) pada tahap kasasi khususnya terhadap terdakwa Akbar Tanjung hakim menggunakan metode tafsir teleologis dan ekstensif. Hakim menafsirkan perbuatan terdakwa Akbar Tanjung di luar konteks UU PTPK yaitu menafsirkan dari aspek hukum administrasi dan bahkan menganalogikan keadaan waktu itu sebagai keadaan darurat yang sebenarnya pada waktu kejadian (tahun 1999) tidak ada suatu aturan apapun dari pemerintah yang menyatakan pada waktu itu negara dalam keadaan darurat. Dengan demikian metode tafsir yang digunakan hakim dalam menangani kasus-kasus TPK cenderung berubah-ubah atau tidak konsisten.

VI. Tafsir ideal penerapan UU PTPK.

6.1. Tafsir ideal unsur “ dengan melawan hukum” pada Pasal 2 ayat (1) UU PTPK

Tafsir ideal dalam menerapkan unsur ‘dengan melawan hukum’ pada Pasal 2 ayat (1) UU PTPK adalah tepat bila tetap menerapkan ajaran sifat melawan hukum baik formal maupun materiel baik dalam fungsinya yang positif maupun negatif. Hal itu sejalan dari maksud pembuat undang-undang TPK sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan umum sebagai berikut :

Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan sedemikian sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara ”melawan hukum” dalam pengertian formil dan materiel. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Penafsiran yang demikian akan dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, karena dua alasan:

1. Apabila suatu perbuatan yang disangka merupakan TPK dan telah memenuhi unsur-unsur pidana dalam salah satu pasal UU PTPK, tetapi apabila pada diri pelaku benar-benar tidak ditemukan adanya kesalahan dalam melakukan perbuatannya itu, maka berdasarkan ajaran sifat melawan hukum dalam fungsinya yang negatif, terdakwa patut dilepas dari tuntutan hukum.
2. Sebaliknya Apabila suatu perbuatan yang menurut aturan hukum positif (tertulis) tidak ditemukan adanya pelanggaran, tetapi apabila unsur-unsur lain dalam Pasal 2 ayat (1) maupun Pasal 3 UUPTPK telah terbukti dan telah melanggar rasa keadilan dan kepatutan serta ada kesalahan pada diri terdakwa dalam melakukan perbuatannya itu, maka berdasarkan ajaran sifat melawan hukum dalam fungsinya yang positif , terdakwa patut dituntut hukum.

6.2. Tafsir ideal unsur “memperkaya diri (atau menguntungkan) sendiri, orang lain atau suatu korporasi” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK

Tafsir ideal terhadap unsur “ memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi” pada Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, atau “menguntungkan diri sendiri” pada Pasal 3 UU PTPK adalah sesuai dengan penafsiran dalam praktek pengadilan sebagaimana diyakini dan diterapkan oleh penegak hukum yaitu jaksa dan hakim

dalam kasus-kasus TPK yang dijadikan objek penelitian, yaitu : Bertambahnya kekayaan riil baik dalam bentuk uang atau bentuk harta kekayaan lain dari terdakwa/terpidana, atau orang lain (natuur person) atau suatu korporasi/badan hukum baik yang resmi atau bukan, yang didapatkan dari hasil perbuatan TPK yang telah dinyatakan terbukti di pengadilan.

Dalam praktek pengadilan untuk mengukur besarnya nilai atau jumlah “kekayaan “ atau “keuntungan” yang diperoleh oleh terdakwa/terpidana, atau orang lain atau suatu korporasi dalam kasus TPK tersebut adalah sebesar jumlah kerugian negara yang timbul akibat perbuatan korupsi yang dilakukan terdakwa/terpidana yang bersangkutan.

6.3. Tafsir ideal unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” pada Pasal 3 UU PTPK

Tafsir ideal pada unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” pada Pasal 3 UU PTPK harus diartikan sebagai berikut :

- a. Pengertian unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” pada Pasal 3 UU PTPK dapat dilakukan oleh siapapun, baik seorang pegawai negeri, pejabat publik maupun pegawai atau orang swasta yang memiliki kewenangan dalam kedudukannya itu.
- b. ‘Pengertian unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” pada Pasal 3 UU PTPK terkait dengan terminologi kelalaian atau ketidak hati-hatian sebagai perluasan unsur penyalahgunaan wewenang dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 35 ayat (1) yang menegaskan: "Setiap pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara yang *melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya* baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud". Rumusan yang sejajar juga ditemukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 59 yang menegaskan: (1) Semua kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

6.4. Tafsir ideal unsur “ dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK

Pengertian keuangan negara telah diatur dalam beberapa perundang-undangan antara lain UU PTPK dan UU No. 17 Th. 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Penjelasan umum UU PTPK yang dimaksud dengan keuangan negara dan perekonomian negara adalah sebagai berikut :

- Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:
- a. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
 - b. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban 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 tingkat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Pengertian keuangan negara juga dirumuskan dalam pasal 1 UU No. 17 Th. 2003 yang dimaksud dengan keuangan negara disebut pada pasal 1 butir 1 sebagai berikut :

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan :
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.

Menyimak dan mendalami kedua rumusan pengertian keuangan negara dalam kedua UU diatas, maka tafsir ideal pengertian unsur keuangan negara adalah dengan menerapkan rumusan dalam Penjelasan umum UU PTPK.

Pendapat ini didasarkan pada makna dari rumusan keuangan negara dalam Penjelasan umum UU PTPK yang mencantumkan frasa “seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun”. Dengan rumusan ini, mengandung arti yang luas dan dapat mencakup pengertian keuangan negara yang saat ini belum dirumuskan.

Pengertian frasa “ dalam bentuk apapun” juga mengandung makna futuristik, artinya pengertian keuangan negara akan terus berkembang dan mengikuti perkembangan rumusan-rumusan resmi yang kelak akan dituangkan dalam berbagai peraturan.

Tafsir ideal pengertian sub unsur “perekonomian negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK adalah sebagaimana dirumuskan dalam penjelasan umum UU PTPK khusus tentang pengertian frasa “ perekonomian negara”. sebagai berikut :
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 tingkat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

6.5. Konsep tafsir ideal yang normatif holistik (*holistic normative*).

Lebih mendasar lagi dalam pembahasan tentang tafsir ideal yang normatif dalam memahami unsur-unsur melawan hukum dan menyalah gunakan kewenangan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK, maka perlu meng”*explore*” lebih substansial dan mendalam lagi atas konsep tafsir ideal tersebut namun masih tetap dalam koridor tafsir hukum yang normatif atau tetap mengacu pada aturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Pancasila, UUD 1945 dan UU No. 10 th. 2004 serta UU No. 48 Th. 2009. Tafsir ideal dalam menerapkan UU PTPK adalah **tafsir hukum normatif yang holistik atau *holistic normative***

VII. Simpulan dan implikasi

7.1. Simpulan

- 7.1.1. Telah ditemukan fakta adanya ambiguitas tafsir dan penerapan Pasal 2 maupun Pasal 3 UU PTPK oleh penegak hukum, yaitu antara jaksa, penasehat hukum dan hakim.
- 7.1.2. Ambiguitas tafsir terjadi pada hampir semua unsur Pasal 2 maupun Pasal 3 UU PTPK utamanya tafsir unsur 'melawan hukum' dan unsur 'menyalahgunakan wewenang' dalam Pasal 3 UU PTPK.
- 7.1.3. Penyebab terjadinya ambiguitas:
 - 7.1.3.1. Kekurang jelasan rumusan maupun penjelasan UU PTPK
 - 7.1.3.2. Adanya duplikasi aturan pidana antara UU PTPK dengan UU lain yang dapat dikualifikasikan sebagai TPK.
 - 7.1.3.3. Adanya aturan-aturan lain yang memberikan diskresi kewenangan (*freies ermessen*) bagi pejabat publik untuk dapat membuat kebijakan di luar aturan yang berlaku.
 - 7.1.3.4. Adanya perbedaan misi dan kepentingan antara jaksa, advokat/pembela terdakwa dan hakim sehingga menimbulkan perbedaan dalam metode penafsiran masing-masing.
 - 7.1.3.5. Kadang perbedaan interpretasi dalam penerapan UU PTPK juga dapat disebabkan oleh adanya kepentingan non juridis di luar konteks peradilan (motif penyuaipan, motif politik atau kepentingan lainnya)
- 7.1.4. Akibat ambiguitas dalam penafsiran Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK telah menimbulkan putusan-putusan hakim yang kontroversial dan mencederai rasa keadilan masyarakat.
- 7.1.5. Metode penafsiran yang digunakan oleh jaksa adalah metode tafsir gramatikal, juridis normatif. Advokat cenderung menggunakan penafsiran yang analogis, ekstensif sesuai kepentingan terdakwa. Hakim sering menggunakan metode tafsir yang berubah-ubah (tidak konsisten).

7.2. Implikasi

- 7.2.1. Implikasi teoritik : Ambiguitas tafsir dalam UU PTPK disebabkan perbedaan metode tafsir masing-masing penegak hukum. Teori tafsir hukum selama ini masih belum memenuhi tafsir ideal sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila sebagai *grundnorm* dan amanat dari UUD 1945 sebagai dasar konstitusional. tafsir hukum yang ideal mencakup norma-norma hukum yang lebih holistik, atau tafsir hukum normatif yang holistik.
Rekomendasi teoritik : Metode tafsir ideal perlu dikombinasikan dengan konsep hukum yang bersumber pada nilai-nilai hukum yang bersumber dari dasar Negara (*grundnorm*) yaitu Pancasila dan UUD 1945. Yaitu tafsir hokum normative yang holistik atau *holistic normative*.
- 7.2.2. Implikasi praktis : Ambiguitas tafsir UU PTPK mengakibatkan inkonsistensi dalam penanganan kasus TPK, sehingga merugikan pencari keadilan terutama upaya pemberantasan TPK di Indonesia
Rekomendasi praktis:
Aspek *legal* : Perlu penyempurnaan UU PTPK yang disesuaikan dengan UNCAC 2003 dan perumusan pasal-pasalnya tidak multi tafsir.
Aspek *institutional*: Lembaga penegak hukum agar benar-benar memiliki *political will* yang kuat dan perlu menyamakan persepsi dalam menafsirkan dan menerapkan UU PTPK dengan kepekaan hati nurani dan rasa keadilan.