



Korupsi menjadi problem serius bagi Indonesia. Praktik yang sama sekali tidak terpuji ini, dalam potret Indonesia kekinian, dari tahun ke tahun, bukannya semakin menurun atau berkurang, melainkan tetap eksis dan menggoda, bahkan semakin bervariasi dan bertumbuh ke arah presensi peningkatan yang cukup signifikan, baik diukur dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Korupsi dilakukan tanpa perasaan malu. Hal ini jelas sangat mengerikan dan yang pasti akan mengancam eksistensi berbangsa dan bernegara. Indonesia kini ditempatkan pada urutan ke-4 sebagai negara terkorup di dunia.

Penilaian dan stigma korupsi tersebut, tentu saja sangat memalukan dan memprihatinkan kita selaku bangsa Indonesia. Bila dilihat dari aspek kepentingan ekonomi dan politik, dan sudah mulai memukul ketahanan bangsa serta merendahkan harkat dan martabat seluruh masyarakat dan pemerintah Indonesia baik dalam kancah pergaulan regional maupun internasional.

Maka pemberantasan korupsi pun perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa dan harus dilakukan dengan "cara yang khusus". Hadirnya UU Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang –Undang Nomor 20 Tahun 2001 memang memungkinkan pemberantasan korupsi. Namun UU tersebut dapat memancing dan kemudian akan mendorong oknum aparat penegak hukum melakukan tindakan pemberantasan korupsi secara "serampangan". Misalnya dengan suatu kebijakan pejabat bank (BUMN) dalam menilai dan menentukan suatu permohonan kredit, tidak serta merta dapat dianggap sebagai korupsi karena ia bekerja berdasarkan UU Perbankan. Untuk itulah, kepatutan terhadap asas kekhususan sistematis menjadi tolak ukur agar kita menjadi negara yang benar-benar taat terhadap hukum.



UKI PRESS



HUKUM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI  
DAN DIMENSI SISTEMATIK HUKUM KHUSUS

Nopsianus Max Damping

Nopsianus Max Damping

# Hukum Pemberantasan Tindak Pidana KORUPSI dan Dimensi Sistematis Hukum Khusus



Korupsi menjadi problem serius bagi Indonesia. Praktik yang sama sekali tidak terpuji ini, dalam potret Indonesia kekinian, dari tahun ke tahun, bukannya semakin menurun atau berkurang, melainkan tetap eksis dan menggoda, bahkan semakin bervariasi dan bertumbuh ke arah presensi peningkatan yang cukup signifikan, baik diukur dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Korupsi dilakukan tanpa perasaan malu. Hal ini jelas sangat mengerikan dan yang pasti akan mengancam eksistensi berbangsa dan bernegara. Indonesia kini ditempatkan pada urutan ke-4 sebagai negara terkorup di dunia.

Penilaian dan stigma korupsi tersebut, tentu saja sangat memalukan dan memprihatinkan kita selaku bangsa Indonesia. Bila dilihat dari aspek kepentingan ekonomi dan politik, dan sudah mulai memukul ketahanan bangsa serta merendahkan harkat dan martabat seluruh masyarakat dan pemerintah Indonesia baik dalam kancah pergaulan regional maupun internasional.

Maka pemberantasan korupsi pun perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa dan harus dilakukan dengan “cara yang khusus”. Hadirnya UU Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang –Undang Nomor 20 Tahun 2001 memang memungkinkan pemberantasan korupsi. Namun UU tersebut dapat memancing dan kemudian akan mendorong oknum aparat penegak hukum melakukan tindakan pemberantasan korupsi secara “serampangan”. Misalnya dengan suatu kebijakan pejabat bank (BUMN) dalam menilai dan menentukan suatu permohonan kredit, tidak serta merta dapat dianggap sebagai korupsi karena ia bekerja berdasarkan UU Perbankan. Untuk itulah, kepatutan terhadap asas kekhususan sistematis menjadi tolak ukur agar kita menjadi negara yang benar-benar taat terhadap hukum.



Nopsianus Max Damping

# Hukum Pemberantasan Tindak Pidana KORUPSI DAN DIMENSI SISTEMATIK Hukum Khusus



HUKUM PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI  
DAN DIMENSI SISTEMATIK  
HUKUM KHUSUS

Sanksi Pelanggaran Pasal 44 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987  
Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982  
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyebarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

NOPSIANUS MAX DAMPING

Hukum Pemberantasan  
Tindak Pidana Korupsi  
dan Dimensi Sistematis  
Hukum Khusus



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
PRESS

HUKUM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI  
DAN DIMENSI SISTEMATIK HUKUM KHUSUS

Hak cipta dilindungi undang-undang

© All right reserved

Penulis

Nopsianus Max Damping

Editor

Wiwik Sri Widiarty

Desain Sampul dan Perwajahan Isi

Tugas Suprianto

Cetakan Pertama, November 2019

Tebal viii + 180 hal

ISBN

Penerbit:

Universitas Kristen Indonesia (UKI) Press

Jl. Mayjend Sutoyo No. 2, Cililitan, Jakarta Timur

# Kata Pengantar

**S**egala puji syukur dipanjatkan Kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas hikmat dan rahmat-Nya, buku ini dapat dapat diselesaikan.

Korupsi di Indonesia, sebagaimana kita ketahui dan pahami, sudah terjadi secara sistemik dan meluas, sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, akan tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa dan harus dilakukan dengan “cara yang khusus” tidak ditentukan lebih lanjut dalam uraian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Hal tersebut dapat memancing dan kemudian akan mendorong oknum aparat penegak hukum melakukan tindakan pemberantasan korupsi secara “serampangan”.

Ada banyak hal yang patut kita dipertanyakan kembali, di antaranya: Apakah pantas untuk dijaga dan diawasi oleh aparat/petugas terhadap setiap pemberian sukarela, manakala seorang pejabat atau anak pejabat melangsungkan pernikahan. Sama halnya juga dengan suatu kebijakan pejabat bank (BUMN) dalam menilai dan menentukan suatu permohonan kredit, tidak serta-merta dapat dianggap sebagai korupsi, Undang-Undang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Perbankan adalah sederajat. Keputusan terhadap asas Kekhususan sistematis menjadi tolak ukur.

Buku ini ditulis dari hasil penelitian hukum, dengan maksud untuk memperkaya kepastamaan, dan tentunya sasaran pembaca buku ini tidak saja terbatas bagi kalangan akademisi saja, akan tetapi juga kalangan legislatif, pemerintah, dan aparat penegak hukum, serta masyarakat luas.

Semoga buku yang diberangkatkan dari tesis penulis ini bermanfaat sebagai salah satu sarana pembelajaran, khususnya dalam bidang tindak pidana korupsi dimensi sistematis. Penulis menyadari bahwa buku ini belumlah sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan pembaca buku ini untuk memberi sumbangan saran yang membangun demi perbaikan buku ini dikemudian hari.

Selanjutnya mengucapkan terimakasih yang sebesar- besarnya kepada Prof. Dr. H. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M selaku Pembimbing Utama yang telah bersedia meluangkan waktu dan pikiran untuk memberikan pengarahan dalam penulisan tesis ini, juga kepada Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H, selaku anggota pembimbing yang telah memberikan pengetahuan dan bekal sangat berharga bagi penulis, serta berbagai pihak yang telah membantu dalam memberikan informasi untuk menyelesaikan penulisan buku ini.

Jakarta, 7 Oktober 2019

Penulis



# Daftar Isi

Kata Pengantar	v
<b>Bab 1. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</b>	<b>1</b>
1.1 Pemberantasan Korupsi di Indonesia	3
1.2 Putusan Pengadilan Kasus BLBI	10
1.3 Konsep Pemikiran	17
<b>Bab 2. Asas Kekhususan Sistematis dan Teori Perbuatan Melawan Hukum dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi</b>	<b>27</b>
2.1 Pengertian Tindak Pidana Korupsi	27
2.2 Pengertian Korupsi Menurut Para Pakar	28
2.3 Pengertian Korupsi Menurut Perundang-undangan	29
2.4 Sejarah Perundang-undangan Tindak Pidana Korupsi	37
2.5 Asas Kekhususan Sistematis	43
2.6 Teori dan Ajaran Perbuatan Melawan Hukum	47
2.7 Perbuatan Melawan Hukum Materil - Hukum Perdata	53
2.8 Perbuatan Melawan Hukum Materil - Hukum Pidana	63
2.9 Perluasan Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Materil - Hukum Pidana Korupsi	70

<b>Bab 3. Pengelolaan Kredit Perbankan Menurut Ketentuan UU Perbankan dan Sangkaan Tindak Pidana Korupsi</b>	89
3.1 Pengertian Mengenai Bank	89
3.2 Pengertian Kredit	91
3.3 Unsur Kredit	92
3.4 Tujuan Kredit	93
3.5 Fungsi Kredit	95
3.6 Jenis-jenis Kredit	98
3.7 Sangkaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Kredit	111
<b>Bab 4. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Kompetensi Perbankan</b>	119
4.1 Tindak Pidana Korupsi	119
4.2 Konsiderans dan Putusan MA-RI	121
4.2 Analisis terhadap Perbuatan Melawan Hukum dalam Pemberian Kredit Perbankan	138
4.3 Kajian Atas UU Tipikor terhadap Kompetensi UU Perbankan	149
<b>Daftar Pustaka</b>	161
<b>Indeks</b>	167
<b>Tentang Penulis</b>	175

# Bab 1.

## Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

**T**ransparansi Internasional menyebutkan korupsi sebagai “perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka.”<sup>1</sup>

Sikap tak kuasa menolak godaan hidup mewah dan hasrat cepat kaya tanpa kerja keras, berjualan tanpa kejujuran dan suka melakukan kecurangan, merupakan penggalan dari rentetan dan ciri khas gaya hidup sang koruptor. Selain itu, sikap masa bodoh, gemar memamerkan harta dan tidak mau peduli dengan hak dan kepentingan orang lain, akan selalu terpantul melalui pola kehidupan sang koruptor dalam setiap denyut aktifitas kesehariannya.

Mahatma Gandhi, pernah mengingatkan dan berkata bahwa, *“there are seven sins in the world: Wealth without work, Pleasure*

---

<sup>1</sup> Mohammad Amien Rais, *“Agenda-Mendesak Bangsa Selamatkan Indonesia!”* PPSK Pres, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, 2008, hlm. 177

*without conscience, Knowledge without character, Commerce without morality, Science without humanity, Workship without sacrifice, and Politics without principle.*” (Ada tujuh macam dosa di dunia: Kekayaan tanpa kerja, Kesenangan tanpa nurani, Pengetahuan tanpa watak, Perdagangan tanpa moralitas, Ilmu tanpa kemanusiaan, Ibadah tanpa pengorbanan, dan Politik tanpa prinsip).<sup>2</sup>

Masalah-masalah korupsi, sebetulnya, sudah menjadi isu lawas di negeri ini. Mental dan sikap aji mumpung sudah lama digunakan sebagai jurus pamungkas untuk selalu meraup keuntungan pada setiap kesempatan yang tidak boleh dilewatkan begitu saja. Bahkan seorang pejabat akan dianggap “bodoh dan tidak kreatif” oleh kalangan dekatnya, apabila tidak dapat memanfaatkan situasi dan kesempatan yang ada didepan mata. Mental aji mumpung ini kemudian membudaya dan berkembang di kalangan oknum-oknum pegawai negeri, para oknum pejabat negara maupun oleh mereka yang ketiban mendapatkan promosi dan kesempatan untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

Selain itu, sejarah pun mencatat bahwa kebiasaan aji mumpung ini sayangnya tidak pernah lapuk oleh zaman, aksi ambil untung tanpa hak ini, terus berlangsung dari generasi ke generasi. Praktik-Praktik korupsi seperti ini, terus bertumbuh subur dan sepertinya tanpa ada perasaan bersalah dari sang pelaku. Kelakuan koruptifnya terus bergulir baik semasa pemerintahan Orde Lama (1945-1966), kemudian Orde Baru (1966-1998) maupun Orde Reformasi (1998-sekarang).

Potret sejarah terhadap politik hukum pemberantasan korupsi, telah lama diterapkan. Hal ini dapat kita telusuri melalui rekam jejak yang diawali dengan pemberlakuan peraturan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 173

pemberantasan korupsi pada sekitar tahun 1950, sekalipun ketika itu masih dalam ruang lingkup terbatas, namun paling tidak, di dalamnya sudah mulai timbul kesadaran mengenai pentingnya melakukan upaya pemberantasan korupsi.

### 1.1 Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Aturan tentang pemberantasan korupsi justru pertama kali muncul melalui Peraturan Penguasa Perang dari Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1950 No. Prt/Peperpu/013/1958 dan dari Kepala Staf Angkatan Laut tanggal 17 April 1958 No. Prt/Z.I/17, tanggal 9 Juni 1960. Selanjutnya, kedua Peraturan dari Penguasa Perang tersebut dinyatakan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan No. 24 tahun 1960, mengenai "Pengusutan, Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi."<sup>3</sup>

Praktik yang sama sekali tidak terpuji ini, dalam potret Indonesia kekinian, dari tahun ke tahun, bukannya semakin menurun atau berkurang, melainkan tetap eksis dan menggoda, bahkan semakin bervariasi dan bertumbuh ke arah presensi peningkatan yang cukup signifikan, baik diukur dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Korupsi pada masa kini, hampir pasti telah menjadi pilihan gaya hidup kosmopolit, tanpa perasaan malu, ini jelas sangat mengerikan dan yang pasti akan mengancam eksistensi berbangsa dan bernegara. Data dari hasil survei yang dilakukan Transparansi International terhadap 102 negara di dunia pada tahun 2002, menyebutkan Indonesia justru ditempatkan pada urutan ke-4 sebagai negara terkorup di dunia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Indriyanto Seno Adji, "Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 6

<sup>4</sup> Berdasarkan urutannya: *Banglades, terkorup; Nigeria, urutan kedua; Paraguay, Angola dan Madagaskar, di urutan ketiga; Kenya dan Indonesia, di urutan keempat.* Lihat Kompas, 9 Maret 2003, *Ketika China Perangi Korupsi*, hlm. 30.

Penilaian dan stigma korupsi tersebut, tentu saja sangat memalukan dan memprihatinkan kita selaku bangsa Indonesia. Para investor asing, satu demi satu dan lambat laun namun pasti, akan menjauh dari bumi Indonesia, karena mereka para investor tidak akan nyaman dan mampu bertahan dengan situasi ekonomi biaya tinggi. Disamping itu, bila dilihat dari aspek kepentingan ekonomi dan politik, hal yang paling menyedihkan ialah korupsi sudah mulai memukul ketahanan bangsa serta merendahkan harkat dan martabat seluruh masyarakat dan pemerintah Indonesia baik dalam kancah pergaulan regional maupun internasional.

Perasaan miris dan keprihatinan yang mendalam dikemukakan Romli Atmasasmita<sup>5</sup> bahwa: “Masalah korupsi (*Pen*, di Indonesia) sudah merupakan ancaman serius terhadap stabilitas, keamanan masyarakat nasional dan internasional, telah melemahkan institusi, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan penegakan hukum. Pernyataan ini sudah merupakan prinsip umum hukum internasional dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.”

Ungkapan senada dituturkan Barda Nawawi Arief,<sup>6</sup> “Tindakan korupsi merupakan salah satu masalah besar yang selalu menjadi sorotan dan sekaligus keprihatinan masyarakat. Tidak hanya menjadi keprihatinan nasional tetapi juga keprihatinan dunia internasional.”

Dipandang dalam perspektif internasional, tindakan korupsi dapat diklasifikasikan sebagai salah satu kejahatan dalam

---

<sup>5</sup> Romli Atmasasmita, “*Strategi dan Kebijakan Hukum Dalam Pemberantasan Korupsi Melawan Kejahatan Korporasi di Indonesia: Membentuk Ius Constituentum Pasca Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003.*” (Paper), Jakarta 2006, hlm. 1

<sup>6</sup> Barda Nawawi Arief, “*Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana.*” Citra Aditya Bakti, Cetakan II, Semarang, 2005, hlm. 97

*white collar crime* yang membawa dampak dan akibat yang sangat kompleks. Masalah korupsi ini sudah menjadi perhatian yang serius dari masyarakat internasional. Resolusi tentang “*Corruption in Government*” yang disahkan dalam Kongres PBB ke-8 mengenai “*The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” di Havana (Cuba) tahun 1990, antara lain menyatakan bahwa:

- 1) Korupsi di kalangan pejabat publik (*corrupt activities of public official*) berpotensi (a) dapat menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah (*can destroy the potential effectiveness of all types of governmental programmes*); (b) dapat mengganggu serta menghambat pembangunan (*hinder development*); dan (c) menimbulkan korban individu maupun kelompok masyarakat (*victimize individuals and groups*).
- 2) Ada keterkaitan erat antara korupsi dan berbagai bentuk kejahatan ekonomi, kejahatan terorganisasi dan pencucian uang haram (*money laundering*).<sup>7</sup>

Opini masyarakat internasional maupun ungkapan keprihatinan para pakar yang berkaitan dengan perilaku korupsi di atas, memunculkan pertanyaan: Mengapa seseorang dapat berperilaku koruptif? Robert Klitgaard,<sup>8</sup> secara gamblang dan sederhana menye-butkan bahwa: “... *action plans often stops at calls for moral renovation, codes of conduct, or new law. By themselves, these measure accomplish little*”. Oleh karenanya

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 97-98.

<sup>8</sup> Robert Klitgaard, “*Corrupt Custom*”, sebagaimana dikutip Mardjono Resodiputro, Tanggapan Atas Kajian Laboratorium Sosiologi FISIP-UI tentang “*Performance Review*” atas Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TG-TPK), Catatan diskusi disampaikan dalam Seminar Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diselenggarakan oleh Laboratorium Sosiologi FISIP-UI, Jakarta 25 Juli 2001.

perlu dipahami bahwa “*corruption is a crime calculation, not passion*”, sehingga dapat dirumuskan melalui susunan variabel simbolik, sebagai berikut:

$$C = D + M - A$$

(*Corruption = Discretion + Monopoly - Accountability*)

Berdasarkan postulat susunan variabel tersebut, Klitgaard hendak mengingatkan dan menyampaikan bahwa fenomena terjadinya korupsi lebih disebabkan oleh faktor adanya monopoli kekuasaan (kewenangan) yang besar ditambah dengan dominasi kebijakan diskresi, namun tidak disertai dengan kewajiban akuntabilitas dalam menjalankan fungsi tugas dan jabatannya.

Bertolak dari *hipotesis* di atas, secara sederhana, kita dapat simpulkan bahwa pada dasarnya korupsi dapat terjadi dimana dan kapan saja. Paling tidak ada tiga hal mendasar yaitu adanya diskresi, monopoli kewenangan, serta minus akuntabilitas. Disamping ketiga faktor mendasar ini, tentu saja, masih ada faktor atau penyebab lain yang menjadi dasar dan alasan mengapa seseorang melakukan korupsi. Satu di antaranya menyangkut tingkat kesadaran pejabat dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab di bidang pemerintahan masih sangat rendah. Selain itu fungsi pengawasan oleh aparat berwenang maupun masyarakat dalam fungsi *checks and balances* juga terasa sangat minim.

Situasi dan kondisi demikian, lambat laun, akan membuka peluang untuk melakukan penyimpangan kewenangan oleh para pelaku dan kelompoknya. Momentum seperti inilah yang kerap digunakan, baik oleh oknum pejabat di tingkat pusat maupun daerah.

Pemikir Prancis, Voltaire, pernah mengatakan bahwa “manusia harus memiliki sifat korupsi sedikit, karena mereka



tidak terlahir sebagai serigala, namun mereka akan menjadi serigala.” Oleh karenanya jenjang pengawasan terhadap para pemangku kekuasaan dalam hal ini aparat pemerintah, mutlak diperlukan guna memperkecil penyimpangan kekuasaan yang ada padanya.

Pertengahan tahun 1998, Indonesia mengalami eskalasi politik yang terus memanas, salah satunya adalah pemegang kekuasaan dinilai korup dan lebih mementingkan kelompok dan kelompoknya. Dari sana, dinamika gerakan massal reformasi berlangsung secara cepat dan sistematis. Klimaksnya memaksa Presiden Soeharto turun dari kekuasaan pada Mei 1998, dan dengan demikian Orde Baru pun turut tumbang. Tuntutan reformasi 1998 terfokus pada dua hal yakni menurunkan Soeharto dan melakukan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di semua lini dan bidang pemerintahan.

Mulailah kehidupan kenegaraan Indonesia berubah, salah satunya membawa agenda reformasi yang dipandang membawa angin segar. Tentu saja hal tersebut disambut antusias oleh masyarakat dan seluruh komponen bangsa. Pemerintah pun segera melakukan reformasi dan pembaharuan menyeluruh di bidang hukum dan pemerintahan, di antara nya segera melakukan perubahan terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan, terutama peraturan-peraturan yang menyangkut pemberantasan KKN dan salah satunya adalah Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan kata lain, Pemerintah didorong untuk secepatnya melakukan berbagai pengkajian, re-orientasi dan re-evaluasi terhadap fungsi dan efektifitas Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-undang No. 3 Tahun 1971) sebagai sarana dan perangkat regulasi hukum dalam memberantas dan menanggulangi masalah-masalah korupsi di Indonesia. Diketahui bahwa ketentuan dalam Undang-undang No. 3 Tahun

1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinilai terlalu banyak menyimpan kelemahan, ketinggalan zaman (usang), dan tidak lagi memadai untuk dipertahankan. Undang-undang tersebut terbukti tidak mampu menjerat koruptor kelas kakap, karena selalu kalah cepat dalam menemukan dan mengumpulkan alat-alat bukti. Hal ini tentu saja akan membawa konsekuensi pada kesulitan penuntut umum dalam melakukan pembuktian penuntutannya di pengadilan. Oleh karenanya, maka dipandang perlu agar Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-undang No. 3 Tahun 1971) untuk segera diganti dengan Undang-undang baru yang diharapkan akan dapat lebih maksimal, lebih memadai, berdaya guna dan berhasil guna dalam melakukan pemberantas tindak pidana korupsi.

Senada dengan hal tersebut, Roscoe Pound,<sup>9</sup> menyatakan bahwa "*law must be stable and yet it cannot stand still*; perkembangan dalam masyarakat memang menjadi titik tolak dari keberadaan suatu peraturan". Hukum yang stabil akan dapat menjadi ukuran yang pasti bagi masyarakat untuk menentukan perbuatan mana yang boleh dan perbautan mana yang tidak boleh. Namun demikian harus pula diakui bahwa hukum yang berjalan di tempat seperti itu dalam kenyataannya akan menjadi hukum yang cepat usang dan pada gilirannya akan tertinggal jauh oleh kemajuan masyarakat.

Selain diawali semangat dibentuknya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sejarah juga mencatat bahwa dasar dan alasan pembentukan Undang-undang No. 31 Tahun 1999, mulanya ditandai dan tidak terlepas dari peranan dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Konstelasi politik

---

<sup>9</sup> Roscoe Pound, "*Interpretation of Legal History*", Wm. W. Gaunt & Sons Inc, Florida, 1986, hlm. 1

Indonesia yang cukup memanas ketika itu, kemudian melahirkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998. Ketetapan tersebut kemudian menjadi landasan yuridis yang mendorong tuntutan pemberantasan KKN terhadap mantan Presiden Soeharto beserta kroni-kroninya. Gaung atas teriakan dan tuntutan ini kemudian disambut dan bergema dimana-mana.

Klimaksnya dibentuklah Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini kemudian membawa angin segar dan harapan baru dalam masyarakat. Namun validitas dan eksistensi Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tidak dapat bertahan lama. Kurang lebih dua tahun kemudian, diubah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi.

Salah satu dasar dan alasan dirubahnya Undang-undang No. 31 Tahun 1999, disebutkan dalam penjelasannya, adalah karena korupsi di Indonesia sudah terjadi secara sistemik, sistematis, dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, akan tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus.

Bahwa pengertian mengenai kalimat apa yang dimaksud dengan “dilakukan secara luar biasa” dan dengan “cara yang khusus,” tidak ditemukan lebih lanjut dalam uraian penjelasan tersebut. Hal ini tentu saja akan memancing dan mendorong aparat penegak hukum, terutama penyidik untuk kemudian melakukan tindakan pemberantasan korupsi secara “serampangan.” Lebih daripada itu sikap dan tindakan aparat penegak hukum lebih mengesankan pada sikap “arogansi” dan terlalu memaksakan kehendak hingga kemudian dapat dianggap bukan hanya telah

melanggar hak-hak asasi manusia melainkan juga telah menabrak rambu-rambu hukum yang ada.

Praktik “arogansi” aparat tersebut sudah mulai terlihat dan sangat terasa sejak mulai berlakunya Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ada banyak hal yang memang sebetulnya patut untuk kita mempertanyakan kembali, di antara nya mengenai, misalnya, apakah pantas untuk dijaga dan diawasi secara langsung oleh petugas atas setiap pemberian sukarela, ketika seorang pejabat atau anak pejabat yang sedang melangsungkan resepsi pernikahan, dengan mana kemudian petugas pun dengan sigap melakukan pemeriksaan pencatatan dan merekam atas semua pemberian para undangan tersebut, padahal dasar pemberiannya adalah sukarela.

## 1.2 Putusan Pengadilan Kasus BLBI

Sama halnya juga dengan suatu perbuatan hukum dalam bentuk permohonan dan pemberian kredit oleh suatu bank yang sebahagian sahamnya milik pemerintah, terhadap nasabahnya. Apakah tindakan hukum dari seorang pejabat bank milik negara (BUMN) dalam hal mengambil kebijakan pemberian kredit dimaksud dapat langsung dikategorikan dan dianggap sebagai perbuatan kejahatan korupsi. Begitu pula dengan kebijakan pemerintah dalam memberikan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) terhadap bank-bank swasta nasional yang ketika itu “terpaksa” menerima kucuran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Bahwa salah satu kasus perbankan yang paling menonjol adalah kasus E.C.W Neloe, dkk. dalam hal pemberian fasilitas kredit Investasi dan Dana Talangan (*bridging loan*), sejumlah

USD.18.500.000,- atau setara dengan Rp 160.000.000.000,- (seratus enam puluh milyar rupiah) oleh PT Bank Mandiri (Persero), Tbk. kepada PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN)/ PT Tahta Medan.

Perkara ini kemudian diputus oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 20 Februari 2005 (No.2068/ Pid.B/2005/ PN.Jak.Sel) dengan amar putusannya antara lain, sebagai berikut: (1). *Menyatakan bahwa para terdakwa: E.C.W. Neloe, I. Wayan Pugeg, dan M. Sholeh Tasrifan, SE. MM, tersebut, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan perbuatan pidana sebagaimana yang didakwakan kepada mereka;* (2). *Membebaskan para terdakwa tersebut dari seluruh dakwaan;* (3). *Memerintahkan agar para terdakwa dibebaskan dari tahanan negara;* (4). *Mengembalikan hak-hak para terdakwa dalam kedudukan, kemampuan, harkat dan martabatnya.*

Kebebasan yang diperoleh E.C.W. Neloe, dkk. nyatanya tidak dapat berlangsung lama. Jaksa Penuntut Umum (JPU) kemudian melakukan upaya Kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI).

Melalui amar putusan Kasasi No. 1144 K/Pid/2006, MA-RI antara lain menyatakan, mengadili: Menolak permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi I/para Terdakwa: (I). EDWARD CORNELLIS WILLIAM NELOE, (II). I WAYAN PUGEG, (III). M. SHOLEH TASRIFAN, SE, MM tersebut; Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi II: JAKSA/ PENUNTUT UMUM PADA KEJAKSAAN NEGERI JAKARTA SELATAN tersebut; Membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 2068/Pid.B/2005/ PN.Jak.Sel, tanggal 20 Februari 2006;

**MENGADILI SENDIRI:** (1) *Menyatakan para Terdakwa: I. EDWARD CORNELLIS WILLIAM NELOE, II. I WAYAN PUGEG, III. M. SHOLEH TASRIFAN, SE, MM telah terbukti*

*secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana: “Korupsi secara bersama-sama dan berlanjut”; (2) Menjatuhkan pidana oleh karena itu kepada Terdakwa-Terdakwa I, II, III, tersebut dengan pidana penjara masing-masing selama 10 (sepuluh) tahun; (3) Menetapkan lamanya Terdakwa-Terdakwa I, II, III berada dalam tahanan sebelum putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap, akan dikurangkan seluruhnya dari pidana penjara yang dijatuhkan; (4) Menghukum Terdakwa-Terdakwa I, II, III dengan hukuman denda masing-masing sebesar Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tidak dibayar, maka kepada masing-masing Terdakwa dikenakan hukuman pengganti berupa pidana kurungan selama 6 (enam) bulan;*

Putusan MA-RI ini kemudian mendapat tanggapan beragam dari kalangan pakar hukum maupun masyarakat. Banyak pihak yang pro (setuju) namun tidak sedikit pula yang kontra (menolak) putusan tersebut. Terlepas dari semua itu, penulis hanya melihat dan mengingatkan bahwa dampak akibat dari putusan tersebut sangat luar biasa. Setidak-tidaknya telah menimbulkan kekhawatiran yang luarbiasa di kalangan investor baik dalam negeri maupun asing, untuk menggunakan semua fasilitas kredit yang ditawarkan oleh bank-bank yang sebahagian sahamnya dipegang pemerintah (BUMN).

Mereka (investor) kuatir apabila kredit yang dipinjamnya tidak dapat dikembalikan, maka nasibnya mungkin akan lebih buruk atau paling tidak sama dengan E.C.W Neloe, dkk. Padahal keterlambatan atau kegagalan pengembaliannya bukan semata-mata disebabkan penggunaannya yang tidak benar atau menyimpang, melainkan ada faktor-faktor eksternal (*efect domino*) dari pengaruh krisis ekonomi kawasan regional maupun internasional. Sedangkan pada aspek lain, justru sebaliknya, dengan adanya putusan MA-RI ini, baik secara

langsung maupun tidak langsung, telah ikut mendorong dan “menciptakan keuntungan” yang sangat besar bagi bank-bank swasta nasional maupun bank-bank asing. Bank BUMN malah kesulitan dan kurang mampu bersaing (kompetitif) dengan bank swasta asing.

Keadaan yang tidak berimbang ini, apabila tidak disadari, maka pelan namun pasti akan membuat keadaan perekonomian kita semakin jauh dari harapan dan makin terpuruk.

Proses penegakan hukum mutlak diperlukan. Hanya saja yang perlu digaris bawahi adalah penegakan hukum yang sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku dan bukan dengan dorongan hasrat pembalasan semata (*lex talionis*). Sebab dengan melakukan penegakan hukum yang “arogan dan serampangan” justru akan dapat menimbulkan rasa antipati dan persoalan hukum baru yakni adanya ketidakpastian hukum (*onrechtzekerheids*).

Bertolak dari uraian dan sudut pandang di atas, maka penulis akan berupaya memaparkan materi permasalahannya secara transparan, utuh dan menyeluruh. Sehingga paling tidak, akan menjadi lengkap guna mendapatkan suatu gambaran permasalahan, dengan demikian diharapkan akan dapat memberi masukan yang lebih baik dan memadai tentang kedudukan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap dimensi kedudukan hukum *Administrative Penal Law*, dalam suatu hamparan mozaik kaidah hukum pidana nasional.

Bahwa norma hukum dalam ketentuan Pasal 14 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan bahwa: “*setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.*” Dalam Penjelasan Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999,

disebutkan bahwa; “yang dimaksud dengan ‘ketentuan yang berlaku dalam Undang-undang ini’ adalah baik hukum pidana materil maupun hukum pidana formil.”

Andi Hamzah, menyebutkan bahwa Pasal 14 sebagai peraturan blangko; “ini namanya peraturan blangko yang setiap saat dapat diisi oleh legislatif dan dikategorikan sebagai perbuatan korupsi.”<sup>10</sup>

Norma yang terkandung dalam Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 adalah norma yang pasti, sudah sangat jelas dan tegas. Sehingga tidak perlu ditafsirkan lain, selain pada apa yang tertulis dalam pasal tersebut. Peraturan hukum Pasal 14 tersebut, sudah jelas dimaksudkan untuk “memagari” kedudukan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian maka sepatutnya harus dipandang sebagai norma yang membatasi dan sekaligus untuk mencegah Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai “*All Embracing Act* dan *All Purpose Act*.”

Indriyanto Seno Adji<sup>11</sup> menuturkan bahwa semua perbuatan yang menyimpangi aturan tentunya diartikan sebagai perbuatan melawan hukum, tetapi tidak dapat diartikan sebagai sebuah perbuatan koruptif. Asas Kekhususan Sistematis (*Systematische Specialiteit*) merupakan sarana untuk mencegah dan membatasi serta meluruskan kembali arah asas perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi.

---

<sup>10</sup> Andi Hamzah. “Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional.” Edisi Revisi. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 119.

<sup>11</sup> Indriyanto Seno Adji. “Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang.” Makalah: disampaikan sebagai Sumbangsih Tulisan untuk Seminar Pertemuan Ilmiah dengan tema “Penanganan Tindak Pidana Kehutanan & Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi.” Pada Hari Bhakti Adhyaksa (HBA) ke -47 tanggal 22 Juli 2007 Kejaksaan Agung R.I. Pada hari Senin, tanggal 16 Juli 2007 Jam 09-Jam 13.30 WIB di Sasana Pradana Kejaksaan Agung R.I., Jakarta Selatan.



Hal inilah yang menarik penulis untuk melakukan pengkajian dan penelitian hukum secara ilmiah dan mendalam guna mendapatkan suatu jawaban yang mendasar dan sesungguhnya sesuai dengan norma-norma hukum pidana.

Bagi penulis, hal ini kiranya cukuplah beralasan, untuk kembali mempertanyakan perihal dasar dan landasan hukum atas tindakan aparat dalam menerapkan hukum perkara tindak pidana korupsi. Sebab —seringkali dan tidak segan-segan— pihak aparat penegak hukum secara sengaja maupun tidak sengaja sudah bertindak di luar batas kewenangan yang dimilikinya, termasuk dan tidak terkecuali dalam hal mengesampingkan ketentuan hukum Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001.

Berkaitan dengan pendapat dan alasan tersebut, maka penulis tertarik dan memandang perlu untuk melakukan pengkajian yang rinci dan mendalam mengenai ruanglingkup dan kedudukan Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 terhadap Undang-undang khusus lainnya, serta bagaimana seharusnya mejalankan fungsi hukum UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 21 Tahun 2001, sebagai asas Kekhususan Sistematis (*Systematische Specialiteit*) terhadap dimensi kedudukan hukum khusus lainnya, dalam hal ini Undang-undang Administrasi bersanksi pidana atau *adiministrative penal law* yang juga berasaskan *lex specialis sistematic lege generale*.

Ditinjau dari perspektif kebijakan legislasi hukum pidana maka terminologi "*administrative penal law*" adalah semua produk legislasi berupa peraturan perundang-undangan yang tercakup dalam ruang lingkup administrasi negara yang memiliki sanksi pidana. Produk legislasi demikian seperti, Undang-undang Perbankan, Undang-undang Pajak, Undang-undang Lingkungan Hidup, Undang-undang Perikanan, Undang-undang Pertambangan, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang

Keuangan, Undang-undang Pasar Modal, Undang-undang Ketenagalistrikan, Undang-undang Telekomunikasi, dan lain-lain merupakan dimensi “*administrative penal law*” sepanjang dalam Undang-undang tersebut telah diatur ketentuan yang ada sanksi pidananya. Oleh karena itu, maka perbuatan yang dipandang merupakan pelanggaran terhadap perundang-undangan administrasi lazim disebut dengan Tindak Pidana Perbankan, Tindak Pidana Lingkungan Hidup, Tindak Pidana Pajak, Tindak Pidana Kehutanan, dan lain sebagainya.<sup>12</sup>

Dari dimensi demikian, adanya sanksi pidana yang terdapat di dalam “*administrative penal law*” lazimnya menimbulkan persoalan baru dikaji dari perspektif normatif, teoritik dan praktik peradilan. Di satu sisi, apakah produk demikian tersebut masuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara sehingga sanksi diterapkan kepada pelanggarnya merupakan dimensi administrasi negara ataukah tidak. Sedangkan di sisi lainnya, apakah dimensi “*administrative penal law*” bukan merupakan dimensi hukum administrasi negara akan tetapi, melainkan merupakan ranah dari penegakan hukum pidana sehingga bagi pelanggarnya akan dikenakan sanksi pidana.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, persoalan multi kriminalisasi yang bersifat khusus tersebut, yaitu adanya tindak pidana perbankan, tindak pidana pajak, tindak pidana kehutanan, tindak pidana kehutanan yang berdimensi sebagai tindak pidana korupsi memang merupakan persoalan baru yang memerlukan pemecahan secara mendalam. Persoalan gradual dan substansi fundamental muncul dari dimensi tersebut, yaitu apakah pelanggaran terhadap

---

<sup>12</sup> Parman Soeparman, *Dimensi ‘Administrative Penal Law’ Sebagai Tindak Pidana Korupsi*, Makalah: disampaikan dalam RAKERNAS Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan, Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2007 di Makassar, 2-6 September 2007.

<sup>13</sup> *Ibid*

“*administrative penal law*” dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi karena adanya suatu perbuatan materiil (*materiele daad*) adalah sama, dalam perspektif pelanggaran beberapa perundang-undangan.<sup>14</sup>

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan tersebut, guna dapat memahami makna yuridis dan kebenaran dalam penerapan hukum, maka diperlukan adanya suatu langkah pengkajian strategis, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Disamping itu diharapkan pula, agar penelitian dan penulisan karya ini, mampu menjawab dan menjelaskan sampai sejauh mana kompetensi dan ruang lingkup dimensi kewenangan dari masing-masing Ketentuan undang-undang khusus (*Systematische Specialiteit*) dalam hal ini Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-undang khusus lainnya (*administrative penal law, yang berasaskan lex specialis systematic derogat lege generale*). Hal ini kemudian menjadi pertimbangan dan pilihan judul dalam penulisan ini.

### 1.3 Konsep Pemikiran

Cicero pernah mengatakan; “*ubi societas ibi ius*” yang berarti “*di mana ada masyarakat, di situ ada hukum.*” Artinya masyarakat tidak dapat dipisahkan dari hukum, karena memang diperlukan untuk mengatur masyarakat itu sendiri.

Ungkapan senada pernah disampaikan oleh Von Savigny, dengan inti ajarannya *Recht Wird nicht gemach, est ist und mit dem Volke* — hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat. Dalam pandangannya bahwa di dunia ini terdapat banyak bangsa, dan tiap-tiap bangsa tadi memiliki suatu *Volksgeist* (jiwa rakyat). Jiwa ini berbeda-beda,

---

<sup>14</sup> *Ibid*

baik menurut waktu maupun tempat. Tidaklah masuk akal kalau terdapat hukum yang sifatnya universal dan abadi.<sup>15</sup>

Kedua teori tersebut merupakan suatu landasan berpikir umum yang hendak mengingatkan dan menjelaskan bahwa setiap masyarakat, bangsa, dan negara memiliki warna dan corak hukum serta kebiasaannya sendiri. Setiap masyarakat bangsa mempunyai falsafah dan jiwanya sendiri, dan karenanya setiap negara membutuhkan kekhasan hukumnya yang tentunya berasal, tumbuh, dan berkembang menurut perilaku masyarakat dan kebudayaan bangsa itu sendiri. Hukum yang berasal dari, oleh dan untuk masyarakat ini kemudian digunakan untuk mengatur ketertiban, memperkokoh landasan bangsa, dan menjadi pedoman dalam menentukan arah dan tujuan suatu bangsa. Disamping itu, penulis juga menggunakan teori induk (*grand theory*) Teori Negara Hukum dan teori terapan (*applied theory*) Teori Penegakan Hukum.

## 1. Teori Negara Hukum

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Amandemen Ketiga, Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang menjamin Kepastian Hukum (*rechtzekerheids*) dan Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (*human rights*). Secara teoritik konsepsi Negara Hukum Indonesia bukan dalam artian formal, melainkan dalam artia materil atau lazim dipergunakan terminologi Negara Kesejahteraan (*welfare State*) atau “Negara Kemakmuran.” Oleh karena itu, tujuan yang hendak dicapai Negara Indonesia adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur baik spiritual maupun materiil berdasarkan

---

<sup>15</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, “Pengantar Filsafat Hukum.” Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 63.

Pancasila, sehingga “disebut juga sebagai negara hukum yang memiliki karakteristik mandiri.”<sup>16</sup>

Dalam perkembangan ilmu hukum, secara teoritis, dapat dijumpai kurang lebih ada tiga bentuk atau tipe negara hukum, yaitu:

- 1) Negara Hukum Liberal — Tipe ini menghendaki supaya negara berstatus pasif, artinya bahwa warga negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.
- 2) Negara Hukum Formil — Negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formil ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. Dalam hal ini menurut Stahl, negara hukum itu harus memenuhi 4 (empat) unsur (a) bahwa harus ada jaminan terhadap hak-hak asasi, (b) adanya pemisahan kekuasaan, (c) pemerintahan didasarkan pada undang-undang, (d) harus ada peradilan administrative.
- 3) Negara Hukum Materil— Tipe negara merupakan perkembangan lebih lanjut dari negara hukum formil; tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak

---

<sup>16</sup> Rukmana Amanwinata. *“Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat Dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945.”* Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Bandung, 1996, hlm. 109.

menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas *opportunitas*.<sup>17</sup>

Berdasar teori pembagian bentuk negara hukum tersebut, maka andaikata kemudian dipetakan dan diletakkan pada mozaik hukum nasional, dapatlah dikemukakan, Indonesia menganut falsafah dan landasan negara hukum yang tidak hanya didominasi asas negara hukum formil semata, melainkan juga negara hukum materiil. Setiap langkah tindakan dan jenjang pengelolaan sumber daya pemerintahan, termasuk di dalamnya denyut dan tindakan penguasa dalam masyarakat, begitupun sebaliknya, harus benar-benar didasarkan pada norma-norma hukum yang berlaku, sehingga diharapkan dapat tercapainya suatu jaminan kepastian hukum (*rechtszekerheids*) dan keadilan serta perlindungan hak asasi manusia (*human rights*).

Membahas pemahaman dan pengertian ciri-ciri dan konsepsi negara hukum, hal ini tidak terlepas dari pengaruh doktrin *rule of law*. Albert Venn Dicey menyebutkan *Rule of Law* terdiri atas 3 (tiga) unsur utama, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan didepan hukum (*equality before the law*), dan konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*).<sup>18</sup>

Indriyanto Seno Adji —dengan mengutip pendapat Oemar Seno Adji— menuturkan bahwa ciri khusus Negara Hukum Indonesia yang digariskan oleh ilmu hukum melalui prinsip-prinsip *Rule of Law* yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi yang mengandung perlakuan yang sama di bidang-bidang politik, hukum, sosial ekonomi, budaya

---

<sup>17</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, "*Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*," Pradnya Paramita, Cetakan kedua, Jakarta, 2004, hlm. 39-40.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia (Statu Tunjauan Secara Sosiologis)*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 65

dan pendidikan; (2) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya, dan (3) peradilan yang bebas, tidak bersifat memihak, bebas dari segala pengaruh kekuasaan lain. Dengan demikian, tegas Oemar Seno Adji, ciri-ciri tersebut menunjukkan bahwa ada persamaan prinsip yang diterapkan di semua negara, termasuk Amerika Serikat, terutama yang digariskan oleh *International Comisi3n of Jurist* tersebut.<sup>19</sup>

Negara melalui alat kelengkapan pemerintah berkewajiban mewujudkan cita negara hukum tersebut, maka sudah sepatutnya pemerintah harus melayani masyarakat (*public service*) dan memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Selain itu, sebagai penganut falsafah negara hukum, pemerintah pun berkewajiban untuk menegakkan supremasi hukum dengan menerapkan asas legalitas dan penegakan hak-hak asasi manusia. Pemerintah dan masyarakat wajib tunduk dan taat pada semua aturan dan ketentuan hukum yang berlaku. Konkritnya, masyarakat maupun pemerintah tidak boleh bertindak sendiri-sendiri dan sewenang-wenang, semua pola tindakan tanpa kecuali, harus dilakukan mengikuti dan benar-benar berdasarkan pada ketentuan hukum.

Purwoto S. Gandasubrata menegaskan bahwa Indonesia harus memenuhi 3 (tiga) asas pokok negara hukum<sup>20</sup>, yaitu:

- 1) Asas supremasi hukum atau asas legalitas yang ditandai penguasa dan setiap penduduk (warga negara) harus tunduk dan taat kepada hukum.

---

<sup>19</sup> Indriyanto Seno Adji, "*Freedom & Impartial of Judiciary*" yang semu? Makalah disampaikan pada seminar "Kemungkinan Kekuasaan Kehakiman di Masa Depan dalam Rangka Reformasi Hukum," yang diselenggarakan dalam rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-53, Selasa 14 Maret 2006 di Hotel Bumi Karsa Bidakara, Jakarta. *Vide* Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun ke XXI No.244, Maret 2006, hlm. 28.

<sup>20</sup> Purwoto S. Gandasubrata, *Kedudukan Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945 Dalam Negara Hukum Indonesia*, Varia Peradilan tahun XVI No.182, Nopember 2000, hlm. 135.

- 2) Asas mengakui dan melindungi hak asasi manusia dan perikemanusiaan yang adil dan beradab.
- 3) Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (*an independent judiciary*) yang mampu menegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia apabila terjadi pelanggaran/sengketa hukum dalam masyarakat.

Elemen terpenting dari strategi penegakan hukum, *supremacy of law*, dan *equality before the law* merupakan acuan dan dasar penilaian yang konstan dalam bidang penegakan hukum. Artinya, penerapan atau penegakan hukumnya harus selalu dapat dipertanggungjawabkan, taat asas, tertib, benar-benar dilakukan secara terukur, konsisten, murni, dan konsekuen.

## 2. Teori Penegakan Hukum

Konsekuensi dari negara hukum adalah adanya tiga prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh aparat pemerintah dan setiap warga negara, yakni; supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan proses penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagaimana landasan teori aplikasi atau penerapan dalam kajian ini, merupakan ujung tombak agar terciptanya tatanan hukum yang baik dalam masyarakat. Istilah penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto,<sup>21</sup> adalah “kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menjejawantah dari sikap tindak sebagai rangkaian

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, “*Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.*” Pidato: penguksuhan dalam jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tanggal 14 Desember 1983. Jakarta, hlm. 2



penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.”

Bertolak dari pengertian penegakan hukum tersebut, maka segala daya upaya untuk menjabarkan kaidah-kaidah hukum ke dalam kehidupan masyarakat, sehingga dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, kebahagiaan masyarakat, dan lain-lain.<sup>22</sup>

Dengan kerangka berpikir inilah, maka dapat dikemukakan, sekalipun tindak pidana korupsi sudah dikualifikasikan sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), bukan berarti dalam setiap pemberantasannya pun harus atau dapat dilakukan dengan menghalalkan segala cara atau dengan sengaja mengenyampingkan norma-norma hukum lainnya. Semua tindakan termasuk dan tidak terkecuali dalam hal melakukan pemberantasan tindak kejahatan termasuk di dalamnya pidana korupsi wajib tunduk dan mengikuti prosedur hukum yang berlaku. Penerapan norma Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, seharusnya dan sepatutnya dilakukan secara terukur, konsisten, dan profesional oleh setiap pilar aparat penegak hukum, baik jaksa, polisi dan hakim maupun advokat.<sup>23</sup> Setiap tindakan aparat penegak hukum tersebut, harus tetap berdasar dan mengacu pada prosedur hukum yang berlaku, termasuk namun tidak terbatas dalam penerapan peraturan hukum sebagaimana yang dirumuskan dan tercantum dalam Pasal 14 Undang-undang No. 31 tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001.

---

<sup>22</sup> Ahmad Mujahidin, “Peradilan Satu Atap di Indonesia.” Rafika Aditama. Bandung, 2007, hlm 181.

<sup>23</sup> Republik Indonesia, Pasal 5 aya (1) UU. No.18 tahun 2003 tentang Advokat, menyebutkan bahwa *Advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan.*

Peraturan hukum dalam Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 menyebutkan: *“setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.”*

Mencermati susunan dan rumusan peraturan hukum dalam pasal tersebut, sepatutnya hal ini tidak lagi dapat ditafsirkan lain, selain norma yang terkandung di dalamnya. Artinya norma hukum yang terkandung dalam Pasal 14 tersebut sudah sangat jelas dan tegas untuk membatasi kedudukan atau kompetensi hukum Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001. Pembatasan dalam norma tersebut dimaksudkan agar Undang-undang Pemberantas Tindak Pidana Korupsi tidak menjadi *“All Embracing Act”* dan *“All Purpose Act.”*

Ihering<sup>24</sup> dengan tegas menolak gagasan hukum berlaku secara universal. Hukum yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu, sebagai *“tidak lebih baik dari pada perlakuan medis yang sama bagi semua pasien.”* Dengan diperlakukan (diterapkan) secara seragam atau universal, dengan sendirinya akan menimbulkan kontra produktif, yang pada gilirannya justru akan memunculkan suatu dilema baru, yakni ketidakpastian hukum (*onrechtzekerheid*).

Selain hal tersebut, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 63 ayat (1) telah ditentukan dan ditegaskan bahwa *“jika suatu perbuatan masuk dalam lebih dari satu aturan pidana, maka yang dikenakan hanya salah satu di antara aturan-aturan itu, jika berbeda-beda, yang dikenakan*

---

<sup>24</sup> W. Friedmann, *“Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan 1-2-3),”* Diterjemahkan dari buku aslinya *Lega Theory*, oleh Mohamad Arifin, Rajawali, Cetakan Pertama, Jakarta, 1990, hal.38

*yang memuat ancaman pidana pokok yang paling berat.” (asas concursus idealis). 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.”*

Berdasarkan peraturan hukum tersebut, sepatutnya terhadap setiap perbuatan pelanggaran atau penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam ruang lingkup hukum *administrasi penal law*, sebagaimana diatur dalam ketentuan dan peraturan hukum, antara lain misalnya Undang-undang Perbankan, Pajak, Kehutanan, Pencucian Uang dan lain-lain, maka semestinya pola pendekatan yang digunakan untuk menindaknya cukup dilakukan dengan peraturan hukum yang terdapat pada domain Undang-undang tersebut (*Administrative Penal Law*). Sebab apabila kemudian, terhadap pelanggaran dalam peraturan hukum Perbankan, Pajak dan lain-lain, oleh aparat diterapkan dengan menggunakan penerapan peraturan hukum Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka praktik inilah sesungguhnya yang dinamakan dengan pemberlakuan secara umum (universal). Hal yang demikian ini tentu tidak sejalan dengan maksud yang terkandung dalam Pasal 14 UU. No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001, bagaikan melakukan tindakan medis dengan melakukan perawatan serta penggunaan obat yang sama (dise-ragamkan) terhadap semua pasien di suatu rumah sakit.

Romli Atmasasmita<sup>25</sup> menyatakan bahwa langkah penegakan hukum pemberantasan korupsi merupakan kewajiban bersama bukan hanya penegak hukum melainkan juga seluruh komponen

---

<sup>25</sup> Romli Atmasasmita, “Politik Hukum Pemberantasan Korupsi: *Lex Specialis Systematic Versus Lex specialis Derogat Lege Generale.*” [Artikel ini disusun sebagai reaksi atas artikel, Sudjono Iswahyudi, SH, “Putusan MA dan Pemberantasan Korupsi”; dimuat dalam harian Media Indonesia tanggal 15 Oktober 2007, *Vide www.legalitas.org*, diunduh tanggal 1 Agustus 2008.

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. Namun demikian sesuai dengan landasan yuridis terutama UUD 1945 khususnya berkaitan dengan hak asasi setiap warga negara (Bab XA Pasal 28 D)<sup>26</sup> yang berbunyi:

- 1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- 2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Maka langkah penegakan hukum pemberantasan korupsi juga seharusnya dapat menjamin dan memelihara proteksi terhadap hak asasi tersangka dan terdakwa serta terpidana korupsi, selain peningkatan efektivitas dan keberhasilan pemberantasan korupsi itu *an sich!*

Politik hukum dalam rangka penegakan dan penerapan hukum nasional dibutuhkan harmonisasi dan refungsionalisasi dalam implementasinya, sehingga hukum nasional dapat ditegakan dan diterapkan secara tertib, terukur, sistematis, konsisten dan profesional, yang kemudian pada gilirannya diharapkan akan dapat membawa kepada suatu tujuan Kemanfaatan, Kepastian Hukum (*Rechtzekerheid*), dan Keadilan.

---

<sup>26</sup> UUD 1945, Pasal 28 D (Amandemen Ke-3): (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraannya.

## Bab 2

# Asas Kekhususan Sistematis dan Teori Perbuatan Melawan Hukum dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

### 2.1 Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Sebelum penulis menguraikan lebih lanjut mengenai asas kekhususan sistematis (*systematische specialiteit*) dan teori perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi, maka sepatutnya, terlebih dahulu penulis akan sedikit mengupas dan memaparkan pengertian seputar tindak pidana korupsi dan sejarah Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pengertian umum perbuatan korupsi, secara sederhana, dapat disebut sebagai suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau sarana yang ada padanya untuk meraup keuntungan dan kepentingan pribadi maupun kelompok. Disamping itu, korupsi dapat pula digolongkan sebagai perilaku yang tidak mematuhi prinsip “menjaga kewibawaan” dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan keuangan negara maupun di bidang perekonomian negara yang dilakukan oleh oknum pejabat publik dan/atau oknum pegawai pemerintahan bekerjasama dengan seseorang disektor swasta.

Ditinjau dari segi istilah, asal kata korupsi berasal dari kata “*corrupteia*” (bahasa Latin); “*bribery* atau *seduction*” (bahasa

Inggris). Kemudian korupsi diartikan sebagai “*corrupto*” dalam bahasa Latin dan dalam bahasa Inggris adalah “*corrupter*” atau “*seducter*.” Dari kata “*bribery*” tersebut kemudian dapat diartikan sebagai memberi/menyerahkan kepada seseorang agar orang tadi berbuat demi keuntungan pemberi; sedangkan “*seduction*” ialah suatu yang menarik untuk membuat seseorang menyeleweng.<sup>27</sup>

## 2.2 Pengertian Korupsi Menurut Para Pakar

Hermien Hadiati Koeswadji<sup>28</sup> menyatakan bahwa “*Sudaction* adalah *very attractive and charming, likely to lead a person astray (but often with no implication of immorality)*, dan *Bribery* adalah *“promised to subject in order to get him to do something (often something wrong) in favour of the giver.”* Adapun arti kata “korupsi” menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.<sup>29</sup>

Menurut Andrei Shleifer dan Robert W. Vishny,<sup>30</sup> korupsi adalah “penjualan barang-barang milik pemerintah oleh pegawai negeri untuk keuntungan pribadi. Sebagai contoh, pegawai negeri sering menarik pungutan liar dari perizinan, lisensi, bea cukai, atau pelarangan masuk bagi pesaing. Para pegawai negeri itu memungut bayaran untuk tugas pokoknya atau untuk pemakaian barang-barang milik pemerintah untuk kepentingan pribadinya. Untuk kasus seperti ini, karena korupsi menyebabkan ekonomi

---

<sup>27</sup> Naskah Akademis: “*Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*,” Mahkamah Agung RI, Jakarta 2004, hlm. 11

<sup>28</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, “*Korupsi di Indonesia, Dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*,” Citra Aditya Bhakti, Bandung 1994, hlm. 32-33

<sup>29</sup> W.J.S. Poerwadarminta, “*Kamus Umum Bahasa Indonesia*,” Balai Pustaka, Jakarta, 1976

<sup>30</sup> Shleifer, Andrei dan Robert W. Vishny, “*Corruption, Quarterly of Journal Economy*,” Vol. VIII, August 1993, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, hlm. 598-617.

biaya tinggi, korupsi memiliki pengaruh yang negatif terhadap pertumbuhan.”

Bertolak dari pemahaman dan dimensi baru mengenai kejahatan korupsi dalam konteks perintang pembangunan, Indriyanto Seno Adji<sup>31</sup> berpendapat bahwa pengertian korupsi tidak lagi diasosiasikan dengan penggelapan keuangan saja. Tindakan “*bribery*” (penyuapan) dan “*kickbacks*” (penerimaan komisi secara tidak sah) juga dinilai sebagai suatu kejahatan. Penilaian yang sama juga diberikan pada tindakan tercela dari oknum pemerintah seperti “*bureaucratic corruption*” atau tindak pidana korupsi, yang dikategorikan sebagai dari “*offense beyond the reach of the law*” (kejahatan-kejahatan yang tidak terjangkau oleh hukum). Banyak contoh diberikan untuk kejahatan-kejahatan semacam itu, misalnya “*tax evasion*” (pelanggaran pajak), “*credit fraud*” (penipuan di bidang kredit), “*embezzlement and misappropriation of public funds*” (penggelapan dan penyalahgunaan dana masyarakat), dan berbagai tipologi kejahatan lainnya yang disebut sebagai “*invisible crime*” (kejahatan yang tak terlihat), baik karena sulit pembuktiannya maupun tingkat profesionalitas yang tinggi dari pelakunya.”

### 2.3 Pengertian Korupsi Menurut Perundang-undangan

Pengertian pidana korupsi menurut peraturan dan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

- a. Pengertian berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 24 PRP Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi:

---

<sup>31</sup> Indriyanto Seno Adji, “Menuju UU Tindak Pidana Korupsi Yang Efektif,” Kompas Online, [www.kompas.com/9709/25/opini](http://www.kompas.com/9709/25/opini).

Tindak pidana korupsi adalah tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran, memperkaya diri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.

b. Pengertian berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

- 1) Barang siapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- 2) Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada pandanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- 3) Barang siapa melakukan kejahatan tercantum dalam Pasal-pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, dan 435 KUHP;
- 4) Barang siapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingati suatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh sipemberi



- hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu;
- 5) Barang siapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasal-pasal 418, 419, dan 420 KUHP tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib;
  - 6) Barang siapa melakukan percobaan atau permufakatan untuk melakukan tindak pidana tersebut dalam point 1, 2, 3, 4, 5.<sup>32</sup>
- c. Pengertian berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme: "Korupsi adalah tindakan pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi".
- d. Pengertian berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:
- 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;
  - 2) 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;

---

<sup>32</sup> Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- 3) Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara, dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya;
- 4) Setiap orang yang memberi sesuatu kepada pegawai negeri penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya;
- 5) Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam point 3 atau point 4;
- 6) Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili; atau
- 7) Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan dengan maksud untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan berhubungan dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili;
- 8) Bagi hakim yang menerima pemberian atau janji sebagaimana yang dimaksud dalam point 6 atau advokat yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam point 7;
- 9) Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan yang membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang;

- 10) Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana yang dimaksud dalam point 9;
- 11) Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang;
- 12) Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam point 11;
- 13) Bagi orang yang menerima penyerahan bahan bangunan atau orang yang menerima penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Republik Indonesia dan membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam point 9 dan 11;
- 14) Pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut;
- 15) Pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu dengan sengaja memalsu buku atau daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi;

- 16) Pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau sementara waktu, dengan sengaja: (a) menggelapkan, menghancurkan, merusak, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan dimuka pejabat yang berwenang, yang dikuasai karena jabatannya; (b) membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusak, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut; atau (c) membantu orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusak, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut.
- 17) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau menurut pikiran orang yang memebrikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya;
- 18) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;
- 19) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;

- 20) Hakim yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk memengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili;
- 21) Seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang-sidang pengadilan menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut untuk mempengaruhi nasehat atau pendapat yang akan diberikan, berhubungan dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili;
- 22) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum atau menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri;
- 23) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum, seolah-olah pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;
- 24) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas meminta atau menerima pekerjaan, atau menyerahkan barang, seolah-olah merupakan utang kepada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;

- 25) Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, telah menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah merupakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- 26) Pegawai negeri atau penyelenggara negara baik secara langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya;
- 27) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya;
- 28) Setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingiat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan;
- 29) Setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini;
- 30) Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi;

- 31) Setiap orang di luar wilayah Negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan, kesempatan, sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana korupsi.

## 2.4 Sejarah Perundang-undangan Tindak Pidana Korupsi

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa undang-undang yang pertama kali mengatur tentang tindak pidana korupsi adalah peraturan pada masa Penguasa Militer yaitu Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/06/1957 yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer Angkatan Darat dan berlaku untuk kekuasaan Angkatan Darat. Dalam peraturan Penguasa Militer tersebut untuk pertama kali istilah korupsi disebutkan sebagai istilah yuridis; berarti sebelum peraturan tersebut korupsi bukan istilah yuridis.

Sedangkan mengenai perbuatan korupsi sebelum adanya Peraturan Penguasa Militer, digunakan peraturan sebagaimana diatur KUHP dan beberapa peraturan dalam bidang administrasi atau keuangan. Dalam KUHP tersebut terdapat ketentuan-ketentuan yang mengancam dengan pidana orang-orang yang melakukan delik jabatan yang pada khususnya dilakukan oleh pejabat (*ambtenaar*) dan berkaitan dengan korupsi. Tindak pidana dimaksud adalah (1) Penggelapan (Pasal 415); (2) Pemalsuan (Pasal 416), (3) Menerima suap (Pasal 418, 419, 420), dan (4) Menguntungkan diri sendiri secara tidak sah (Pasal 423, 425, 435).

Selain ancaman pidananya sangat ringan, pasal-pasal tersebut sudah tidak lagi memadai. Penguasa Militer ketika itu pun sangat membutuhkan dukungan ketertiban administrasi, maka diterbitkanlah Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/06/1957. Peraturan ini dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Keadaan Darurat Perang yaitu *Regeling op den Staat van Oorlog en van Beleg Staatblad* 1939 No. 582 jo *Staatblad* 1940 No. 79 sebagaimana telah diubah dan ditambah. Dalam peraturan

tersebut berlaku untuk daerah kekuasaan militer Angkatan Darat dikenal korupsi secara yuridis dan untuk pertama kalinya terkenal dengan istilah “perbuatan korupsi pidana. Selain itu perumusan perbuatan korupsi dalam peraturan tersebut bersifat sangat luas. Perumusan perbuatan korupsi<sup>33</sup> antara lain:

- 1) Tiap perbuatan yang dilakukan oleh siapapun juga baik untuk kepentingan diri sendiri untuk kepentingan orang lain, atau untuk kepentingan suatu badan yang langsung menyebabkan kerugian bagi keuangan atau perekonomian negara;
- 2) Tiap perbuatan yang dilakukan oleh seseorang pejabat yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah ataupun dari suatu badan yang menerima bantuan kesempatan atau kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh jabatan, langsung atau tidak langsung membawa keuntungan keuangan atau materi baginya.

Guna melengkapi peraturan tersebut dan untuk lebih efektif, maka pada tahun 1958 dikeluarkan Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/08/1957. Peraturan tersebut berisi mengenai pembentukan badan yang berwenang mewakili negara untuk menggugat secara perdata terhadap orang-orang yang dituduh melakukan bentuk-bentuk perbuatan korupsi yang bersifat keperdataan lewat Pengadilan Tinggi, badan yang dimaksud adalah Badan Penilik Harta Benda (BPHB).

Dengan pembentukan BPBH, Penguasa Militer berwenang mengadakan penilikan terhadap harta benda tiap orang atau badan dalam lingkungan wilayahnya yang kekayaannya mencurigakan. Disamping itu, Penguasa Militer memiliki kewenangan pula untuk melakukan penyitaan terhadap harta benda tersebut. Barang-barang tersebut apabila tidak dipenuhi syarat tertentu dapat dirampas menjadi milik negara.

---

<sup>33</sup> Sudarto, “*Hukum dan Hukum Pidana*,” Alumni, Bandung, 1986. hlm. 122



Untuk memberi landasan bagi penyitaan dan perampasan barang-barang tersebut yang dilakukan oleh Penguasa Militer maka dikeluarkan Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/011/1957 sebagai pelengkap bagi peraturan terdahulu. Selanjutnya, *Regeling op den Staat van Oorlog en van Beleg* ini dicabut dan diganti dengan Undang-undang Keadaan Bahaya No. 74 Tahun 1957. Selanjutnya diterbitkanlah Peraturan dari Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat No. Prp/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilikan Harta Benda. Di dalam peraturan baru tersebut dikenal adanya perbuatan korupsi pidana dan perbuatan korupsi lainnya.

Selain itu, BPHB menemukan adanya perbedaan yang mencolok antara harta benda seseorang pejabat sebelum menjabat suatu jabatan dan sesudahnya, pejabat tersebut dapat digolongkan “memperkaya diri sendiri” seperti termuat dalam rumusan delik dalam peraturan itu. Jika ternyata tuntutan pidana sulit dilakukan, masih ada senjata cadangan yang lain, yaitu gugatan perdata oleh Badan Penilik Harta Benda terhadap pejabat itu langsung ke Pengadilan Tinggi. Menurut Andi Hamzah,<sup>34</sup> gugatan yang dialamatkan kepada Pengadilan Tinggi sangat baik karena memotong satu rantai mekanisme peradilan yaitu dilangkahinya Pengadilan Negeri.

Peperpu tersebut hanya berlaku bagi daerah-daerah yang dikuasai oleh Angkatan Darat. Oleh karena itu Penguasa Pusat Kepala Staf Angkatan Laut mengeluarkan peraturan yang serupa yang berlaku untuk daerah kekuasaan Angkatan Laut yaitu Peraturan No. PRT/Z/I/7/1958.

---

<sup>34</sup> Andi Hamzah, *“Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional,”* Edisi Revisi. RajdaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 12.

Peraturan Penguasa Perang Pusat ini ternyata hanya ber-laku sekitar dua tahun. Dengan pencabutan undang-undang negara dalam keadaan perang maka secara yuridis (*van rechtswege*) kewenangan hukum yang dimiliki oleh Penguasa Militer menjadi hilang dan peraturan-peraturan tersebut perlu diganti. Dan pada 5 Juli 1959 terjadi suatu peristiwa bersejarah dalam tatanan sistem konstitusi Indonesia, yakni keluarnya Dekrit Presiden. Hal terpenting dalam dekrit tersebut adalah pernyataan untuk kembali kepada sistem konstitusi Republik Indonesia yang mendasarkan pada sistem pemerintahan Proklamasi dan memberlakukan kembali UUD 1945.

Kebutuhan akan perundang-undangan yang sangat mendesak untuk menghindari kekosongan hukum, maka pemerintah mencabut peraturan-peraturan militer dan menggantinya dengan peraturan baru, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 24 Tahun 1960. Peraturan tersebut dikeluarkan pada masa Indonesia telah kembali kepada UUD 1945, dimana apabila pemerintah dalam keadaan mendesak dapat mengeluarkan peraturan perundangan tanpa persetujuan DPR dengan catatan dalam waktu satu tahun harus dimintakan persetujuan dari DPR. Karena itu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 peraturan tersebut menjadi Undang-undang dan penyebutannya menjadi Undang-Undang No. 24/Prp/1960.

Selama kurang lebih sepuluh tahun peraturan tersebut dapat bertahan, dengan melewati gelombang perubahan politik di Indonesia. Baru pada tahun 1971, undang-undang tersebut dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 (Lembaran Negara 1971 No. 19).

Sejak terjadinya Peristiwa G30 S/PKI, lahirlah suatu tatanan politik baru sehingga terjadi perubahan dalam kebijakan di bidang ekonomi. Kebijakan ini berupa “politik pintu terbuka”, artinya

pemerintah membuka selebar-lebarnya bagi masuknya modal asing serta investasi disektor perekonomian. Hal tersebut, secara tidak langsung, turut berakibat pada meningkatnya perbuatan-perbuatan korupsi di Indonesia.

Guna menyelesaikan hal itu, Presiden RI mengeluarkan Keputusan Presiden No. 228 Tahun 1967 yang berisi pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi. Tim ini bertugas membantu pemerintah dalam memberantas tindak pidana korupsi secepat-cepatnya dan setertib-tertibnya. Namun usaha tersebut tidak berhasil sebagaimana diharapkan. Artinya, peraturan yang ada belum mampu mencegah dan memberantas korupsi, hingga akhirnya pemerintah melalui Presiden mengeluarkan keputusan pada tanggal 31 Januari 1970. Keputusan Presiden RI tersebut yaitu:

- 1) Keppres No. 12 Tahun 1970 tentang Pembentukan Komisi 4.
- 2) Keppres No. 13 Tahun 1970 tentang Pengangkatan Dr. Mohammad Hatta sebagai Penasehat Presiden dalam bidang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Komisi 4 beranggotakan orang-orang yang tidak diragukan lagi integritasnya. Salah satu tujuan Komisi 4 adalah agar segala usaha pemberantasan korupsi dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Melihat kondisi peraturan yang terkesan tambal sulam tersebut, Presiden RI meminta supaya peraturan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi segera diganti. Pada tanggal 31 Agustus 1970 Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kepada DPR (GR) untuk dibahas. Setelah melalui pembahasan dan perdebatan sengit, maka pada tanggal 29 Maret 1971 RUU tersebut disahkanlah menjadi Undang-undang tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni Undang-Undang No. 3 tahun 1971 (Lembaran Negara 1971 No.19).

Setelah sekitar 28 tahun digunakan dan diimplementasikan, kemudian dinilai bahwa Undang-undang tersebut sudah tidak memadai lagi. Namun demikian, dalam rangka memaksimalkan peran Undang-Undang No. 3 tahun 1971 tersebut, pernah diupayakan dan menggunakan instrumen Operasi Tertib yang dilakukan oleh Komandan Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), akan tetapi hasilnya pun tidak maksimal, kejahatan korupsi tetap tak kunjung reda.<sup>35</sup>

Alasan berupa pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang semakin canggih dan rumit, dikuatirkan akan dapat mendorong peningkatan berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara, disamping itu juga, maka berdasarkan amanat reformasi sebagaimana TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dirasakan bahwa Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tidak relevan, sehingga dipandang perlu dan mendesak untuk segera diganti.

Selanjutnya dibentuk dan disahkanlah Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, guna menggantikan Undang-undang No. 3 Tahun 1971. Namun Undang-undang ini pun tidak dapat berjalan efektif, karena masih terdapat lubang kelemahan dalam regulasi tersebut. Lalu diterbitkanlah Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hingga sekarang ini.

---

<sup>35</sup> Leden Marpaung, *"Tindak Pidana Korupsi, Pemberantasan dan Pencegahan,"* Djambatan, Jakarta, 2001, hlm. 4

## 2.5 Asas Kekhususan Sistematis

Dalam menghadapi persoalan multi-krimanalisis yang bersifat khusus, yaitu adanya tindak pidana perbankan —UU No. 7 Tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, tindak pidana kehutanan, tindak pidana pencucian uang, dan tindak pidana korupsi, tidak terlalu mudah pemecahan arah solusinya. Mengingat, sebagai tindak pidana yang berada di luar KUHP, tidak saja diperlukan pemahaman dan pengalaman praktik, tetapi suatu relasi antara praktik yang selalu dilandasi legalitas pemahaman nalar akademis dan praktik berdasarkan asas-asas hukum pidana asas kekhususan sistematis, terutama keterkaitan dengan asas *lex specialis derogate lex generale*, asas *concursum*, maupun *deelneming* (penyertaan).

Tindak Pidana Perbankan, berdasarkan UU No. 7 Tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, adalah produk perundang-undangan administrasi yang memiliki sanksi pidana, sebagaimana tercantum pada Bab VIII, Pasal 46-51 jo Angka 33-40, dan karenanya seringkali disebut sebagai *Administrative Penal Law*. Perlu suatu kehati-hatian untuk menarik semua perbuatan yang melanggar perundang-undangan administrasi sebagai tindak pidana korupsi, tentunya didasarkan alasan-alasan akademis yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai garis norma legislasi perundangan (KUHP).<sup>36</sup>

Dalam konteks hukum pidana, istilah “*Administrative Penal Law*” adalah semua produk legislasi berupa perundang-undangan (dalam lingkup) Administrasi Negara yang memiliki sanksi

---

<sup>36</sup> Indriyanto Seno Adji. “*Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang.*” Makalah: disampaikan sebagai Sumbangsih Tulisan untuk Seminar Pertemuan Ilmiah dengan tema “*Penanganan Tindak Pidana Kehutanan & Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi.*” Pada Hari Bhakti Adhyaksa (HBA) ke -47 tanggal 22 Juli 2007 Kejaksaan Agung R.I. Pada hari Senin, tanggal 16 Juli 2007 Jam 09-Jam 13.30 WIB di Sasana Pradana Kejaksaan Agung RI, Jakarta Selatan.

pidana. Karenannya segala produk legislasi yang demikian, seperti Undang-undang Perbankan, Ketenagalistrikan, Keuangan, Pajak, Lingkungan Hidup, Telekomunikasi, Pasar Modal, Pertambangan dan lain-lain, merupakan produk yang dinamakan *Adimintrative Penal Law* sepanjang memang ada ketentuan yang mengatur sanksi pidananya.

Perbuatan-perbuatan yang dipandang sebagai pelanggaran terhadap produk perundang-undangan administrasi tersebut seringkali dinamakan misalnya, tindak pidana perbankan, tindak pidana pajak, tindak pidana telekomunikasi, tindak pidana pertambangan dan seterusnya.

Persoalan dan pertanyaan muncul manakala pelanggaran terhadap produk *Administrasi Penal Law* dipersepsikan sebagai tidak pidana khusus lainnya atau dalam hal ini pidana korupsi. *Dapatkah pelanggaran terhadap administrative Penal Law adalah sebagai absorsif perbuatan tindak pidana korupsi dengan pola-pola yang dinamakan satu meteriele daad dan materiele daad-nya adalah sama, dalam perspektif pelanggaran beberapa perundang-undangan?* Jawaban atas pertanyaan ini tidak sekedar persoalan pengalaman praktik, tetapi keterkaitan dan kekuatan pemahaman penegak hukum terhadap asas-asas Hukum Pidana (Buku I KUHP) yang sangat dinamis dalam implementasi penyelesaian kasus-kasus yang demikian dinamisnya. Representasi jawaban ini adalah keterkaitan dengan studi praktik dan akademis terhadap Tindak Pidana Perbankan.<sup>37</sup>

Selanjutnya, Indriyanto Seno Adji menyatakan bahwa repre-sentasi produk perundangan adimistrasi dengan sanksi pidana (*Administrative Penal Law*) adalah tindak pidana perbankan, berkaitan "*beleid*" (kebijakan) dengan pelanggaran

---

<sup>37</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 3.

asas *Prudencial Banking*) prinsip kehati-hatian perbankan dari 3 (tiga) mantan Direktur Bank Indonesia mengenai pelaksanaan suatu Kebijakan Dewan Direksi Bank Indonesia yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- 1) Pemberian dispensasi kliring bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami saldo debit yang bertentangan dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.14/35/Kep/Dir/UPPB tanggal 10 September 1981 (tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal) dan Surat Edaran Direksi Bank Indonesia No.22/227/UPG tanggal 31 Maret 1990 (tentang Otomasi Penyelenggaraan Kliring).
- 2) Pemberian Kredit Likuiditas bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami Saldo Debet yang bertentangan dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (antara lain) No.21/54/Kep/Dir tanggal 27 Oktober 1988 tentang Fasilitas Diskonto dalam Rupiah.

Kebijakan pemberian kredit likuiditas dalam keadaan darurat ini sesuai Petunjuk Presiden RI pada tanggal 3 Desember 1996 yang saat itu pada pokoknya melarang untuk melakukan tindakan likuidasi atau tindakan-tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak sosial, sehubungan dengan adanya dua agenda nasional, yaitu Pemilihan Umum dan Sidang Umum MPR-RI; dan dua hal yang sama dikemukakan kembali oleh Presiden RI kepada jajaran Direksi Bank Indonesia pada tanggal 15 April 1997.

Sebenarnya, dengan atas dasar petunjuk Presiden RI tersebut, pemberian fasilitas kredit likuiditas merupakan (Pen., menjadi) Kebijakan Negara atau *Staatsbeleid (State Policy)*. Dalam hal ini Presiden selaku Kepala Negara (Kepala Pemerintahan) yang dalam tataran implementasinya dilaksanakan oleh aparatur negara atau "*overheidsbeleid*" melalui kebijakan Dewan Direksi Bank Indonesia yang dituangkan sebagai parameternya adalah

peraturan perundang-undangan tertulis, juga asas-asas hukum tidak tertulis sebagai kepatutan yang lazim dalam masyarakat.

Kebijakan Direksi Bank Indonesia secara kolektif institusional tentang pemberian kredit likuiditas dalam kondisi yang darurat, apakah melalui fasilitas dispensasi kliring bagi 18 (delapan belas) Bank yang mengalami saldo debit ataukah (seharusnya) melalui fasilitas penyediaan kredit likuiditas dengan Diskonto II dalam Rupiah merupakan persoalan “Kebebasan Kebijakan” atau “*beleidsvrijheid*” atau “*Freies Ermessen*” yang dalam tugas publiknya Negara c.q. Direksi Bank Indonesia memiliki semacam ruang gerak yang bebas dan luas. Sehingga landasan ataupun motivasi adanya suatu kebebasan kebijakan Negara dalam menjalankan tugas publiknya tidak dapat dinilai oleh hakim perdata dan hakim pidana, yang kesemuanya ini, menurut Oemar Seno Adji, mendekatkan diri pada suatu “*separation of power*,” khususnya dalam arti “*separation of functions*” ataupun “*separation of organism*”.<sup>38</sup>

Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa memang diakui adanya doktrin dan yurisprudensi, segala perselisihan tentang pola kerja Tata Usaha Pemerintahan, juga yang mengenai kebijakan (kebijaksanaan) pemerintah (*Staatbeleid*) dimasukkan kekuasaan Pengadilan, maka ini sebetulnya berarti bahwa Pengadilan Menjadi Pemerintah Belaka (Oemar Seno Adji: *Peradilan Bebas Negara Hukum*, hlm 235). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Kebijakan tidak termasuk penilaian oleh hakim, yang memfokuskan dirinya pada soal “*rechtmatigheid*” dan bukan “*doelmatigheid*.”

Di pihak lain, Lie Oen Hoek menyatakan secara tegas bahwa hakim biasa tidak diperkenankan mengadili mengenai kebijakan penguasa. Bukanlah pengadilan yang dapat menilai kebijakan

---

<sup>38</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 4



penguasa dengan *Freise Ermessen*-nya, sehingga kebijakan Pemerintah tidak boleh dicampuri oleh hakim umum. Pembatasan terhadap *beleidsvrijheid* itu adalah apabila terdapat perbuatan yang masuk dalam kategoris penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan pola penyelesaian terhadap penyimpangan ini adalah melalui Peradilan Administrasi (sekarang: Peradilan Tata Usaha Negara).

Dengan demikian, Kebijakan Direksi Bank Indonesia dalam menentukan untuk memberikan atau tidak memberikan kredit likuiditas, baik melalui fasilitas saldo debit ataupun fasilitas diskonto, maupun untuk menghentikan atau tidak menghentikan kliring kepada 18 bank yang bersaldo debit, haruslah dipandang dan merupakan kebebasan kebijakan, suatu *Freies Ermessen* atau *beleidsvrijheid* dalam rangka *Staatbeleid*, yang dalam tataran implementasinya dilakukan oleh Direksi Bank Indonesia selaku *Overheidsbeleid*, dan tidak menjadi wewenang dari hakim umum. Peradilan (Perdata maupun Pidana) tidak memiliki kewenangan menilai “Kebijakan Negara yang Substantif (Materiel),” seperti halnya Kebijakan Direksi Bank Indonesia mengenai dispensasi kliring terhadap 18 (delapan belas) bank yang terkena saldo debit tersebut. Peradilan pidana tidak memiliki kompetensi untuk mengadili dan memutus persoalan “*Staatbeleid*” dalam rangka “*beleidsvrijheid*” berupa Kebijakan Substantif sebagai kebijakan kolektif institusional dari Bank Indonesia yang merupakan wujud dari *Overheidsbeleid*.<sup>39</sup>

## 2.6 Teori dan Ajaran Perbuatan Melawan Hukum

Saat pembahasan Rancangan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, salah satu permasalahan yang menjadi polemik di antara para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gorong Royong

---

<sup>39</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 5-6

(DPR-GR) adalah menyangkut pengertian unsur “perbuatan melawan hukum” selain itu yang sering dipertanyakan oleh para anggota Dewan adalah tentang perlu atau tidaknya unsur melawan hukum dalam pengertian hukum pidana mengambil alih pengertian perbuatan melawan hukum dalam artian luas yang terdapat dalam lapangan hukum perdata.<sup>40</sup>

Polemik ini mengingatkan pandangan ahli hukum pidana sebagaimana pernah dikemukakan Wirjono Prodjodikoro bahwa penyebutan suatu delik sangatlah menyerupai penyebutan sifat suatu perbuatan melanggar atau melawan hukum. Perbuatan melawan hukum dalam arti *sempit* (kadang kala dikatakan perbuatan melawan hukum formil) diartikan sebagai perbuatan yang hanya secara langsung melanggar peraturan hukum (yang tertulis) saja. Dalam arti *luas*, ia —perbuatan melawan hukum— tidak hanya sebagai perbuatan yang secara langsung melanggar peraturan hukum (yang tertulis), tetapi meliputi perbuatan-perbuatan yang melanggar peraturan-peraturan hukum yang tidak tertulis, yaitu berupa peraturan-peraturan dilapangan kesusilaan, keagamaan, sopan santun. Sifat dari perbuatan melawan hukum itu membawa akibat *kegoncangan dalam neraca keseimbangan masyarakat*, baik itu menyangkut peraturan-peraturan tertulis, khususnya peraturan-peraturan yang tidak tertulis yang hidup di dalam masyarakat.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Indriyanto Seno Adji, “Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana.” Cetakan Kedua, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 25

<sup>41</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*. Cetakan ke-7. Bandung: Sumur Bandung. 1990, hlm 7-8. Menurut Wirjono Prodjodikoro, suatu sudut dari adanya tujuan peraturan hukum ialah untuk mengadakan imbang dalam hidup lahir bathin dari masyarakat serupa dengan suatu neraca yang lurus, maka suatu pelanggaran hukum tidak boleh tidak tentu akan mengakibatkan kegoncangan neraca itu. Dan kegoncangan inilah yang mengakibatkan keganjilan, yang terlihat dalam suatu kelahiran dan terasa dalam hidup kerohanian dalam masyarakat (“*verstoring van magisch evenwicht*”). Sebagaimana dikutip, Indriyanto Seno Adji dalam bukunya “Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana.” Cetakan Kedua, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 26

Sedangkan bagi Indonesia yang mengenal dan mengakui keberadaan hukum adat sebagai hukum yang tidak tertulis, tidaklah mempermasalahakan hal tersebut, yang justru sebaliknya sangat berlainan halnya bagi kondisi bangsa Eropa (*continental*) yang dalam sistem hukumnya jarang mempersebahkan hukum tidak tertulis. Sebagai suatu perumpamaan, Belanda dengan Pasal 1401 *Burgelijk van Wetboek*, dimana perbuatan melawan hukum atau “*onrechtmatige daad*” diartikan sempit, yaitu perbuatan-perbuatan yang secara langsung melanggar peraturan-peraturan hukum yang tertulis saja. Barulah, dalam suatu *Arres Hoge Raad Cohen-Lindenbaum*, pengertian perbuatan melawan hukum tersebut mencakup tidak saja perbuatan-perbuatan yang melanggar peraturan-peraturan hukum yang tertulis, tetapi mencakup juga pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tidak tertulis, seperti halnya pelanggaran kesusilaan, kesopanan di dalam pergaulan hidup bermasyarakat atau yang pada pokoknya sebagai perbuatan yang dipandang tercela oleh masyarakat.

Menurut Indriyanto Seno Adji, neraca keseimbangan dari masyarakatlah yang menentukan ada tidaknya rasa keadilan, yang karenanya memegang peranan yang patut mendapat perhatian dan dapat dikatakan penting dibandingkan dengan persoalan ada atau tidaknya kepastian hukum, meskipun tanpa mengecilkkan persoalan kepastian hukum, yang erat kaitannya dengan asas legalitas, sebagai suatu ciri khas yang melekat dari Negara Hukum.<sup>42</sup> Dengan demikian, apabila terdapat suatu persoalan dimana terdapat suatu pertemuan antara 2 (dua) kepentingan, yaitu adanya kepastian hukum maupun rasa keadilan masyarakat, maka layaknyalah soal keadilan lebih didahulukan, meskipun perlu dengan menekan suatu persyaratan yang ketat dan limitatif sekali sifatnya; sehingga kepentingan akan rasa keadilan adalah

---

<sup>42</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm 27-28.

layak menjadi sorotan masyarakat, sebagaimana dikemukakan Wirjono Prodjodikoro: “Ini adalah suatu kenyataan, meskipun dalam teori para pejabat seharusnya tidak boleh bertindak lain daripada melaksanakan peraturan hukum menurut bunyinya. Ada pepatah latin yang mengatakan bahwa suatu pelaksanaan hukum, bagaimanapun pahitnya mesti dilakukan, oleh karena sudah terjadi tertulis. Ini barangkali baik untuk mencapai suatu kepastian hukum, yaitu agar ada kepastian tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh anggota masyarakat. Tetapi, kalau kepastian hukum ini tercapai dengan mengorbankan suatu kebutuhan lain yang penting juga, yaitu kebutuhan untuk mengecam rasa keadilan sekitar suatu keadaan yang tertentu, maka orang tidak boleh tidak harus berpikir, kebutuhan mana yang lebih berat. Dan disitulah orang lantas mulai berdaya upaya untuk mengawinkan dua macam kebutuhan itu, dan jalannya biasanya adalah mencari suatu penafsiran dari hukum, yang lain dari pada yang lazim dipergunakan.”

Timbangan negara keseimbangan dan masyarakatlah yang akan menentukan besar atau kecilnya pelanggaran yang langsung terhadap peraturan-peraturan (hukum tertulis) maupun peraturan-peraturan yang tidak tertulis di dalam masyarakat, karena rasa keadilan yang dirasakan masyarakat merupakan hal yang esensiil sifatnya, pendapat ini dikemukakan Daniel Webster yang menyatakan “*justice is the great interest of man on earth*” (keadilan merupakan kepentingan terbesar bagi manusia di bumi). Hal ini menggambarkan bahwa betapa rasa keadilan memegang peranan penting atau utama di dalam tata kehidupan bermasyarakat, sehingga *Arres Hoge Raad Cohen-Lindenbaum* dipandang oleh Molengraaf sebagai suatu pandangan yang memenuhi rasa keadilan atau “*billjkheid*” bagi masyarakat; karena masyarakatlah yang merasakan ada atau tidaknya perbuatan yang dipandang tercela. Vos, tidak membedakan pengertian

“*wederrechtelijk*” dalam hukum pidana dengan “*onrechtmatige*.” Dalam lapangan hukum perdata yang mencakup pengertian yang diambil dari *Arres Hoge Raad* dari kasus Cohen-Lindenbaum tersebut.<sup>43</sup>

Seperti dinyatakan Satochid Kartanegara bahwa arti “*wederrechtelijk*” sebetulnya sama arti dengan “*onrechtmatige*” dalam lapangan hukum perdata. Bagi penganut *wederrechtelijk* ini, guna menguatkan ajarannya itu, mereka mengambil *Arres Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919 tentang Pasal 1365 BW Indonesia (Pasal 1401 BW Belanda). Di dalam *Arres* dirumuskan arti *onrechtmatige daad*. Menurut *Arres* ini, yang dimaksudkan dengan “*onrechtmatige daad*” tidak saja perbuatan-perbuatan yang memperkosa hukum dari hak-hak subjektif orang lain dan bertentangan kewajiban hukum dari pelaku, tetapi juga perbuatan-perbuatan yang bertentangan tata kesopanan dan yang bertentangan dengan keputusan yang harus dihindarkan dalam pergaulan masyarakat. Begitu pula, Pompe yang berpendapat sama bahwa pengertian *onrechtmatige daad* itu adalah sinonim dengan *wederrechtelijk* dalam arti materil.

Pengakuan adanya sifat melawan hukum dengan cara mengaitkan kaidah materil dari suatu tindak pidana dikemukakan oleh CH Enschede dan A. Heisjder, yang tegasnya menyatakan:

“Bila kita bertanya, apakah seseorang telah berkelakuan melawan hukum, maka kita bertanya, apakah kelakuannya itu adalah sesuai ataukah bertentangan dengan kaidah materil yang berlaku untuknya, jadi dengan suatu kaidah materil, yang ditunjukkan kepadanya. Karena menurut sifatnya, tidak ada artinya untuk menghukum kelakuan yang tidak melawan hukum (hukum pidana adalah hanya suatu hukum sanksi), maka melawan hukum dari kelakuan itu adalah syarat untuk dapat dipidana si pelaku itu. Walaupun seolah-

---

<sup>43</sup> Indriyanti Seno Adji, *Ibid*, hlm. 29.

olah kelihatannya kebalikannya, maka tidak selalu ada sifat melawan hukum apabila perumusan dari tindak pidana telah terpenuhi.”<sup>44</sup>

CH Enschede dan A. Heisjder juga mengemukakan suatu ajaran melawan hukum secara material (materil) dengan menyatakan bahwa meskipun perbuatan dari si pelaku telah memenuhi rumusan dari suatu tindak pidana, maka tidaklah selalu berarti perbuatannya mengandung sifat melawan hukum, apabila terdapat kaidah bersifat material (materil) di dalamnya, namun demikian sifat melawan hukum itupun merupakan syarat dikenakan sanksi pidana bagi pelaku. Yang dapat disimpulkan dari pendapat CH. Enschede dan A. Heisjder, bahwa seseorang tidak perlu dikenakan pidana, meskipun persyaratan pelanggaran terhadap delik telah terpenuhi, apabila perbuatannya tidak mengandung sifat melawan hukum materil. Sebaliknya, apabila suatu perbuatan yang dipandang formil tidak melawan hukum (tidak melanggar ketentuan undang-undang) tetapi dipandang tercela atau materil perbuatannya adalah melawan hukum merupakan syarat pula untuk mengenakan sanksi pidana pada pelaku, meskipun hal ini tidak dapat diberlakukan secara umum mengingat adanya keterbatasan asas legalitas yang melekat dalam hukum pidana.

Dari pendapat para ahli hukum pidana tersebut, ditariklah suatu garis pengertian tentang perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijk*) dalam hukum pidana, khususnya sebagai suatu kaidah material (materil), yaitu mempunyai padanan atau sinonimitas sifatnya dengan pengertian *onrechtmatige daad* dalam lapangan hukum perdata yang mencakup perbuatan melawan hukum dari Arres Hoge Raad dalam kasus Cohen-Lindenbaum,

---

<sup>44</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 30

yaitu perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma atau tata sopan santun dalam masyarakat.

Demikianlah, ajaran dari sifat melawan hukum secara materil yang dapat diartikan sebagai perbuatan-perbuatan yang melanggar norma-norma atau sopan santun di dalam tatanan pergulan hidup masyarakat atau dengan pengertian yang luas sebagai perbuatan-perbuatan yang dipandang tercela oleh masyarakat. Sedangkan ajaran perbuatan melawan hukum formil, sengaja penulis tidak membahasnya secara mendalam, dengan alasan bahwa perbuatan melawan hukum formil adalah merupakan perbuatan melawan hukum tertulis sehingga dianggap dan dipandang sebagai suatu perbuatan yang tidak terlalu sulit dalam pembuktiannya.

Sekarang yang patut untuk dipertanyakan kembali adalah bagaimanakah kaitannya antara pengertian perbuatan melawan hukum menurut hukum perdata, dalam kaitannya dengan hukum pidana, khususnya dalam tindak pidana korupsi di Indonesia?

## 2.7 Perbuatan Melawan Hukum Materil - Hukum Perdata

Istilah perbuatan melawan hukum sebenarnya terdapat dan (bahkan) saling melengkapi di lapangan hukum perdata maupun hukum pidana. Oemar Seno Adji —ketika itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman RI— mewakili pemerintah dalam mengajukan Rancangan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi. Dikatakannya, bahwa sewaktu beberapa anggota (DPR) mempertanyakan perlu atau tidaknya untuk mempersamakan arti perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana dengan pengertiannya yang terdapat dalam hukum perdata, bahwa pengertian maupun istilah “*wederrechtelijk binnendringen*” (masuk paksa secara melawan hukum) dan “*wederrechtelijk bevoordeling*” (memberikan keuntungan secara melawan hukum) terdapat dalam lapangan hukum pidana maupun hukum perdata.

Istilah perbuatan melanggar (melawan) hukum diatur pada Pasal 1365 KUHPerdara (sama dengan Pasal 1401 BW Belanda) yang menyatakan:

“Tiap-tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.”<sup>45</sup>

Semula pengertian atas perbuatan melawan hukum selalu diartikan sebagai suatu perbuatan yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, karenanya dikenal dengan “*onwetmatigedaad*.” Sehingga corak dari pandangan ini adalah sepanjang tidak ada pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan (tertulis) atau yang terkodifikasi, maka terhadap seseorang tidak dapat dikenakan hukuman untuk membayar ganti rugi. Pandangan ini dapat dikatakan sebagai Pandangan Formil, artinya perbuatan melawan hukum merupakan perbuatan yang melawan undang-undang, sebab hukum dipandang sama dengan undang-undang.

Sebaliknya, Pandangan Materil berpendapat bahwa meskipun suatu perbuatan telah terpenuhi unsurnya atau telah sesuai dengan perumusan undang-undang (melawan hukum secara formil), maka tidaklah selalu berarti bahwa perbuatannya itu seharusnya dihukum, karena masih ada keharusan untuk meneliti dan membuktikan apakah perbuatannya yang telah sesuai dengan perumusan undang-undang itu adalah sebagai perbuatan melawan hukum secara materil atau tidak. Dengan demikian, pandangan materil tidak menitik beratkan pada kekakuan dan kebakuan perumusan perundang-undangan saja, tetapi juga adanya suatu penelitian terhadap asas-asas umum dari peraturan yang tidak tertulis untuk membuktikan ada atau tidaknya sifat melawan hukum secara materil dari perbuatannya itu.

---

<sup>45</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 32.



Sebelum abad ke-18 hingga awal 1919, kasus-kasus berkenaan perbuatan melawan hukum selalu mendekati pengertian yang diperoleh dari pandangan formil di atas, artinya perbuatan melawan hukum diartikan sebagai perbuatan-perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang tertulis saja (*onwetmatigedaad*), sehingga pengertian atas perbuatan melawan hukum selalu identik dengan pelanggaran suatu wet. Pada saat periode ini terdapat suatu kasus yang dikenal dengan kasus *Nona dari Kota Jutphen* atau *De Jutphense Juffrouw Arrest* tanggal 10 Juni tahun 1910.

Seorang Nona dan seorang tetangganya tinggal dalam suatu apartemen yang sama dan di kota yang sama pula, yaitu di kota Jutphen, dimana si Nona tinggal dibagian atas sedangkan bagian bawah apartemen ditinggali oleh tetangganya. Dalam suatu musim yang sangat dingin, ternyata pipa saluran air apartemen bagian atas pecah dan mengalir kebagian bawah apartemen dimana si tetangga itu bertempat tinggal. Aliran air dari pipa yang pecah itu terletak ditempat di apartemen dari si Nona dan hanya yang bersangkutan yang dapat menghentikan aliran airnya. Tetangganya itu telah minta berulang kali agar si Nona tidak memutar kran pembuka yang dapat berakibat aliran air itu menggenangi tempat tinggal si tetangga, tetapi walaupun begitu si Nona tetap saja memutar kran itu dan menggunakannya.

Merasa tidak mendapat tanggapan yang memuaskan, sang tetangga mengajukan si Nona ini ke hadapan Pengadilan Jutphen dengan gugatan perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1401 BW Belanda (Pasal 1365 KUHPerdara Indonesia). Sejak peradilan tingkat pertama sampai dengan putusan Kasasi, Hoge Raad (Mahkamah Agung Negeri Belanda) berpendapat bahwa tindakan si Nona tidak melanggar Undang-undang atau suatu "wet" apapun, karena tidak ada ketentuan yang melarang si Nona untuk memutar kran bagi kepentingan dirinya sendiri.

Dengan tetap bertahannya yurisprudensi lama ini sangatlah dirasakan menimbulkan keganjilan bagi masyarakat Belanda pada umumnya. Sedangkan khusus bagi pemerhati hukum soal ini masih diperdebatkan, artinya apakah perbuatan si Nona, yang meskipun tidak melanggar suatu “*wet*”apapun, dirasakan cukup membawa rasa ketidakadilan bagi tetangganya yang semakin tergenang air pada apartemen tempat tinggalnya.

Suatu perubahan besar terjadi dalam memberikan pengertian atas perbuatan melawan hukum dalam bidang hukum perdata di Belanda. Perubahan pengertian atas perbuatan melawan hukum yang sangat penting itu ditumbuhkan melalui kasus Cohen melawan Lindenbaum yang telah diberikan putusan oleh Mahkamah Agung Belanda (Hoge Raad) pada tanggal 31 Januari 1919 dan dikenal dengan *Cohen-Lindenbaum Arres*.

Pada saat itu, belum terdapat suatu aturan undang-undang yang dapat menghukum seseorang yang memberikan sesuatu kepada orang lain yang bekerja pada pesaing dagangnya. Cohen dan Lindenbaum, masing-masing memiliki suatu percetakan, namun di antara kedua percetakan ini terlihat adanya suatu persaingan, meskipun percetakan yang dimiliki oleh Lindenbaum lebih berkembang pesat dibandingkan percetakan milik Cohen. Cohen, ternyata telah memberikan sejumlah uang kepada seorang karyawan Lindenbaum dengan maksud agar karyawan ini dapat menyerahkan daftar nama langganan dari percetakan Lindenbaum, berikut penawaran-penawaran maupun harga-harga cetaknya.

Setelah memperoleh daftar nama-nama pelanggan tersebut, Cohen mengirim penawaran harga yang jauh lebih rendah kepada para pelanggan Lindenbaum. Perbuatan Cohen ini, kemudian diketahui Lindenbaum; dan karenanya Lindenbaum mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum atas dasar Pasal 1401 BW Belanda terhadap Cohen di Pengadilan Amsterdam.

Pada pengadilan tingkat pertama, Cohen dikalahkan, tetapi pada tingkat peradilan tingkat Banding, justru Lindenbaum yang dikalahkan dengan alasan tiada aturan yang melarang seseorang memberikan sejumlah uang atau hadiah kepada karyawan lain atau dengan kata lain, pemberian sejumlah uang oleh Cohen tidak dipandang sebagai suatu perbuatan melawan hukum, karena tidak ditujukan sesuatu pasal dari undang-undang yang dilanggar olehnya (Cohen). Dengan melihat putusan tingkat banding itu, peradilan tingkat banding ini, ternyata masih terpengaruh pada yurisprudensi lama yang bergandengan dengan pandangan formil.

Perubahan terjadi dan dianggap sebagai sejarah perkembangan Hukum Perdata, khususnya terhadap pengertian Pasal 1401 BW Belanda (Pasal 1365 KUHPerdata), pada saat Hoge Raad (Mahkamah Agung Belanda) membatalkan putusan Pengadilan Tingkat Banding, artinya gugatan Lindenbaum dikabulkan, sehingga perbuatan Cohen memberikan sejumlah uang atau hadiah maupun janjinya itu dipandang sebagai perbuatan melawan hukum menurut pengertian yang diperluas dari Pasal 1401 BW Belanda, dimana Hoge Raad, sudah memberikan pengertian atas perbuatan melawan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut:

“Dengan suatu perbuatan melanggar hukum diartikan setiap perbuatan atau kelalaian yang menimbulkan pelanggaran terhadap hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku atau kesusilaan yang baik dankepatutan yang ada dalam masyarakat.”<sup>46</sup>

Perbuatan melawan hukum tidak diartikan secara kaku dan baku sebagai suatu pelanggaran “*wet*” saja, akan tetapi meluas dan meliputi perbuatan yang dipandang bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku

---

<sup>46</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 37.

atau bertentangan dengan kaidah susila/ sopan santun atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat. Begitu pentingnya perubahan tersebut, sehingga dikatakan oleh E. M. Meijers, bahwa perubahan atas dasar Arres Cohen-Lindenbaum tersebut mempunyai nilai yang sama dengan Undang-undang.

Selanjutnya ditekankan E. M. Meijers, selaku pihak yang pro dengan Arres Hoge Raad Cohen-Lindenbaum dan kontra terhadap yurisprudensi lama (Arres Nona dari kota Jutphen), bahwa rasa keadilan di kalangan masyarakat adalah ganjil apabila seseorang melakukan suatu perbuatan yang terang dipandang tidak pantas oleh masyarakat hanya ditegur untuk sejumlah kerugian saja.

Sedangkan bagi pihak yang kontra terhadap putusan Hoge Raad dalam Arres Cohen-Lindenbaum, menyamakan putusan tersebut sebagai usaha untuk merubah Undang-undang tertulis dan berpendapat bahwa Arres Cohen-Lindenbaum akan membawahkan kemelut kedalam rumah. Istilah “perbuatan melawan hukum” telah dirubah, bukan suatu penafsiran, sedekian rupa sehingga orang telah keluar dari lapangan hukumnya dan menginjak kelapangan kesusilaan.

Namun, Wirjono Prodjodikoro, berpendapat bahwa suatu penafsiran merupakan sesuatu yang lazim dalam hukum tertulis, dikatakannya bahwa:

“Sifat dari suatu peraturan hukum yang sudah terpakai dalam suatu Undang-undang yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan, ialah bahwa orang mulai melihat pada bunyi kata-kata yang terpakai dalam Undang-undang itu. Kalau bunyi kata-kata itu sudah sedemikian rupa, bahwa pelaksanaan Undang-undang menurut bunyi kata-kata itu belaka sudah memuaskan bagi rasa keadilan dalam masyarakat, orang tidak menghiraukan hal penafsiran itu. Tetapi sebaliknya, kalau pelaksanaan Undang-undang tersebut memaksakan para pejabat mengambil tindakan yang tidak memuaskan, maka disitulah tiba saatnya orang-orang mencari jalan untuk

secara penafsiran sampai kepada suatu pelaksanaan undang-undang yang seberapa boleh mendekati pemenuhan rasa keadilan.”<sup>47</sup>

Selanjutnya, Wirjono Prodjodikoro menyebutkan bahwa penafsiran suatu undang-undang merupakan hal biasa dan dapat dibenarkan, sepanjang pelaksanaan undang-undang oleh para pejabat dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat, meskipun hal tersebut kadangkala akan mempengaruhi sendi kebutuhan lain yang penting, yaitu adanya suatu kepastian hukum.

Kebutuhan akan kepastian hukum selalu mejadi pegangan dari pandangan formil yang berpatokan pada yurisprudensi lama (Arres Nona dari Kota Jutphen), sebaliknya bagi padangan materil bertitik tolak pada yurispridensi baru (Arres Cohan-Lindenbaum) yang memangdang adanya suatu rasa keadilan dalam masyarakat merupakan bagian yang lebih esensiil, tanpa mengesampingkan perlunya suatu kebutuhan hukum yang esensiil lainnya yaitu adanya suatu kepastian hukum.

Mantan Ketua Mahkamah Agung Belanda Wiarda berbicara mengenai otonomi hakim, khususnya dalam kaitannya dengan metode interpretasi dari Arres Cohen-Lindenbaum dalam “Drie Typen van Rechtsvinding,” sebagai berikut:

“Otonomi hakim yang bertambah itu dengan demikian mengandung arti bahwa hakim dalam pekerjaannya menemukan hukum, mendapatkan keleluasaan yang makin besar. Hal ini mempunyai akibat, bahwa terutama dalam 20 tahun terakhir dapat dilihat suatu perhatian yang makin besar di kalangan para ahli teori hukum terhadap cara bagaimana hakim mempergunakan keleluasaan itu.

Ketika orang sampai pada pendapat, bahwa menemukan hukum adalah lebih baik dari pada mempergunakan aturan

---

<sup>47</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 38.

(undang-undang) yang telah ada secara mekanis, maka pada saat yang sama orang juga kehilangan pandangan khalayan mengenai kepastian hukum.

Ketika kekuasaan undang-undang berakhir, orang tidak dapat melihatnya lagi sebagai jaminan kepastian hukum, sekarang adalah wajar mencarinya di tempat dimana keputusan hukum itu sebagian besar diambil pada hakim yang otonom. Kepastian yang diinginkan barangkali diperoleh dengan penelitian sistematis dan kesadaran secara teoritis terhadap penemuan oleh hakim, sehingga batu-batu bangunan dapat di bawah dengan susah paya untuk membentuk suatu metode yang secara umum dapat diterima mengenai penemuan hukum. Metode semacam itu belum ditemukan.”

Selanjutnya, Wiarda menggambarkan bahwa jika suatu kekuasaan telah berakhir, maka segala aturan (undang-undang) yang dipandang tidak memberikan jaminan adanya suatu kepastian hukum, maka otomi diserahkan kepada hakim sebagai pemegang keputusan hukum sehari-hari. Pandangan materil dari Wiarda ini pun kemudian mendapat kecaman dari Simons, sebagai penganut pandangan formil, karena otonomi hakim dengan memberikan suatu interpretasi dalam *Arres Cohen-Lindenbaum* akan meletakkan hukum positif (peraturan dan perundang-undang) berada di bawah pengawasan keyakinan hukum secara pribadi –*persoonlijk*– dari hakim.

Kecaman Simons ini sebagaimana dikatakan olehnya:

“Pendapat-pendapat seperti yang telah disebutkan di atas itu, tidaklah dapat dipergunakan. Pendapat-pendapat itu telah menyebabkan putusan dari pembentuk Undang-undang yang telah diletakkan di dalam hukum positif itu menjadi di bawah pengawasan keyakinan hukum secara pribadi dari hakim, sebab apa yang harus dipandang sebagai tujuan yang sebenarnya, saran yang bagaimanakah adalah yang

paling tepat untuk mencapai tujuan itu, tentang apa yang diajarkan oleh norma dari kultur dan sampai berapa jauh hal itu berlaku, apakah hal di atas itu dapat diterima oleh pembentuk undang-undang, jawaban atas segala persoalan itu tergantung pada tingginya tingkat pengetahuan yang bersifat subjektif, sedang jawaban menurut peraturan (hukum) tidak tertulis itu akan menggoyahkan sama sekali sendi dasar dari hukum positif.”<sup>48</sup>

Schut menilai secara dogmatis terhadap Arres Cohen-Lindenbaum tersebut dengan menyatakan bahwa penempatan rubrikasi dalam 4 (empat) kriteria tersebut, yaitu (1) bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; atau (2) melanggar hak subjektif orang lain; atau (3) bertentangan dengan kaidah sopan santun; atau (4) melanggar kepatutan dalam masyarakat) tidaklah begitu tepat.<sup>49</sup>

Secara berturut-turut, kriteria pertama (bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku) dan kedua (melanggar hak subjektif orang lain) meletakkan titik perhatian secara sepihak pada diri si pelaku dan pihak yang dirugikan, sedangkan kriteria ke empat (melanggar kepatutan dalam masyarakat) diletakkan sebagai

---

<sup>48</sup> P. A. F. Lamintang, *“Kitab Pelajaran Hukum Pidana.”* Cetakan Pertama, Pionir Jaya, Bandung, 1992, hlm. 283. Simons, menekankan bahwa memang diakui bahwa suatu perbuatan yang memenuhi rumusan peraturan hukum yang bersifat melarang itu, tidaklah bersifat *“onvoorwaardelijk wederrechtelijk”* atau bersifat mutlak melawan hukum akan tetapi hal melanggar hukumnya itu hanyalah diterima apabila didalam hukum positif dapat dijumpai suatu dasar untuk pengecualian dari peraturan yang bersifat melarang itu. Artinya, suatu perbuatan melawan hukum secara materil hanya dapat dipergunakan sebagai alasan bagi penghapusan pidana yang memang secara tegas telah ditentukan dalam hukum positifnya (WvS . Ned). Sebagaimana dikutip, Indriyanto Seno Adji, dalam bukunya *“Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana.”* Cetakan Kedua, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 40

<sup>49</sup> Setiawan, *“Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata.”* Cetakan Kesatu, Alumni, Bandung, 1992, hlm 251. Sebagaimana dikutip Indriyanto Seno Adji dalam bukunya *“Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana.”* Cetakan Kedua, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 41

suatu hubungan ketertgantungan anatar satu dengan yang lainnya. Dalam kaitan ini Setiawan menyebutkan bahwa kriteria pertama dan kedua sebagai *kriteria absolute* yang berkaitan dengan hukum tertulis, sedangkan kriteria ke empat (pelanggaran keputusan) merupakan *kriteria relative* sebagai relevansi dengan hukum tidak tertulis.

Sementara itu, menurut Indriyanto Seno Adji,<sup>50</sup> Arres Cohen-Lindenbaum yang meletakkan empat kriteria tersebut, maka kriteria pertama dan kedua (berupa perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku dan pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain) merupakan kriteria formil yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap aturan yang bersifat tertulis, yang pelanggaran terhadapnya semula dikenal sebagai "*onwetmatigedaad*," sedangkan kriteria ketiga dan keempat (berupa perbuatan-perbuatan yang melanggar kaidah sopan santun dan pelanggaran terhadap keputusan dalam masyarakat) merupakan kriteria materil yang menitik beratkan pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat serta tidak bersifat tertulis, karenanya mempunyai pengertian yang luas dalam lapangan hukum tidak tertulis —dikenal sebagai "*onrechtmatige daad*."

Bagi Indriyanto Seno Adji, hukum mempunyai sifat yang dinamis. Artinya, hukum mengikuti perkembangan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, belumlah tentu suatu aturan dalam hukum positif yang sekarang ini dianggap adil, tetapi dirasakan sebaliknya atau dipandang kurang adil dalam suatu kurun waktu yang lain, seperti hal yang terjadi dalam kasus antara Cohen-Linedenbaum tersebut. Terdapatnya suatu hukum yang dianggap adil maupun yang tidak adil bagi masyarakat sangatlah dipengaruhi oleh dinamika perkembangan masyarakat sendiri; yang di dalamnya seringkali memuat tipologi kejahatan-

---

<sup>50</sup> Indriyanto Seno Adji, *Ibid*, hlm. 44-45.



kejahatan baru yang berdimensi luas terhadap kerugian dalam skala besar terhadap perekonomian dan keuangan negara.

## 2.8 Perbuatan Melawan Hukum Materil - Hukum Pidana

Dalam kebiasaan praktik hukum pidana, kenyataan akan pandangan aturan-aturan hukum tidak tertulis telah dapat diterima, karena hal ini sesuai dengan tugas hakim untuk menemukan hukum dan keadilan dimana kadang-kadang aturan Undang-undang yang tersedia tidak sempurna.

Loebby Loqman dengan menyitir Pasal 27 Ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (Pen, *sekarang Pasal 28 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*); hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Dikatakannya bahwa:

“Dengan demikian, hakim di dalam melaksanakan tugasnya mempunyai kewajiban bukan saja didasarkan atas hukum yang tertulis, akan tetapi juga harus dapat menggali, mengikuti serta memahami hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum yang hidup dalam masyarakat berarti bukan hanya hukum yang tertulis akan tetapi meliputi juga hukum yang tidak tertulis.”<sup>51</sup>

Loebby Loqman selanjutnya menyebutkan bahwa perlu diperhatikan oleh hakim, bahwasanya hukum yang tidak tertulis itu merupakan hukum yang adil (*just living law*) ataukah hukum yang tidak adil (*unjust living law*) di dalam masyarakat, jadi tidak begitu saja sekedar menggali hukum yang hidup dalam masyarakat.

---

<sup>51</sup> Lobby Loqman, “Beberapa Ikhwal di Dalam Undang-undang No.3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.” Datacom, Jakarta, 1991, hlm. 27-28

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), pengertian sifat “melawan hukum” suatu perbuatan dirumuskan secara berlainan, artinya ada yang menyebutkan istilah “tanpa ijin” (*zonder verlop*) pada Pasal 496 dan Pasal 510 KUHP “melampaui kewenangannya” (*met overschrijding van zijn bevoegdheid*) dan Pasal 430 KUHP “tanpa wewenang” (*zonder daartoe gerechtigde zijn*) pada Pasal 303, Pasal 548 dan Pasal 549 KUHP dan lain sebagainya, yang pada pokoknya merumuskan kata-kata “melawan hukum” tidak selalu tercantum secara tegas dalam rumusan deliknya.

Dalam kepustakaan, kadangkala, sifat “melawan hukum” diartikan dengan istilah "tanpa hak sendiri", "bertentangan dengan hukum pada umumnya," “bertentangan dengan hukum positif” (termasuk hukum perdata, hukum administrasi), ataupun dengan istilah “menyalahgunakan kewenangan.” Rumusan-rumusan yang terdapat dalam undang-undang inilah yang dinamakan dengan perbuatan melawan hukum secara formil.

Vos, merumuskan suatu putusan Hoge Raad pada tahun 1919 (Arres Cohen-Lindenbaum) mengenai “*onrechtmatige daad*” yang pengertiannya sesuai dengan rumusan “*wederrechtelijheid*.” Sedangkan bagi Pompe, interpretasi tentang “*wederrechtelijheid*” (dalam arti bertentangan dengan hukum objektif) adalah mendekati pengertian “*onrechtmatigedaad*” dalam hukum perdata. Demikian pula dengan Oemar Seno Adji, yang memberikan persamaan atas pengertian “*onrechtmatigedaad*” (dalam lapangan hukum perdata) dengan “*wederrechtelijk*” (menurut hukum pidana). Selanjutnya dikatakan Oemar Seno Adji, bahwa dengan tidak menjadikan suatu “*onrechtmatigedaad*” sebagai suatu tindak pidana yang “*wederrechtelijk*” sifatnya, maka pengertian tentang “melawan hukum” sebagai sarana yang merupakan unsure dari tindak pidana, mempunyai pengertian yang luas dan

mirip dengan pengertian tentang “*onrechtmatigedaad*” sesudah tahun 1919.<sup>52</sup>

Di pihak lain, pendapat berbeda muncul dari J. Remmelink (seorang mantan Jaksa Agung Belanda) yang melihat pengertian “*onrechtmatigedaad*” dalam hukum perdata berlainan dengan pengertian “*wederrechtelijkheid*”, karena pengertian “*onrechtmatigedaad*” lebih luas daripada “*wederrechtelijkheid*” menurut hukum pidana.

Kemudian menjadi pertanyaan: Apakah yang diartikan ajaran perbuatan melawan hukum dalam lapangan hukum pidana? Jawaban atas pertanyaan ini tidaklah lepas dari pengertian sifat melawan hukum secara formil dan sifat melawan hukum secara materil.

Menurut Simons, pengertian melawan hukum merupakan suatu perbuatan dalam sudut formil; artinya, setiap perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan peraturan-peraturan yang tertulis saja, jadi setiap perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang (*wet*) saja karena hukum dipandang sama dengan undang-undang. Jadi, apabila seseorang telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan (tertulis), perbuatannya telah bersifat melawan hukum, karenanya dapat dipidana. Sedangkan bagi pandangan materil menyatakan bahwa hukum tidaklah dapat disamakan dengan undang-undang.

Perbuatan melawan hukum secara materil meliputi perbuatan-perbuatan yang dipandang bertentangan dengan norma kesopanan yang lasim atau bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup dalam masyarakat. Dengan kata lain, perbuatan melawan hukum materil ini diartikan sebagai perbuatan-perbuatan yang dipandang tercela oleh masyarakat. Kendati demikian, pengertian

---

<sup>52</sup> Indriyanto Seno Adji, *Op.Cit*, hlm. 62.

terhadap perbuatan melawan hukum secara materil haruslah diartikan secara negatif.

Menurut Lobby Loqman,<sup>53</sup> pengertian Negatif dari perbuatan melawan hukum secara materil adalah bahwa:

“Melawan hukum secara materil haruslah digunakan secara Negatif, ini berarti apabila terdapat suatu perbuatan nyata-nyata merupakan hal yang melawan hukum secara formil, sedangkan di dalam masyarakat perbuatan tersebut tidak tercela, jadi secara materil tidak melawan hukum, perbuatan tersebut seyogyanya tidak dijatuhi pidana.”

Senada atas hal tersebut, Wirjono Prodjodikoro menyatakan bahwa:

“Adanya hukum pidana dengan tindak pidana yang dirumuskan di dalamnya itu bersumber pada pelanggaran-pelanggaran hukum di bidang hukum lain itu. Jadi, dengan sendirinya dalam tindak pidana harus ada sifat melanggar hukum. Oleh karena yang dihilangkan itu ialah sifat melanggar hukum atau *“wederrechtelijheid,”* sehingga perbuatan si pelaku menjadi diperbolehkan atau *“rechtmatig,”* maka alasan menghilangkan sifat tindak pidana (*strafuitluitings-grond*) ini juga dikatakan pada umumnya menghalalkan perbuatan yang pada umumnya merupakan tindak pidana (*rechtvaardigings-grond*).”

Sedangkan Oemar Seno Adji menekankan arti Negatif dari sifat melawan hukum; artinya, meskipun perbuatannya telah memenuhi rumusan deliknya, namun secara formil perbuatannya adalah *wederrechtelijk*, sehingga si pelaku tidak dapat dipidana apabila perbuatannya adalah materil tidak *wederrechtelijk*.<sup>54</sup>

Dalam Undang-undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pembedaan Tindak Pidana Korupsi, rumusan atas perbuatan

---

<sup>53</sup> Lobby Loqman, *Op.Cit.* hlm. 31.

<sup>54</sup> Indriyanto Seno Adji, *Op.Cit.* hlm. 64.

melawan hukum ada yang tercantum secara tegas, tetapi ada pula yang sama sekali tidak mencantumkannya. Pasal 1 Ayat (1) huruf (a) maupun Pasal 423 KUHP (sebagai bagian dari Pasal 1 Ayat (1) huruf (c) Undang-Undang No. 3 Tahun 1971) mencantumkan secara tegas kata “melawan hukum” dalam rumusan deliknya, tetapi pada Pasal 1 Ayat (1) huruf (b), kata “melawan hukum” tidak dicantumkan dalam rumusan deliknya, hanya sifat melawan hukum dari perbuatan yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf (b) Undang-undang No. 3 Tahun 1971 itu dapat disimpulkan dari rumusan kalimat yang berbunyi “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana.”

Ketika membicarakan sifat melawan hukum dalam kaitannya dengan tindak pidana, maka pada umumnya terdapat kesamaan pendapat bahwa sifat melawan hukum merupakan unsur dari tindak pidana yang dapat dihukum. Permasalahannya, adalah apakah sifat melawan hukum sebagai suatu unsur yang absolut ataukah tidak dari suatu tindak pidana yang dapat dihukum? Jawabannya sangat beragam sehingga membawa pandangan dan pendapat yang saling berbeda satu dengan lainnya.

Pandangan formil dari Simons, menempatkan sifat melawan hukum tidak selalu sebagai unsur yang mutlak (absolut) dari tindak pidana yang dapat dihukum, artinya sifat melawan hukum merupakan unsur yang dapat dihukum apabila sifat melawan hukum memang benar-benar tercantum dalam rumusan pasalnya. Bagi pandangan Materil, menempatkan sifat melawan hukum sebagai unsur yang absolut, meskipun sifat melawan hukum tidak dicantumkan secara tegas dan jelas dalam rumusan pasalnya.

Hampir sebagian besar dalam pasal-pasal ketentuan hukum pidana, tidak memuat atau mencantumkan sifat melawan hukum (*wedderechtelijk*) di dalamnya, sebagaimana dikatakan oleh Wirjono Prodjodikoro:

“Bahwa sifat penting dari *strafbaarfeit* ialah sifat melawan hukum dari tindak pidana itu. Tindak pidana adalah perumusan dari hukum pidana yang tidak memuat ancaman hukuman pidana atas pelanggaran norma-norma hukum yang ada di bidang hukum lain.

Maka adanya hukum pidana dengan tindak-tindak pidana yang dirumuskan di dalamnya itu bersumber pada pelanggaran-pelanggaran hukum di bidang hukum lain tadi. Jadi dengan sendirinya dalam tiap tindak pidana harus ada sifat melawan hukum. Tetapi biasanya unsur “*wederrechtelijkheid*” ini tidak disebutkan dalam suatu pasal ketentuan hukum pidana, sedangkan, seperti dikatakan di atas, pada tiap-tiap tindak pidana tentu ada unsur “*wederrechtelijkheid*” atau sifat melawan hukum.”

Pakar hukum Moeljatno juga mengakui adanya sifat melawan hukum sebagai unsur yang absolut dari tiap-tiap tindak pidana, meskipun sifat melawan hukum tidak dirumuskan secara tegas dan nyata-nyata dalam pasalnya. Demikian halnya dengan Satochid Kartanegara<sup>55</sup> yang berkesimpulan sama bahwa dalam tiap-tiap tindak pidana selalu ada sifat melawan hukumnya, meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam rumusan pasalnya, sebagaimana yang dikemukakannya sebagai berikut:

“Apabila dipelajari perumusan-perumusan delik-delik yang diatur dalam KUHP, nampaknya bahwa pada umumnya di dalam perumusan sebagian besar dari pada delik-delik itu *wederrechtelijk* tidak dinyatakan dengan tegas sebagai unsur.”

Simons yang menganut pandang formil, menyatakan bahwa apabila sifat melawan hukum tidak dirumuskan secara tegas

---

<sup>55</sup> Satochid Kartanegara, “*Kumpulan Kuliah Hukum Pidana.*” Balai Lektur Mahasiswa, hlm 46.

dalam pasalnya maka tidaklah perlu pembuktian lebih lanjut mengenai ada atau tidaknya sifat melawan hukum. Ia menyatakan bahwa:

“Apabila *wederrechtelijk* tidak dinyatakan dengan tegas sebagai unsur dari pada suatu delik, dalam hal ini *wederrechtelijk* tak perlu dibuktikan. Begitu pula, bilamana perbuatan itu telah memenuhi rumusan seperti yang dimaksud yang di atas, maka sebagai ketentuan suatu penyelidikan (catatan: pembuktian) lebih lanjut tentang sifatnya yang melanggar hukum adalah tidak tepat.”

Terhadap sifat melawan hukum yang tidak dirumuskan secara nyata-nyata dan tegas dalam rumusan pasalnya, terdapat perbedaan di antara pandangan materil. Wirjono Prodjodikoro maupun Van Hammel & Zevenbergen berpendapat bahwa tetap perlu untuk pembuktian sifat melawan hukum meskipun sifat melawan hukum tidak dicantumkan secara tegas dalam pasalnya. Jadi, meskipun suatu perumusan delik yang tidak mencantumkan secara tegas kata-kata “melawan hukum,” tetaplah menjadi kewajiban hakim untuk meneliti ada tidaknya sifat melawan hukum atas rumusannya itu. Selanjutnya disebutkan:

“Bahwa walaupun *wedderechtelijk* tidak dinyatakan dengan tegas sebagai unsur akan tetapi *toch wederrechtelijk* itu harus dianggap sebagai unsur yang harus dibuktikan.”

Di pihak lain, Moeljatno berpendapat bahwa meskipun sifat melawan hukum selalu ada pada tiap-tiap tindak pidana tetapi tidak selalu harus dibuktikan sifat melawan hukumnya. Ia menegaskan sebagai berikut:

“Dengan mengakui bahwa sifat melawan hukum selalu menjadi unsur perbuatan (tindak) pidana, ini tidak berarti bahwa karena itu harus selalu dibuktikan adanya unsur tersebut oleh penuntut umum. Soal apakah harus dibuktikan atau tidak, adalah tergantung dari rumusan delik, yaitu apakah dalam rumusan unsur tersebut disebutkan dengan

nyata-nyata. Jika dalam rumusan delik unsur tersebut tidak dinyatakan, maka juga tidak perlu dibuktikan.”<sup>56</sup>

Lain halnya dengan pandangan materiil dari Bambang Poernomo yang menyatakan bahwa sifat melawan hukum merupakan elemen tetap dari setiap tindak pidana, sebagaimana dinyatakan bahwa:

“Sifat melawan hukum itu dianggap tetap sebagai elemen delik atau diam-diam dianggap sebagai elemen delik berarti mempunyai alam pikiran yang luas.”

Bambang Poernomo juga berpendapat, "Apabila timbul keragu-raguan apakah elemen sifat melawan hukum dirumuskan atau tidak dalam suatu pasal maka hakim sebagai pimpinan sidang mengambil alih inisiatif untuk mencari elemen sifat melawan hukum itu."

Wirjono Prodjodikoro pun menyebutkan bahwa sekalipun sifat melawan hukum tidak dirumuskan secara nyata-nyata dan tegas dalam pasalnya, tetapi haruslah dianggap adanya sifat melawan hukum pada tiap-tiap tindak pidana, dengan demikian tetaplah diperlukan suatu pembuktian, artinya akan dibuktikan apakah perbuatan sipelaku telah melawan hukum secara materiil, meskipun dengan terdapat kecocokan antara perbuatan dengan rumusan pasal atau deliknya sebenarnya si pelaku telah memenuhi rumusan sifat melawan hukum secara formil.<sup>57</sup>

## 2.9 Perluasan Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Materiil - Hukum Pidana Korupsi

Norma baru yang ikut dimasukkan dalam Undang-undang No. 31 tahun 1999, ialah mengenai rumusan deliknya. Susunan

---

<sup>56</sup> Indriyanto Seno Adji, *Op.Cit*, hlm. 83

<sup>57</sup> Indriyanto Seno Adji, *ibid*, hlm. 85.



kalimatnya dibuat menjadi lebih jelas dan tegas, sehingga akan mempermudah pembuktiannya, antara lain, sebagai berikut;

“Dalam Undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam Undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.”

Selain itu, telah dimasukkan pula sejumlah aturan/norma lainnya yang apabila dicermati, hal ini tidak ditemukan pada undang-undang korupsi sebelumnya. Norma-norma tersebut kemudian dimasukkan guna melengkapi ketentuan Undang-undang No. 31 tahun 1999, yang antara lain, disebutkan sebagai berikut:

- 1) Korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi;
- 2) Menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana;
- 3) Pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak dapat membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara;
- 4) Memperluas pengertian Pegawai Negeri, yang antara lain adalah orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang mempergunakan modal atau fasilitas dari Negara atau masyarakat. Yang dimaksud dengan fasilitas adalah perlakuan istimewa yang diberikan dalam berbagai bentuk, misalnya bunga pinjaman yang tidak wajar, harga yang tidak wajar, pemberian izin yang eksklusif, termasuk keringanan bea masuk atau pajak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) Dalam hal terjadi tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka tim gabungan yang dikoordinasikan oleh

Jaksa Agung, sedangkan proses penyidikan dan penuntutan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan dalam rangka meningkatkan efisiensi waktu penanganan tindak pidana korupsi dan sekaligus perlindungan hak asasi manusia dari tersangka atau terdakwa. Untuk memperlancar proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana korupsi, Undang-undang ini mengatur kewenangan penyidik, penuntut umum, atau hakim sesuai dengan tingkat penanganan perkara untuk dapat langsung meminta keterangan tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa kepada bank dengan mengajukan hal tersebut kepada Gubernur Bank Indonesia;

- 6) Selain itu, undang-undang ini juga menerapkan pembuktian terbalik yang bersifat terbatas atau berimbang, yakni terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi dan wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang bersangkutan, dan penuntut umum tetap berkewajiban membuktikan dakwaannya;
- 7) Undang-undang ini juga memberi kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat berperan serta untuk membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan terhadap anggota masyarakat yang berperan serta tersebut diberikan perlindungan hukum dan penghargaan;
- 8) Selain memberi peran serta masyarakat tersebut, Undang-Undang ini juga mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang akan diatur dalam Undang-undang tersendiri dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan. Keanggotaan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat.

Adapun KPK dibentuk berdasarkan UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain maksud dan tujuan hingga dilakukannya perbaikan atau penyempurnaan terhadap Undang-undang No. 31 tahun 1999, dapat kita telusuri dalam uraian penjelasan UU No.20 Tahun 2001, disebutkan antara lain, sebagai berikut;

- 1) Bahwa sejak Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874*) diundangkan, terdapat berbagai interpretasi atau penafsiran yang berkembang di masyarakat khususnya mengenai penerapan Undang-undang tersebut terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 diundangkan. Hal ini disebabkan Pasal 44 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan tidak berlaku sejak Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 diundangkan, sehingga timbul suatu anggapan adanya kekosongan hukum untuk memproses tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999;
- 2) Selain hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, *pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain penerapan sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa;*

- 3) Ketentuan perluasan mengenai sumber perolehan alat bukti yang sah yang berupa petunjuk, dirumuskan bahwa mengenai “petunjuk” selain diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa, juga diperoleh dari alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu tetapi tidak terbatas pada data penghubung elektronik (*electronic data interchange*), surat elektronik (*e-mail*), telegram, teleks, dan faksimili, dan dari dokumen, yakni setiap rekaman data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna;
- 4) Ketentuan mengenai “pembuktian terbalik” perlu ditambahkan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai ketentuan yang bersifat “premium remidium” dan sekaligus mengandung sifat prevensi khusus terhadap pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 atau terhadap penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, untuk tidak melakukan tindak pidana korupsi.  
Pembuktian terbalik ini diberlakukan pada tindak pidana baru tentang gratifikasi dan terhadap tuntutan perampasan harta benda terdakwa yang diduga berasal dari salah satu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi dan Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 Undang-undang ini;

- 5) Dalam undang-undang ini diatur pula hak negara untuk mengajukan gugatan perdata terhadap harta benda terpidana yang disembunyikan atau tersembunyi dan baru diketahui setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Harta benda yang disembunyikan atau tersembunyi tersebut diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Gugatan perdata dilakukan terhadap terpidana dan atau ahli warisnya. Untuk melakukan gugatan tersebut, negara dapat menunjuk kuasanya untuk mewakili negara;
- 6) Selanjutnya dalam undang-undang ini juga diatur ketentuan baru mengenai maksimum pidana penjara dan pidana denda bagi tindak pidana korupsi yang nilainya kurang dari Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan rasa kekurangadilan bagi pelaku tindak pidana korupsi, dalam hal nilai yang dikorup relatif kecil;
- 7) Dalam undang-undang ini juga dicantumkan Ketentuan Peralihan. Substansi dalam Ketentuan Peralihan ini pada dasarnya sesuai dengan asas umum hukum pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana.<sup>58</sup> Dan ketentuan peralihannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 43-A,<sup>59</sup> dan Pasal 43-B.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 1 ayat (2): *"Bilamana ada perubahan dalam perundang-undang sesudah perbuatan dilakukan maka terhadap terdakwa diterapkan ketentuan yang paling menguntungkanannya."*

<sup>59</sup> Republik Indonesia, UU No.20 tahun 2001 tentang *Perubahan Atas UU No.31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Pasal 43 A ayat (1) "Tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diundangkan, diperiksa dan diputus berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan ketentuan maksimum pidana penjara yang menguntungkan bagi terdakwa diberlakukan ketentuan dalam

Sejarah mencatat, perluasan ajaran perbuatan hukum materil dalam lapangan hukum pidana, khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi, berlangsung sejak diajukannya Rancangan Undang-undang No. 3 Tahun 1971. Saat itu norma hukum dalam peraturan lama, dipandang sudah tidak memadai sehingga diperlukan sejumlah perangkat dan kelengkapan unsur perbuatan melawan hukum di dalamnya. Pada undang-undang itu, Pasal 1 huruf (a) UU No. 24 PRp Tahun 1960 hanya disebutkan bahwa:

“Tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu KEJAHATAN atau PELANGGARAN memperkaya diri sendiri, orang lain atau badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan suatu badan hukum lain yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.”

---

Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-undang ini dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ayat (2) “Ketentuan minimum pidana penjara dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-undang ini dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak berlaku bagi tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ayat (3) Tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum Undang-undang ini diundangkan, diperiksa dan diputus berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan ketentuan mengenai maksimum pidana penjara bagi tindak pidana korupsi yang nilainya kurang dari Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 A ayat (2) Undang-undang ini.”

<sup>60</sup> *Ibid*, Pasal 43 B “Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, Pasal 209, Pasal 210, Pasal 387, Pasal 388, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, dan Pasal 435 Kitab Undang-undang Hukum Pidana jis. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Berita Republik Indonesia II Nomor 9), Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, dinyatakan tidak berlaku.”

Kontruksi kalimat tersebut jelas memperlihatkan bahwa dalam perumusan tersebut, untuk perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, unsur melakukan kejahatan atau pelanggaran haruslah dibuktikan terlebih dahulu. Dan, ternyata tidak mudah untuk membuktikan unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, karena untuk membuktikan unsur tersebut haruslah terlebih dahulu melakukan kejahatan atau pelanggaran seperti dimaksud di atas. Sehingga banyaknya perbuatan-perbuatan yang dipandang koruptif tidak dapat terjangkau isi perumusan undang-undang yang lama ini. Hal ini dipertegas oleh Menteri Kehakiman RI saat itu, Oemar Seno Adji, pada tanggal 28 Agustus 1970, yang menyampaikan keterangan pemerintah mengenai Rancangan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan menyatakan:

“Ternyata sekarang, walaupun diberikan sifat khusus pada Undang-undang No. 24 PRp Tahun 1960, peraturan ini kurang memadai perkembangan masyarakat yang menemukan cara-cara lain dalam melakukan perbuatan korupsi, yang tidak tercakup oleh Undang-undang tersebut. Kadang-kadang terdapatlah hal-hal yang jelas sangat tercela dalam melakukan perbuatan memperkaya diri dengan merugikan keuangan Negara yang menurut Undang-undang No.24 PRp Tahun 1960 tersebut bagi para penegak hukum menimbulkan masalah-masalah pokok yang patut mendapat tanggapan, peninjauan dan kemudian penyempurnaan.”<sup>61</sup>

Selanjutnya pada bagian pembukaan dari Penjelasan Umum RUU No. 3 Tahun 1971 ini dikatakan tentang unsur “melawan hukum” yang menyerupai dengan pengertian perbuatan melawan hukum yang dikenal dalam lapangan hukum perdata:

“Dengan perumusan tindak pidana korupsi dalam Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960, banyak perbuatan-perbuatan

---

<sup>61</sup> Indriyanto Seno Adji, *ibid*, hlm. 108-109

yang merugikan keuangan dan perekonomian Negara serta pelaksanaan pembangunan nasional, yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana, tidak dapat dipidana karena perumusan tersebut mesyaratkan bagi tindak pidana korupsi adanya suatu kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan oleh orang yang bersangkutan.

Dalam kenyataan, perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, tidak selamanya didahului oleh suatu kejahatan atau pelanggaran. Perbuatan-perbuatan yang sesungguhnya bersifat koruptif tidak dapat dipidana berdasarkan UU No. 24 PRp Tahun 1960, oleh karena tidak termasuk dalam perumusan tindak pidana korupsi menurut Undang-undang tersebut.

Untuk mencakup perbuatan-perbuatan semacam itu, rumusan tindak pidana korupsi dirumuskan sedemikian rupa, hingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang dilakukan secara melawan hukum, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dengan menggunakan sarana melawan hukum seperti dalam hukum perdata, yang pengertiannya dalam undang-undang ini juga meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kesopanan yang lazim atau yang bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup untuk bertindak cermat terhadap orang lain, barangnya maupun haknya, maka dimaksudkan agar supaya lebih mudah memperoleh pembuktian tentang perbuatan yang dapat dihukum, yaitu memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, daripada memenuhi ketentuan untuk membuktikan lebih dahulu adanya kejahatan/ pelanggaran seperti yang oleh disyaratkan UU No. 24 PRp Tahun 1960.”



Unsur “melawan hukum” hanya sebagai sarana yang meliputi pengertian dalam hukum perdata berupa perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kesopanan yang lazim atau yang bertentangan dengan keharusan dalam pergaulan hidup untuk bertindak cermat terhadap orang lain, barangnya maupun haknya. Pengertian sarana melawan hukum mencakup pengertian yang terdapat dalam hukum perdata, pada pokoknya semua perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat, meskipun perbuatan secara formil tidak melanggar peraturan yang berlaku, maka dapatlah seseorang dihukum.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa sudah sejak lama pemerintah berupaya untuk memperluas pengertian unsur “melawan hukum” kedalam pengertian hukum pidana dengan mengabsorpsi pengertian melawan hukum yang terdapat dalam lapangan hukum perdata. Pandangan pemerintah tersebut, kemudian mendapat tanggapan yang beragam. Satu di antara nya dari Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (PERSAHI). PERSAHI memandang soal mengenai penafsiran unsur melawan hukum diserahkan melalui yurisprudensi. PERSAHI menyatakan:

“Mengenai penggunaan “dengan melawan hukum” sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi tersebut Pasal 1 huruf (a), sebagaimana dijelaskan dalam Rancangan Penjelasan, kami menyarankan supaya pengertian dari istilah tersebut diserahkan saja kepada hakim yang akan mengadili perkara-perkara yang bersangkutan untuk menafsirkan serta akan menyelesaikan secara kasuistik. Jadi tidak perlu dipastikan bahwa pengertian itu adalah seperti dalam hukum perdata. Satu dan lain hal ialah untuk mencegah penafsiran yang nantinya akan terlalu luas, sehingga akan menggoyahkan sendi kepastian hukum.”<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Indriyanto Seno Adji, *ibid*, hlm. 114.

Sangat jelas, usulan PERSAHI tersebut mendekati padangan formil, karena PERSAHI menggarisbawahi agar pengertian melawan hukum (dalam RUU) tidak disama-artikan dengan pengertian perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata. Mengambil pengertian melawan hukum yang mencakup pengertian yang sama dalam hukum perdata akan menggoyahkan sendi kepastian hukum.

Sedangkan menurut Indriyanto Seno Adji, penerapan pengertian melawan hukum yang mencakup pengertian yang sama dengan pengertian yang terdapat dalam hukum perdata, dimana mencakup perbuatan-perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat atau dikenal dengan melawan hukum secara materil, menimbulkan rasa keadilan yang justru harus dijunjung tinggi, karena ajaran perbuatan melawan hukum materil dalam rancangan itu dimaksudkan untuk menjaring pelaku-pelaku yang melakukan perbuatan yang dipandang koruptif, tetapi tidak terjangkau atau tidak ada pengaturannya dalam KUHP, meskipun pelaksanaan terhadap ajaran ini (perbuatan melawan hukum) harus sangat selektif dan restriktif sifatnya mengingat keterkaitan Asas Legalitas dalam KUHP.<sup>63</sup>

Dengan demikian, maka dengan sendirinya, akan timbul pertanyaan, bagaimana unsur perbuatan melawan hukum dalam Undang-undang No. 31 tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Seperti diketahui bahwa ketentuan mengenai unsur perbuatan “melawan hukum” jelas tercantum dan menjadi salah satu delik inti dari Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001.

Andi Hamzah<sup>64</sup> menyebutkan bahwa bagian inti (*bestanddelen*) Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 adalah:

---

<sup>63</sup> Indriyanto Seno Adji, *ibid*, hlm. 115

<sup>64</sup> Andi Hamzah, *Op.Cit.* hlm. 124

- a) melawan hukum;
- B) memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- C) dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Bagian inti dari delik perbuatan “melawan hukum” dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Selanjutnya, Andi Hamzah menyebutkan bahwa penerapan unsur melawan hukum secara materil ini berarti Asas Legalitas di dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP disingkirkan. Dengan adanya kata-kata “tidak sesuai dengan rasa keadilan” dan seterusnya, hal ini menjadi sangat luas sehingga sangat sulit pembuktiannya, bagaimana hakim dapat menyatakan bahwa unsur rasa keadilan masyarakat itu terbukti. Dapakah dikatakan jika ada demonstrasi menuntut seseorang sebagai koruptor merupakan manifestasi rasa keadilan masyarakat? Jika demikian halnya, orang dapat mengumpulkan seribu orang dengan bayaran untuk berdemonstrasi menuntut seseorang sebagai koruptor,

misalnya dengan motif politik. Gejala seperti ini sangat berbahaya bagi kepastian hukum dan telah terlihat pada beberapa kasus Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Sebetulnya dengan mencantumkan, kata-kata “rasa keadilan masyarakat” sudah sangat bersifat karet, dan menjadi sama dengan penyingkiran asas legalitas Jerman Nazi dengan kata-kata yang sama, yaitu “rasa keadilan masyarakat” (*the sound sense of justice of the people*) menuntut agar seseorang dipidana maka orang itu harus dipidana, walaupun tidak tercantum di dalam undang-undang. Setiap orang dapat mengatasnamakan masyarakat untuk menuduh orang telah melakukan korupsi.

Sebagai suatu kebijakan solutif, jika tidak ada suatu ketentuan perundang-undangan pidana (*wettelijk strafbepaling*) dilanggar, tetapi perbuatan itu bertentangan dengan “norma-norma yang hidup dalam masyarakat” atau bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat (*the sound sense of the justice of the people*), disebut *rechtsanalogie* (analogi hukum). Jika diterapkan pasal yang paling mirip secara analogis dalam KUHP (Undang-undang Pidana), disebut *gesetzesanalogie* (analogi undang-undang), sehingga dengan pengertian tersebut Jaksa masih dapat mengaitkannya dengan pasal perundang-undangan pidana yang paling mirip.<sup>65</sup>

Dalam literatur hukum pidana, masih dikenal pengertian “melawan hukum” (*wederrechtelijk*) yang saling berbeda, seperti bertentangan dengan hukum, bertentangan dengan hak orang lain, tanpa hak sendiri (*in strijd met het objectieve recht, in strijd met het subjectieve recht van een ander, zonder eigenrecht*). Noyon-Langemeijer mengusulkan agar fungsi kata itu hendaknya disesuaikan dengan setiap delik tanpa secara asasi menghilangkan kesatuan artinya.

---

<sup>65</sup> Andi Hamzah, *Ibid.* hlm. 127.

Senada dengan pendapat tersebut, Hazewinkel-Suringa menyebutkan bahwa “melawan hukum artinya sebagai bagian inti atau suatu kata dalam rumusan delik tidak bertentangan dengan hukum, tetapi artinya selalu melihat pada tujuan tertentu dalam hampir semua hal tanpa hak. Jadi hampir semua hal melawan hukum sama dengan tidak mempunyai hak.”

Schaffmeiser, *et. al.* membedakan pengertian melawan hukum kedalam empat kelompok,<sup>66</sup> yaitu (a) Sifat melawan hukum secara umum; (b) Sifat melawan hukum secara khusus; (c) Sifat melawan hukum secara formil; dan (d) Sifat melawan hukum secara materil.

Sifat “melawan hukum secara umum” maksudnya ialah semua delik, tertulis atau tidak tertulis sebagai bagian inti delik dalam rumusan delik, harus melawan hukum baru dapat dipidana, seperti Pasal 338 KUHP (Pembunuhan) tidak ada bagian inti (*bestanddeel*) sebagai bagian inti delik karena “merampas nyawa” dengan sendirinya melawan hukum. Jadi, tidak perlu dicantumkan di dalam surat dakwaan adanya melawan hukum dan juga tidak perlu dibuktikan. Hal yang sama di dalam UU PTPK ialah Pasal 3 (dulu Pasal 1 Ayat (1) Sub b UU No. 3 Tahun 1971). Dalam dakwaan Akbar Tandjung, pasal inilah yang didakwakan pada dakwaan Primair, dan kemudian baik Penuntut Umum, Penasehat Hukum dan Hakim Pengadilan Negeri, sibuk merumuskan ada dan tidak adanya melawan hukum itu. Padahal “melawan hukum” di Pasal itu hanya merupakan unsur diam-diam bukan bagian inti (*bestanddeel*).

Adapun maksud “melawan hukum secara khusus” ialah Pasal 2 UU PTPK (dulu Pasal 1 Ayat (1) sub a UU No. 3 Tahun 1971) yang secara tegas mencantumkan “melawan hukum” sebagai bagian inti (*bestanddeel*) delik. Dengan sendirinya “melawan

---

<sup>66</sup> Andi Hamzah, *Ibid.* hlm. 129.

hukum” harus tercantum dalam surat dakwaan sehingga harus dapat dibuktikan adanya “melawan hukum.” Jika tidak dapat dibuktikan, putusannya ialah bebas.

Sebaliknya, arti “melawan hukum secara materil” ialah bukan perbuatan yang bertentangan dengan Undang-undang saja, tetapi juga perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan, kelaziman di dalam pergaulan masyarakat dipandang sebagai perbuatan melawan hukum. Jadi, seperti dikatakan oleh Pompe, pengertiannya sama dengan melanggar hukum (*onrechtmatige*) di dalam hukum perdata sebagaimana halnya dalam kasus terkenal Cohen-Lindenbaum (putusan Hoge Raad 1919).

Oleh karena itu, pengertian luas mengenai “melawan hukum” ini dianggap bertentangan dengan Asas Legalitas di dalam hukum pidana sehingga pada umumnya diterapkan secara negatif, diambil sebagai dasar pembenar. Dengan kata lain, perbuatan tersebut jelas sudah bertentangan dengan Undang-undang, namun tidak bertentangan dengan kepatutan dan kelaziman di dalam pergaulan masyarakat, seperti kasus korupsi yang melibatkan Machrus Effendi dan Ir. Otjo Danaatmadja.

Yurisprudensi Indonesia menafsirkan unsur “melawan hukum” secara sosiologis, tetapi diterapkan secara negatif, yang meliputi baik melawan hukum yang formil maupun materil (*formele en materiele wederrechtelijkheid*). Dari pengertian melawan hukum secara materil itu ditarik menjadi alasan pembenar yang tidak tertulis (*buiten wettelijke strafuitluitingsgrond*). Pendapat Mahkamah RI ini, dituangkan dalam perkara korupsi, antara lain dalam putusannya tanggal 30 Maret 1977 No.81 K/Kr/1973 terhadap terdakwa Ir. Otjo Danaatmadja bin Danaatmadja.

Pertimbangan Mahkamah Agung RI dalam putusan tersebut antara lain sebagai berikut:

“Menimbang bahwa asas “*materiele wederrechtelijkheid*” selain diakui dalam putusan-putusan Mahkamah Agung

dan merupakan yurisprudensi, perundang-undangan, ialah UU tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi, yang dalam penjelasannya memidanakan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang dilakukan secara “melawan hukum” dan dengan mengemukakan sarana melawan hukum dalam penjelasan tersebut terkandung di dalamnya pengertian melawan hukum formil maupun materil;

Bahwa dengan demikian, baik oleh yurisprudensi maupun perundang-undangan tertentu, kedua-duanya sumber hukum utama, diakui asas “*materiele wederrechteljkheid*” secara tegas jelas, dan dipandang sebagai suatu kenyataan hukum, yang tidak dirugikan oleh sikap restriktif dan moderat dari beberapa negara dalam mengadakan evaluasi terhadap “*materiele wederrechteljkheid*” ini dari peradilan khususnya;

Bahwa tertuduh terkasasi dalam menjalankan tugas pekerjaannya, selaku insinyur kehutanan dengan memperhitungkan biaya reboisasi yang tidak dikurangi kemanfaatannya, dengan tidak mengambil keuntungan diri sendiri dan dengan memperoleh tanah, menambah mobilitas serta untuk kesejahteraan pegawai, kepentingan dilayani dan Negara tidak dirugikan, secara materil tidak melakukan perbuatan melawan hukum, walaupun perbuatannya termasuk dalam rumusan dari delik yang bersangkutan;

Bahwa perbuatannya tersebut adalah *social adequate* dan menimbulkan suatu keuntungan yang demikian dapat dirasakan sehingga ia seimbang dengan kerugian yang ditimbulkan karena perbuatannya itu bertentangan dengan undang-undang;

Bahwa hal demikian tidak mengurangi ketentuan, bahwa perumusan tentang *social adequate* ataupun *balance* dalam untung rugi pada hakekatnya mengenai penilaian terhadap suatu kejadian atau keadaan, yang tidak termasuk dalam pertimbangan pada pemeriksaan dalam tingkat Kasasi.”

Demikianlah pertimbangan Mahkamah Agung RI, sehingga melepaskan dari segala tuntutan hukum terhadap Ir. Moch. Otjo Danaatmadja. Karena, menurut pertimbangan MA-RI, apa yang diperbuatnya termasuk, akan tetapi tidak dapat dipidana, karena tidak mengambil keuntungan untuk dirinya sendiri, kepentingan umum dilayani dan negara tidak dirugikan, secara materil tidak merupakan perbuatan melawan hukum. Oleh karena itulah, dapat dikatakan ini merupakan suatu penafsiran sosiologis, lebih-lebih kalau kita memperhatikan pemakaian istilah *social adequate* oleh MA-RI.<sup>67</sup>

Ketentuan normatif mengenai perbuatan melawan hukum, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999, oleh Mahkamah Konstitusi RI, melalui Putusannya Nomor 003/PUU-IV/2006, tanggal 25 Juli 2006, dalam sidang terbuka untuk umum, menyatakan antara lain:

“Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) sepanjang frasa yang berbunyi, “*Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan*”

---

<sup>67</sup> Andi Hamzah, *Ibid.* hlm. 134-136.



*sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.**”

Sehubungan dengan adanya Putusan MK-RI tersebut, Andi Hamzah menyampaikan pendapat bahwa “pengertian melawan hukum materil” yang diterapkan secara positif berdasarkan Penjelasan Pasal 2 UU PTPK menjadi “tidak mengikat,” karena maksudnya bertentangan dengan Asas Legalitas. Oleh karena itu, Andi Hamzah menyatakan bahwa penerapan sifat melawan hukum Materil secara Negatif artinya menjadi salah satu dasar peniadaan pidana di luar Undang-undang yang dikenal dalam hukum pidana dan yurisprudensi, dapat diterapkan lagi, sebagaimana juga diputus oleh MA-RI dalam kasus korupsi Ir. Moch.Otjo Danaatmadja (1977) dan Machrus Effendi (1966).



# Bab 3.

## Pengelolaan Kredit Perbankan Menurut Ketentuan Undang-Undang Perbankan dan Sanksi Tindak Pidana Korupsi

### 3.1 Pengertian Mengenai Bank

Bahwa menurut ketentuan Pasal 1 Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, disebutkan bahwa Perbankan adalah "segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Sedangkan pengertian dari Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran."

Mengacu pada batasan pengertian normatif tersebut, maka sudah sangat jelas bahwa kelompok bidang usaha PT Bank Mandiri, Tbk., yang menjadi objek dalam penelitian ini, masuk dalam jenis dan bidang usaha Bank dengan segmentasi usaha Bank Umum, yakni; menghimpun dana dari masyarakat dan

menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk **kredit** atau dalam bentuk lainnya secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa lalulintas pembayaran.

Berkaitan dengan defenisi tersebut, Pasal 1, butir 11, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, bahwa Kredit adalah *penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan **persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam** antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.*

Sangat jelas dan tegas, Undang-undang Perbankan menyebutkan bahwa dasar dari perbuatan atau pemberian Kredit adalah berdasarkan *persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam*. Dengan kata lain, landasan hukum Kredit adalah Pasal 1320 KUH Perdata. “Asas Konsensualitas.” Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu (1) sepakat mereka mengikatkan dirinya; (2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) suatu hal tertentu; dan (4) suatu sebab yang halal.

Dalam doktrin lapangan hukum Perdata dikenal pula dengan Asas “*Pacta Sunt Servanda.*” Artinya semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pasal 1338 KUH Perdata menyebutkan bahwa:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh Undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikat baik.”

Namun demikian guna mendapatkan suatu gambaran yang menyeluruh dan utuh, maka penulis akan menguraikan hal-hal mengenai pengertian dan jenis-jenis kredit dalam praktik perbankan di Indonesia.

### 3.2 Pengertian Kredit

Istilah *kredit* berasal dari bahasa Latin, *credo*, yang berarti *I believe, I trust*, saya percaya, atau saya menaruh kepercayaan. Perkataan *credo* berasal dari kombinasi perkataan Sansekerta *cred* yang berarti kepercayaan (*trust*) dan perkataan Latin *do*, yang berarti saya menaruh. Sesudah kombinasi tersebut menjadi bahasa Latin, kata kerjanya dan kata bendanya masing-masing menjadi *credere* dan *creditum*, meskipun banyak penulis mengemukakan bahwa *credit* berasal dari *credere*.<sup>68</sup>

Beberapa pengertian kredit antara lain: (1) penyerahan barang, jasa atau uang dari suatu pihak (kreditor/atau pemberi pinjaman) atas dasar kepercayaan kepada pihak lain (debitur atau pengutang/*borrower*) dengan janji membayar dari penerima kredit kepada pemberi kredit pada tanggal yang telah disepakati kedua belah pihak; (2) kredit penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil; (3) penyerahan nilai ekonomi sekarang atas kepercayaan dengan harapan mendapatkan kembali suatu nilai ekonomi yang sama dikemudian hari; (4) suatu tindakan atas dasar perjanjian dimana dalam perjanjian tersebut terdapat jasa dan balas jasa (prestasi dan kontraprestasi) yang keduanya dipisahkan oleh unsur

---

<sup>68</sup> Veithzal Rivai, et.al. "Bank and Financial Institution Management, Conventional & Sharia System." Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 438.

waktu; (5) suatu hak, yang dengan hak tersebut seorang dapat mempergunakannya untuk tujuan tertentu, dalam batas waktu tertentu, dan atas pertimbangan tertentu pula.

### 3.3 Unsur Kredit

Kredit diberikan atas dasar kepercayaan. Artinya prestasi yang diberikan diyakini dapat dikembalikan oleh penerima kredit sesuai dengan waktu dan syarat yang telah disepakati bersama. Berdasarkan hal di atas, maka unsur-unsur dalam kredit tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Terdapat *dua pihak*, yaitu pemberi kredit (kreditor) dan penerima kredit (debitur). Hubungan pemberi kredit dan penerima kredit merupakan hubungan kerja sama yang saling menguntungkan.
- b. Terdapat *kepercayaan* pemberi kredit kepada penerima kredit yang didasarkan atas *credit rating* penerima kredit.
- c. Terdapat *persetujuan*, berupa kesepakatan pihak bank dengan pihak lainnya yang berjanji membayar dari penerima kredit kepada pemberi kredit. Janji membayar tersebut dapat berupa janji lisan, tertulis (akad kredit), atau berupa instrument (*credit instrument*).
- d. Terdapat *penyerahan* barang, jasa, atau uang dari pemberi kredit kepada penerima kredit.
- e. Terdapat unsur *waktu (time element)*. Unsur waktu merupakan unsur esensial kredit. Kredit ada karena unsur waktu, baik dilihat dari pemberi kredit maupun penerima kredit. Misalnya, penabung memberikan kredit sekarang untuk konsumsi lebih besar dimasa yang akan datang. Produsen memerlukan kredit karena adanya jarak waktu antara produksi dan konsumsi.

- f. Terdapat unsur *resiko* (*degree of risk*) baik dipihak pemberi kredit maupun dipihak penerima kredit. Risiko dipihak pemberi kredit adalah resiko gagal bayar (*risk of default*), baik karena kegagalan usaha (pinjaman komersial) atau ketidakmampuan bayar (pinjaman konsumen) atau karena ketidaksediaan membayar. Risiko dipihak debitur adalah adanya kecurangan dari pihak kreditor, yaitu berupa pemberian kredit yang semula dimaksudkan oleh pemberi kredit untuk mencaplok perusahaan yang diberi kredit atau tanah yang dijaminkan.
- g. Terdapat unsur *bunga* sebagai kompensasi (prestasi) kepada pemberi kredit. Bagi pemberi kredit bunga tersebut terdiri dari berbagai komponen seperti biaya modal (*cost of capital*), biaya umum (*overhead cost*), *risk premium*, dan sebagainya. Jika *credit rating* penerima kredit tinggi, *risk premium* dapat dikurangi dengan *safety discount*.<sup>69</sup>

### 3.4 Tujuan Kredit

Pada dasarnya terdapat dua tujuan yang saling berkaitan dari kredit, yaitu sebagai berikut:

- a. *Profitability*, yaitu tujuan untuk memperoleh hasil kredit berupa keuntungan yang diraih dari bunga yang harus dibayar oleh debitur. Oleh karena itu, bank hanya akan menyalurkan kredit kepada usaha yang diyakini mampu dan mau mengembalikan kredit yang telah diterimanya. Dalam faktor kemampuan dan kemauan ini tersimpul unsur keamanan (*safety*) dan sekaligus juga unsur keuntungan (*profitability*) suatu kredit sehingga kedua unsur tersebut saling berkaitan. Dengan demikian, keuntungan merupakan tujuan dari pemberi kredit yang terjelma dalam bentuk bunga yang diterima.

---

<sup>69</sup> Veithzal Rivai, *et.al. Ibid*, hlm. 439.

- b. *Safety*, keamanan dari prestasi atau fasilitas yang diberikan harus benar-benar terjamin sehingga tujuan *profitability* dapat benar-benar tercapai tanpa hambatan yang berarti. Keamanan ini dimaksudkan agar prestasi yang diberikan dalam bentuk uang, barang atau jasa itu betul-betul terjamin pengembaliannya sehingga keuntungan (*profitability*) yang diharapkan dapat menjadi kenyataan.

Adapun tujuan kredit dapat dilihat menurut pelaku utama yang terlibat dalam pemberian kredit, sebagai berikut.

a. Bank (Kreditor)

- 1) Pemberian kredit merupakan bisnis terbesar hampir pada sebagian bank.
- 2) Penerimaan bunga dari pemberian kredit bagi sebagian bank merupakan sumber pendapatan terbesar.
- 3) Kredit merupakan salah satu produk bank dalam memberikan pelayanan pada nasabah.
- 4) Kredit merupakan salah satu media bagi bank dalam berkontribusi dalam pembangunan.
- 5) Kredit merupakan salah satu komponen dari *asset allocation approach*.

b. Nasabah (Pengusaha)

- 1) Kredit dapat memberikan potensi untuk mengembangkan usaha.
- 2) Kredit dapat meningkatkan kinerja perusahaan.
- 3) Kredit merupakan salah satu alternatif pembiayaan perusahaan.

c. Negara

- 1) Kredit merupakan salah satu sarana dalam memacu pembangunan.
- 2) Kredit dapat meningkatkan arus dana dan jumlah uang yang beredar.



- 3) Kredit agar meningkatkan pertumbuhan perekonomian.
- 4) Kredit dapat meningkatkan pendapatan negara dari pajak.

### 3.5 Fungsi Kredit

Kredit mempunyai peranan yang sangat penting dalam perekonomian. Secara garis besar fungsi kredit di dalam perekonomian, perdagangan, dan keuangan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. *Meningkatkan utility (daya guna) dari modal/uang.* Para pengusaha menikmati kredit dari bank untuk memperluas/memperbesar usahanya, baik untuk peningkatan produksi, perdagangan, maupun untuk usaha-usaha rehabilitasi ataupun usaha peningkatan produktivitas secara menyeluruh.
- b. *Meningkatkan utility (daya guna) suatu barang.* Produsen dengan bantuan kredit bank dapat memproduksi bahan jadi sehingga *utility* dari bahan tersebut meningkat. Sebagai contoh, peningkatan *utility* kelapa menjadi kopra dan selanjutnya diolah menjadi minyak kelapa/minyak goreng, peningkatan *utility* padi menjadi beras, benang menjadi tekstil dan sebagainya. Produsen dengan bantuan kredit dapat memindahkan barang dari suatu tempat yang kegunaannya kurang ke tempat yang lebih bermanfaat. Pindahan barang tersebut tidak dapat di atasi oleh keuangan yang dimiliki distributor saja, tetapi memerlukan bantuan permodalan dari bank berupa kredit.
- c. *Meningkatkan peredaran dan lalu lintas uang.* Kredit yang disalurkan melalui rekening koran, mendorong pengusaha untuk menciptakan pertambahan peredaran uang giral dan sejenisnya seperti cek, bilyet, giro, wesel, promes, dan sebagainya melalui kredit. Peredaran uang kartal maupun

giral akan lebih berkembang karena kredit menciptakan suatu kegairahan berusaha. Dengan demikian, penggunaan uang akan bertambah baik secara kualitatif, apalagi secara kuantitatif. Hal ini selaras dengan pengertian bank selaku “*money creator*”. Penciptaan uang itu selain dengan cara substitusi, yaitu penukaran uang kartal yang disimpan di giro dengan uang giral, ada juga dengan cara *exchange of claim*, yaitu bank memberikan kredit dalam bentuk giral.

- d. *Menimbulkan gairah berusaha masyarakat.* Manusia adalah makhluk yang selalu melakukan kegiatan ekonomi, yaitu selalu berusaha memenuhi kebutuhannya. Kegiatan usaha sesuai dengan dinamikanya akan selalu meningkat, tetapi peningkatan usaha tidak selalu diimbangi dengan peningkatan kemampuan. Oleh karena itu, manusia berusaha dengan berbagai upaya untuk memenuhi kekurangmampuannya. Karena itu pula pengusaha akan selalu memerlukan bank untuk memperoleh bantuan permodalan guna peningkatan usahanya. Bantuan kredit yang diterima pengusaha dari bank ini kemudian digunakan untuk memperbesar volume usaha dan produktivitasnya. Dari sisi hukum permintaan dan penawaran, dalam segala macam dan ragam usaha, permintaan akan terus bertambah jika masyarakat telah mulai melakukan penawaran. Kemudian timbul efek kumulatif oleh semakin besarnya permintaan sehingga secara berantai menimbulkan kegairahan yang meluas di kalangan masyarakat dan meningkatkan produktivitas.
- e. *Alat stabilitas ekonomi.* Dalam keadaan ekonomi yang kurang sehat, langkah-langkah stabilisasi pada dasarnya diarahkan pada usaha-usaha untuk (1) pengendalian inflasi; (2) peningkatan ekspor; (3) rehabilitasi sarana; dan (4) pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat.

Untuk menekan arus inflasi, terutama untuk usaha, pem-

bangunan ekonomi, kredit bank memegang peranan yang penting. Arah kredit harus berpedoman pada segi-segi pembatasan kualitatif, yaitu pengarahan ke sektor-sektor yang produktif dan sektor-sektor prioritas yang secara langsung berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat. Dengan perkataan lain, setiap kredit harus benar-benar diarahkan untuk menambah *flow of goods* serta memperlancar distribusi barang-barang tersebut agar merata ke seluruh lapisan masyarakat. Kredit bank disalurkan secara selektif untuk menutup kemungkinan usaha-usaha yang bersifat spekulatif.

- f. *Jembatan untuk peningkatan pendapatan nasional.* Pengusaha yang memperoleh kredit tentu saja berusaha untuk meningkatkan usahanya. Peningkatan usaha berarti peningkatan profit. Bila keuntungan ini secara kumulatif dikembangkan lagi dalam arti dikembalikan ke dalam struktur permodalan, peningkatan akan berlangsung terus-menerus. Dengan *earnings* (pendapatan) yang terus meningkat, berarti pajak perusahaan pun akan terus bertambah. Di lain pihak, kredit yang disalurkan untuk merangsang pertumbuhan kegiatan ekspor akan menghasilkan pertumbuhan devisa bagi negara. Apabila pengusaha, pemilik tanah, pemilik modal, dan buruh/karyawan pendapatannya meningkat, pendapatan negara melalui pajak juga akan meningkat, penghasilan devisa bertambah, dan penggunaan devisa untuk urusan konsumsi berkurang, jadi, langsung atau tidak, melalui kredit, pendapatan nasional akan bertambah.
- g. *Sebagai alat meningkatkan hubungan ekonomi internasional.* Bank sebagai lembaga kredit tidak saja bergerak di dalam negeri, tetapi juga di luar negeri. Negara-negara kaya atau yang kuat ekonominya, demi persahabatan antarnegara, banyak memberikan bantuan kepada negara-negara yang

sedang berkembang atau sedang membangun. Bantuan-bantuan tersebut tercermin dalam bentuk bantuan kredit dengan syarat-syarat ringan, yaitu bunga yang relatif murah dan jangka waktu penggunaan yang panjang. Melalui bantuan kredit antarnegara yang istilahnya sering kali didengar sebagai G to G (*Government to Government*), hubungan antar negara pemberi dan penerima kredit akan bertambah erat terutama yang menyangkut hubungan perekonomian dan perdagangan. Lalu lintas pembayaran internasional akan berjalan lancar bila disertai kegiatan kredit yang sifatnya internasional.<sup>70</sup>

### 3.6 Jenis-jenis Kredit<sup>71</sup>

Penjelasan jenis kredit dapat dilihat dari tujuannya, jangka waktunya, jaminannya, orangnya (yang menerima dan memberi kredit), dan tempat kediamannya.

#### a. Jenis Kredit Dilihat dari Tujuan

- 1) Kredit Konsumtif — Kredit konsumtif bertujuan untuk memperoleh barang-barang atau kebutuhan lainnya guna memenuhi keputusan dalam konsumsi. *Kredit konsumtif* yang diterima oleh umum dapat memberikan fungsi-fungsi yang bermanfaat, terutama dalam mengatasi saat-saat kegiatan produksi/distribusi mengalami gangguan. Dalam masa inflasi tinggi, suatu perusahaan sering menghadapi gangguan dalam mempertinggi kegiatan produksi karena modal yang tersedia karena modal yang tersedia harus diintensifkan dalam proses produksi. Untuk keperluan konsumsi, perusahaan harus mengambil kredit konsumtif. Dengan demikian, kredit konsumtif mempunyai arti ekonomis. Dengan adanya penarikan kredit konsumtif, proses produksi dapat berjalan dengan

---

<sup>70</sup> Veithzal Rivai, *et.al. Ibid*, hlm. 440

<sup>71</sup> Veithzal Rivai, *et.al. Ibid*, hlm. 441-447

lancar dan memberikan hasil yang meningkat. Khusus kredit konsumtif untuk pemerintah, di satu pihak akan menimbulkan kesulitan bagi pemerintah karena dapat mengakibatkan inflasi, di lain pihak akan menjadi beban bagi masyarakat dalam bentuk pajak luar biasa.

- 2) Kredit Produktif — Kredit produktif bertujuan untuk memungkinkan si penerima kredit dapat mencapai tujuannya yang apabila tanpa kredit tersebut tidak mungkin dapat diwujudkan.

Kredit produktif adalah bentuk kredit yang bertujuan untuk memperlancar jalannya proses produksi, mulai dari saat pengumpulan barang mentah, pengolahan, sampai pada proses penjualan barang-barang yang sudah jadi.

#### BAHAN ——— PROSES ——— PENJUALAN

Penggunaan kredit produktif dalam proses produksi mengalami perputaran yang tidak sama. Terhadap alat-alat produksi yang berupa modal tetap seperti mesin, maka perputaran modal itu akan berakhir setelah proses produksi selesai. Sementara itu, terhadap bahan-bahan pembantu dan tenaga kerja, perputaran modal hanya dalam satu proses produksi. Untuk memperoleh pembiayaan, dapat dilakukan beberapa alternatif berikut:

- (a) Alternatif yang pertama dapat diambil dari *saving*, yaitu bagian keuntungan perusahaan yang tidak dibagikan.
- (b) Jika alternatif yang pertama tidak mencukupi, pembiayaan tersebut dapat dilakukan dengan jalan menjual saham-saham kepada masyarakat (menarik *saving* dari masyarakat).

(c) Pembiayaan dapat pula dilakukan dengan pinjaman, baik kepada bank maupun kepada masyarakat.

b. Jenis Kredit dilihat dari Jangka Waktu

1) *Short term credit* (kredit jangka pendek) ialah kredit yang berjangka waktu maksimum satu tahun. Termasuk dalam kredit jangka pendek adalah tanaman musiman yang berjangka waktu lebih dari satu tahun. Dilihat dari sisi perusahaan, kredit jangka pendek dapat berbentuk sebagai berikut:

(a) *Kredit rekening koran*, yaitu kredit yang diberikan oleh bank kepada nasabahnya dengan plafon tertentu. Perusahaan tidak menariknya sekaligus, tetapi sebagian demi sebagian sesuai dengan kebutuhan. Bunga yang dibayar oleh nasabah hanya untuk jumlah yang benar-benar dipergunakan, walaupun perusahaan mendapatkan kredit lebih dari jumlah yang dipakainya.

(b) *Kredit penjual*, yaitu kredit yang diberikan oleh penjual kepada pembeli. Penjual menyerahkan barang-barangnya terlebih dahulu, kemudian menerima pembayarannya dari pembeli.

(c) *Kredit pembeli*, yaitu kredit yang diberikan oleh pembeli ke penjual. Pembeli menyerahkan uang terlebih dahulu sebagai pembayaran terhadap barang-barang yang dibelinya, kemudian (setelah beberapa waktu tertentu) menerima barang-barang yang dibelinya.

(d) *Kredit wesel*, kredit ini terjadi apabila nasabah mengeluarkan surat pengakuan utang yang berisi kesanggupan untuk membayar sejumlah uang tertentu kepada pihak tertentu dan pada saat tertentu.

Setelah ditandatangani, surat wesel dapat dijual atau diluahkan kepada bank (surat promes/ *notes payable*).

- (e) *Kredit eksploitasi*, yaitu kredit yang diberikan oleh bank untuk membiayai *current operation* suatu perusahaan.
  - 2) *Intermediate term credit* (kredit jangka waktu menengah), ialah suatu bentuk kredit yang berjangka waktu dari 1 tahun sampai 3 tahun.
  - 3) *Long term credit* (kredit jangka panjang) ialah suatu bentuk kredit yang berjangka waktu lebih dari 3 tahun.
  - 4) *Demand loan* atau *call loan* ialah suatu bentuk kredit yang setiap waktu dapat diminta kembali.
- c. Jenis Kredit Dilihat dari Lembaga yang Menerima Kredit
- 1) Kredit untuk badan usaha pemerintah/daerah, yaitu kredit yang diberikan kepada perusahaan/badan usaha yang dimiliki pemerintah.
  - 2) Kredit untuk badan usaha swasta, yaitu kredit yang diberikan kepada perusahaan/badan usaha yang dimiliki swasta.
  - 3) Kredit perorangan, yaitu kredit yang tidak diberikan kepada perusahaan, tetapi kepada perorangan.
  - 4) Kredit untuk Bank Koresponden, Lembaga Pembiayaan, dan Perusahaan Asuransi, yaitu kredit yang diberikan kepada Bank Koresponden, Lembaga Pembiayaan, dan Perusahaan Asuransi.
- d. Jenis Kredit dilihat dari Tujuan Penggunaan
- 1) Kredit Modal Kerja/Kredit Eksploitasi — Kredit modal kerja (KMK) adalah kredit untuk modal kerja perusahaan dalam rangka pembiayaan aktiva lancar perusahaan,

seperti pembelian bahan baku/mentah, bahan penolong/pembantu, barang dagangan, biaya eksploitasi barang modal, piutang, dan lain-lain.

- 2) Kredit Investasi — Kredit investasi adalah kredit (berjangka menengah atau panjang) yang diberikan kepada usaha-usaha guna merehabilitasi, modernisasi, perluasan, ataupun pendirian proyek baru, seperti pembelian mesin, bangunan, dan tanah untuk pabrik. Kredit investasi ini digunakan untuk pengadaan barang modal, seperti pembelian mesin, bangunan, tanah untuk pabrik, pembelian alat-alat produksi baru, perbaikan alat-alat produksi secara besar-besaran.
  - (a) *Rehabilitasi*, yaitu untuk pemulihan kapasitas produksi, penggantian alat-alat produksi dengan yang baru yang kapasitasnya pulih kembali seperti semula.
  - (b) *Modernisasi*, yaitu untuk penggantian alat-alat produksi dengan yang baru, yang kapasitasnya lebih tinggi dalam arti dapat menghasilkan produksi yang lebih tinggi, baik kualitas maupun kuantitasnya.
  - (c) *Perluasan*, yaitu penambahan kapasitas produksi yang dibangun dengan suatu unit proses yang lengkap seperti pabrik baru/tambahan. Perluasan dapat berbentuk penambahan mesin diikuti dengan penambahan atau perluasan gedung pabrik ataupun tidak diikuti oleh penambahan/perluasan gedung pabrik.
  - (d) *Proyek baru*, yaitu membangun pabrik/industri dengan alat produksi baru untuk usaha baru.
- 3) Kredit Konsumsi — Kredit yang diberikan untuk keperluan konsumsi berupa barang atau jasa dengan cara membeli, menyewa, atau dengan cara lain. Kredit konsumsi meliputi



kredit kendaraan pribadi, kredit perumahan (untuk diri sendiri), kredit untuk pembayaran sewa/kontrak rumah, pembelian alat-alat rumah tangga. Dalam kelompok ini termasuk juga kredit profesi untuk pengembangan profesi tertentu seperti dokter, akuntan, notaris, dan lain-lain yang dijamin dengan pendapatan dan profesinya serta barang-barang yang dibeli dengan kredit itu.

e. Jenis Kredit menurut Sektor Ekonomi

Sektor-sektor ekonomi dimaksud dapat diperinci atas beberapa jenis berikut:

- 1) Sektor pertanian, perburuhan, dan sarana pertanian
- 2) Sektor pertambangan
- 3) Sektor perindustrian
- 4) Sektor listrik, gas, dan air
- 5) Sektor konstruksi
- 6) Sektor perdagangan, restoran, dan hotel
- 7) Sektor jasa-jasa sosial/masyarakat
- 8) Sektor lain-lain.

f. Jenis Kredit menurut Sifat

1) Kredit atas Dasar Transaksi Satu Kali (*Eenmalig*)

Kredit jangka pendek untuk pembiayaan suatu transaksi tertentu disebut kredit sekali tarik. Hal ini disebabkan penarikan kredit hanya satu kali selama jangka waktu kredit sehingga harus lunas dan berakhir secara otomatis pada saat transaksi selesai. Ciri-cirinya adalah sebagai berikut:

- (a) Maksimum kredit hanya dapat dicapai satu kali.
- (b) Setelah maksimum kredit dapat tercapai, baki debet harus menurun.
- (c) Kredit dilunasi dari hasil transaksi yang bersangkutan (*selfliquidating*). Pelunasan kredit dapat dilaksanakan

sekaligus atau secara berangsur-angsur dalam jangka waktu berlakunya perjanjian kredit (tergantung pada cara penerimaan pembayaran dari transaksi yang bersangkutan).

- (d) Kredit hanya dapat dipergunakan satu kali dengan pengertian bahwa pelunasan yang telah dilakukan tidak dapat dipergunakan/ditarik kembali meskipun jangka waktu masih berlaku.
  - (e) Karena sifat transaksi ini, perpanjangan jangka waktu kredit *eenmalig* tidak diperkenankan.
  - (f) Karena transaksi *eenmalig* adalah transaksi yang *self financing*, maka amat tergantung pada bonafiditas nasabah sehingga kemauan dan kemampuan (bonafiditas) untuk membayar kembali utang harus diutamakan.
- 2) Kredit atas Dasar Transaksi Berulang (Revolving)
- Kredit jangka pendek untuk usaha yang merupakan suatu seri transaksi yang sejenis memiliki sejenis ciri-ciri sebagai berikut:
- (a) Maksimum kredit dapat dicapai beberapa kali.
  - (b) Hasil transaksi digunakan untuk melunasi atau mengurangi baki debit (*self liquidating*)
  - (c) Apabila transaksi berikutnya memerlukan pembiayaan kredit, kredit dapat ditarik kembali sehingga dimungkinkan dapat terjadi beberapa kali penarikan dan beberapa kali pelunasan/penurunan baki debit dalam jangka waktu berlakunya Perjanjian Kredit.
  - (d) Adanya beberapa *debetstand* tertinggi (*plafond*) seimbang dengan adanya transaksi/kegiatan, tidak ada transaksi/kegiatan, tidak ada sisa debit.
  - (e) Karena sifat dari *revolving* kredit ini berulang terus-menerus, factor manajemen perusahaan merupakan faktor penilaian utama.

- (f) Dalam konstruksi ini harus jelas cara waktu disposisi maupun pelunasannya serta jaminannya. *Cash flow* nasabah harus dibuat secara jelas.
  - (g) Perpanjangan jangka waktu kredit yang diperkenankan sesuai dengan syarat-syarat/ketentuan-ketentuan dan prosedur yang berlaku.
- 3) Kredit atas Dasar Plafon Terikat
- Kredit diberikan dengan jumlah dan jangka waktu tertentu dengan tujuan untuk tambahan modal kerja bagi suatu unit produksi atas dasar penilaian kapasitas produksi/kebutuhan modal kerja. Maksimum kredit yang diberikan terikat pada kapasitas produksi normal dan atau realisasi penjualan (*omzet*). Ciri-cirinya adalah sebagai berikut:
- (a) Selama jangka waktu kredit masih berlaku, nasabah dapat melakukan penarikan dan penyetoran sehingga posisi baki debit dapat menunjukkan jumlah yang naik/turun.
  - (b) Plafon kredit dapat dicapai beberapa kali.
  - (c) Perpanjangan jangka waktu kredit diperkenankan sesuai ketentuan dan prosedur yang berlaku.
  - (d) Penarikan kredit/izin tarik didasarkan pada target produksi dan atau realisasi penjualan.
  - (e) Kebutuhan modal kerja jangka pendek yaitu untuk membeli bahan baku, memabayar upah, dan sebagainya, yang biasanya di dalam suatu industry/produksi disebut modal kerja/ *working capital* atau modal eksploitasi.
  - (f) Suatu fasilitas untuk menunjang sebagian *working capital*/modal kerja bagi suatu usaha unit produksi/industry tersebut “Kredit plafon yang terikat.”
  - (g) Terikat karena pemberian plafon kredit tersebut adalah terikat pada (1) kapasitas produksi dan (2) realisasi penjualan.

4) Kredit atas Dasar Plafon Terbuka

Kredit atas dasar plafon terbuka adalah kredit untuk kebutuhan modal kerja. Maksimum kredit yang diberikan tidak terikat pada kapasitas produksi normal ataupun realisasi penjualan (*omzet*). Selama jangka waktu kredit masih berlaku, nasabah dapat melakukan penarikan dan penyetoran sehingga posisi baki debit dapat menunjukkan jumlah yang naik/turun. Dengan demikian, plafon kredit dapat dicapai beberapa kali, mutasi rekeningnya harus aktif dan kadang-kadang berbagi kredit, dan *clash flow* dari penggunaan kredit harus dibuat secara jelas. Apabila jangka waktu kredit sudah berakhir, nasabah dapat mengajukan perpanjangan jangka waktu kredit sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku.

5) Kredit atas Dasar Penurunan Plafon Secara Berangsur

Kredit diberikan kepada nasabah yang pelunasannya harus dilaksanakan secara berangsur sesuai dengan jadwal pelunasan yang telah disetujui/ditentukan oleh bank. Perubahan rencana pelunasan dari jadwal yang telah ditetapkan bank, hanya dapat diajukan oleh nasabah dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Perubahan rencana pelunasan tersebut harus diteliti dan dianalisa oleh bank. Kredit atas dasar *aflopend plafond* umumnya terdapat pada kredit investasi. Namun, bisa juga terdapat pada Kredit Modal Kerja yaitu KMK yang setelah dievaluasi kembali terdapat *over finance*. Dan jika terjadi *over finance*, harus dilunasi secara berangsur sesuai dengan jadwal pelunasan yang ditetapkan oleh bank.

g. Jenis Kredit yang Disalurkan dari Bentuk

- 1) Cash Loan — *Cash Loan* adalah pinjaman uang tunai yang diberikan bank kepada nasabahnya. Dalam pemberian fasilitas *cash loan* ini bank telah menyediakan dana (*fresh*

*money*) yang dapat digunakan oleh nasabah berdasarkan ketentuan yang ada dalam perjanjian kreditnya.

- 2) *Non-Cash Loan* — *Non-Cash Loan* adalah fasilitas yang diberikan bank kepada nasabahnya, tetapi atas fasilitas tersebut bank belum mengeluarkan uang tunai. Dalam fasilitas yang diberikan ini bank baru menyatakan kesanggupan untuk menjamin pembayaran kewajiban nasabah kepada pihak lain/pihak ketiga, sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam surat jaminan yang dikeluarkan oleh bank.
- h. Jenis Kredit dari Sumber Dana
- 1) Kredit dengan dana bank sendiri
  - 2) Kredit dana bersama dengan bank lain (sindikasi, konsorsium, *join financing*)
  - 3) Kredit dengan dana dari luar negeri (*Offshore, Two Step Loan, Project Aid*)
- i. Jenis Kredit dari Sisi Wewenang Pemutusan
- Dilihat dari sudut wewenang pemutusannya, kredit dibedakan atas wewenang kantor wilayah, wewenang cabang, dan wewenang kantor pusat (kepala divisi, direksi).
- j. Jenis Kredit menurut Sifat Fasilitas
- 1) *Committed Facility* — *Committed Facility* adalah suatu fasilitas yang secara yuridis bank berkewajiban untuk memenuhinya sesuai dengan yang diperjanjikan, kecuali terjadi suatu peristiwa yang member hak kepada bank untuk menarik kembali/menangguhkan fasilitas tersebut sesuai surat atau dokumen lainnya.
  - 2) *Uncommitted Facility* — *Uncommitted Facility* adalah suatu fasilitas yang secara yuridis bank tidak mempunyai

kewajiban untuk memenuhinya sesuai dengan yang telah diperjanjikan. Untuk fasilitas ini bank dapat mengubah, membatalkan atau menarik kembali fasilitas tersebut setiap saat tanpa persetujuan nasabah, misalnya fasilitas penempatan, fasilitas cerukan, dan fasilitas perdagangan valuta asing.

k. Jenis Kredit dari Sisi Akad

Kredit menurut akadnya dibagi atas pinjaman dengan Akad Kredit dan pinjaman tanpa Akad Kredit.

1) Pinjaman dengan Akad Kredit

Pinjaman dengan akad kredit adalah pinjaman yang disertai dengan suatu perjanjian kredit tertulis antara bank dan debitur, antara lain mengatur besarnya plafon kredit, suku bunga, jangka waktu, jaminan, cara-cara pelunasan, dan sebagainya.

2) Pinjaman Tanpa Akad Kredit

Pinjaman tanpa akad kredit adalah pinjaman yang tidak disertai perjanjian tertulis. Pinjaman yang diberikan tanpa perjanjian kredit tertulis itu diperinci atas cerukan (*overdraft*) sebagai berikut:

(a) Cerukan (*overdraft*) terjadi karena penarikan yang melampaui saldo debit pada simpanan giro yang bersangkutan, sementara tidak ada suatu fasilitas kredit berdasarkan perjanjian tertulis.

(b) Cerukan (*overdraft*) terjadi karena penarikan yang melampaui jumlah plafond kredit seperti yang tercantum dalam perjanjian kredit tertulis. Cerukan (*overdraft*) terjadi karena pembebanan bunga dan pembiayaan lainnya terutang sehingga menyebabkan pelampauan plafon kredit seperti tercantum dalam perjanjian kredit tertulis.

- (c) Cerukan (*overdraft*) terjadi karena sebab lainnya, yaitu pinjaman yang diberikan tanpa perjanjian kredit tertulis yang tidak tergolong cerukan (*overdraft*) tersebut pada 1 dan 2 di atas, seperti pemberian kredit yang hanya disertai aksep, promes, atau surat berharga lainnya.

Bahwa hal yang paling menarik di sini ialah adanya suatu realitas tidak tertulis dalam praktik pemberian kredit perbankan. Selain pemberian kredit hanya semata-mata didasarkan pada aspek analisis yang mendalam dan ketat, namun nyatanya, ada juga yang hanya memakai perasaan (subjektif belaka). Seperti yang sudah dikutip penulis di atas, misalnya saja, disamping adanya Pinjaman dengan Akad Kredit, masih terdapat juga Pinjaman Tanpa Akad Kredit. Lebih jauh, penulis berupaya menelusuri apa dan bagaimana penerapan ketentuan Cerukan (*Overdraft*). Dalam Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 Butir 8 Peraturan Bank Indonesia No.7/3/PBI/2005 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit Bank Umum, disebutkan bahwa:

“Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara Bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga, termasuk (a) cerukan (*overdraft*) yaitu saldo negatif pada rekening giro nasabah yang tidak dapat dibayar lunas pada akhir hari; (b) ... dst.

Dengan demikian maka pemberian cerukan adalah memang sudah dikenal sejak lama dalam praktik perbankan dan sepe-nuhnya merupakan kebijakan pimpinan untuk membantu dan melindungi nasabahnya. Alasan pemberiannya pun, sangat beragam, sangat situasional, sehingga tidak dapat ditarik sebagai suatu standar kesimpulan. Namun, paling tidak, ada beberapa

kesesuaian dalam argumentasinya ialah bahwa dasar dan alasan tindakan pengambilan keputusan untuk memberikan fasilitas cerukan karena diakibatkan oleh penarikan giro yang melebihi saldo rekening penariknya.

Dalam hal pengambilan keputusan untuk tidak atau memberi cerukan (*overdraft*) sangat bergantung pada situasi dan keyakinan pimpinan semata (diskresi pimpinan). Artinya, tidak semua nasabah bisa dan dapat menikmati fasilitas cerukan, melainkan hanya diperuntukan khusus pada nasabah-nasabah tertentu, dan dalam pemberiannya pun biasanya sangat hati-hati dan selektif. Namun sekalipun demikian hati-hati dan selektif, bagi penulis hal tersebut (Cerukan) sangat kental dengan nuansa **subjektif**.

Terlepas dari semua itu, Komisaris, Direksi dan Pegawai Bank yang melanggar Ketentuan Perbankan diancamkan dengan hukuman pidana. Angka 37, Pasal 49 Ayat (2) Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dengan tegas menyebutkan bahwa:

Ayat (2)

Anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja:

- a. Meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarannya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi, atau **fasilitas kredit dari bank**, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan



penarikan dana yang melebihi Batas kreditnya pada bank;

- b. tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).”

Hidup matinya suatu bank sangat bergantung pada sistem pengelolaan kredit. Oleh karenanya, sistem dan strategi pengelolaan kredit pada suatu bank harus benar-benar terukur, hati-hati dan profesional. Bahkan ada sebagian besar perusahaan bank, baik swasta maupun pemerintah, yang masih mengandalkan sumber pendapatannya dari bisnis perkreditan. Untuk mendapatkan margin profit yang baik, maka diperlukan suatu taktik pengelolaan perkreditan yang sangat hati-hati, efektif dan efisien. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara, semakin besar pula peranan yang dilakukan oleh bank, baik dari segi pengerahan dana maupun dari segi arah dan volume kredit yang diberikan/dialurkan.

### 3.7 SangkaanTindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Kredit

Berikut ini, penulis akan mengutip secara singkat posisi kasus E.C.W. Neloe, dkk. sebagaimana sangkaan Jaksa Penuntut Umum dalam Surat Dakwaannya, yang diuraikan dan dituang dalam Putusan Kasasi MA-RI No. 1144 K/Pid/2006, tanggal 13 September 2007, antara lain disebutkan sebagai berikut:

1. Bahwa Terdakwa I. E.C.W. NELOE selaku Direktur Utama PT Bank Mandiri (Persero) Tbk., Terdakwa II. I WAYAN PUGEG selaku Direktur Risk Management PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. dan Terdakwa III. M. SHOLEH TASRIPAN selaku EVP Coordinator Corporate & Government PT Bank Mandiri (Persero) Tbk.. atau masing-masing Terdakwa selaku pemutus kredit baik sendiri-sendiri atau bersama-sama, dengan EDYSON, SE selaku Direktur Utama PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN)/ PT Tahta Medan, SAIFUL ANWAR (NG KIM SENG) selaku Komisaris Utama PT Cipta Graha Nusantara/PT Tahta Medan dan Drs. DIMAN PONIJAN selaku Direktur PT Cipta Graha Nusantara/Direktur PT Tahta Medan, yang perkaranya dilakukan penuntutan secara terpisah, pada tanggal 26 Juli 2002 sampai dengan tanggal 12 April 2005 atau setidaknya-tidaknya pada sekitar bulan Juli 2002 sampai dengan bulan April 2005 atau setidaknya-tidaknya pada waktu lain antara tahun 2002 sampai dengan 2005, bertempat di Kantor PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. Jalan Gatot Subroto Kav. 36-38 Jakarta Selatan, setidaknya-tidaknya pada tempat lain dalam daerah hukum Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, atau setidaknya-tidaknya Pengadilan Negeri Jakarta Selatan masih berwenang memeriksa dan mengadili, berdasarkan Pasal 84 ayat (2) KUHAP, secara berturut-turut telah melakukan serangkaian perbuatan yang berhubungan sedemikian rupa sehingga harus dipandang sebagai satu perbuatan yang diteruskan atau berlanjut, yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, yang dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:
  - 1) Sesuai Artikel 520 Kebijakan Perkreditan PT Bank Mandiri (KPB) Februari 2000, yang mengatur: “Mengingat

tanggung jawab pemutus kredit tersebut berkaitan erat dengan kemungkinan suatu debitur menjadi tetap lancar atau menjadi bermasalah, kepada para officer pemutus kredit diminta melaksanakan hal-hal sebagai berikut memastikan bahwa setiap kredit yang diberikan telah memenuhi norma-norma umum perbankan dan telah sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat, yaitu:

- a) Memastikan bahwa pelaksanaan pemberian kredit telah sesuai dengan ketentuan dalam Buku Pedoman Pelaksanaan Kredit (PPK);
  - b) Memastikan bahwa pemberian kredit telah didasarkan pada penilaian yang jujur, objektif, cermat dan seksama serta terlepas dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemohon kredit;
  - c) Meyakini bahwa kredit yang akan diberikan dapat dilunasi pada waktunya dan tidak akan berkembang menjadi kredit bermasalah”.; Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya para Terdakwa selaku pemutus kredit sebelum menyetujui pemberian kredit haruslah mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam untuk memperoleh keyakinan atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai yang diperjanjikan, **sebagaimana diatur dalam Pasal 8 (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;**
- 2) Bahwa kenyataannya para Terdakwa selaku pemutus kredit telah melakukan **perbuatan melawan hukum** yaitu tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum sebagaimana tersebut pada saat 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 perihal Permohonan fasilitas Bridging Loan yang diajukan oleh saksi Edyson selaku Direktur Utama PT Cipta Graha Nusantara sejumlah Rp 160 milyar yang mana para Terdakwa tidak memastikan bahwa pemberian kredit telah didasarkan pada penilaian yang jujur, objektif, cermat dan seksama serta terlepas dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan dengan Pemohon Kredit, karena pada tanggal 23 Oktober 2002 Terdakwa E.C.W. Neloe memanggil saksi Fachrudin Yasin ke ruang kerjanya dan pada saat itu saksi Susanto Lim (Pemilik Domba Mas Group) ada di ruang kerja Terdakwa E.C.W. Neloe kemudian Terdakwa E.C.W. Neloe memerintahkan kepada saksi Fachrudin Yasin agar permohonan Kredit Investasi sebagaimana Surat Permohonan saksi Edyson selaku Dirut PT CGN No. 001/CGN/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 perihal Permohonan Fasilitas Kredit sebesar USD.13,500,000.00, agar diproses dengan pemberian kredit Bridging Loan sejumlah Rp 160 milyar, sebelum nota analisa kredit dibuat dan diterima para Terdakwa;

- 3) Bahwa pada tanggal 24 Oktober 2002 para Terdakwa selaku pemutus kredit telah menyetujui untuk memberikan kredit Bridging Loan kepada PT Cipta Graha Nusantara sejumlah Rp 160 milyar dengan **tidak memenuhi norma-norma umum perbankan** dan tidak sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat sebagaimana diatur dalam Artikel 520 Kebijakan Perkreditan Bank Mandiri (KPBM) tahun 2000 karena fasilitas kredit Bridging Loan dan pembiayaan secara refinancing sebagaimana

hasil Nota Analisa Kredit No. CGR.CRM/314/2002 tanggal 23 Oktober 2002 perihal Permohonan fasilitas *Bridging Loan* atas nama PT Cipta Graha Nusantara, tidak diatur baik oleh ketentuan Bank Indonesia maupun ketentuan PT Bank Mandiri. Ketentuan *Bridging Loan* dan pembiayaan secara refinancing tersebut baru diatur setelah para Terdakwa menyetujui kredit *Bridging Loan* Rp 160 milyar kepada PT CGN, yaitu dalam KPBM tahun 2004 Artikel 620 tentang Produk Perkreditan;

- 4) Bahwa para Terdakwa selaku pemutus kredit dalam menyetujui untuk memberikan kredit *Bridging Loan* kepada PT Cipta Graha Nusantara sejumlah Rp 160 milyar tersebut juga tidak mengindahkan ketentuan Artikel 520 KPBM Tahun 2000 yaitu tidak didasarkan pada penilaian yang jujur, objektif, cermat dan seksama karena Nota Analisa Kredit No. CGR.CRM/ 314/2002 tanggal 23 Oktober 2002 perihal Permohonan fasilitas *Bridging Loan* atas nama PT Cipta Graha Nusantara hanya **dibuat dalam waktu satu hari** oleh saksi Susana Indah Kris Indriati menyimpang dari kebiasaan pembuatan Nota Analisa yang membutuhkan waktu **satu minggu s/d satu bulan**. Sehingga data dan fakta dianalisa secara tidak cermat keliru dan tidak sesuai dengan prinsip kehati-hatian sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan; Bahwa ketidakcermatan dan kekeliruan tersebut terlihat dari dicantumkannya nama PT Manunggal Wiratama sebagai pemenang lelang aset kredit atas nama PT Tahta Medan, padahal kenyataannya pemenang lelang adalah PT Trimanunggal Mardiri Persada. (PT TMMP);

- 5) Bahwa para Terdakwa selaku pemutus kredit dalam menyetujui pemberian kredit Bridging Loan sejumlah Rp 160 milyar kepada PT Cipta Graha Nusantara juga **tidak melakukan penilaian atas kelayakan jumlah permohonan kredit** dengan proyek atau kegiatan usaha yang dibiayai/akan dibiayai dengan maksud untuk menghindari kemungkinan terjadinya Praktik mark up yang dapat merugikan bank sebagaimana diatur dalam Butir 7 b Artikel 530 Kebijakan Perkreditan Bank Mandiri (KPBM) Tahun 2000, yaitu tidak melakukan penelitian yang seksama berapa sesungguhnya harga asset kredit PT Tahta Medan tersebut, namun langsung menyetujui pemberian kredit Bridging Loan Rp 160 milyar untuk membiayai pembelian asset kredit PT Tahta Medan, padahal asset kredit PT Tahta Medan tersebut hanya dibeli oleh PT Trimanunggal Mandiri Persada dari BPPN hanya sejumlah USD 10.855.289,52 equivalen ± Rp 97 milyar, sehingga kredit yang disetujui para Terdakwa sejumlah Rp 160 milyar untuk membiayai pembelian asset kredit PT Tahta Medan terlalu mahal dengan kelebihan sekitar ± Rp 63 milyar. Demikian pula dalam nota analisa kredit *Bridging Loan* kepada PT Cipta Graha Nusantara sejumlah Rp 160 milyar yang disetujui oleh para Terdakwa selaku pemutus kredit, diuraikan bahwa PT CGN mengajukan fasilitas kredit Investasi sebesar USD.18,500,000.00 (delapan belas juta lima ratus ribu US Dollar) yang akan digunakan untuk membeli hak tagih eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional atas nama PT, Tahta Medan dari PT Manunggal Wiratama sebesar Rp 160 milyar dan sisanya sebesar equivalen Rp 5 milyar ditambah *self financing* dari PT Cipta Graha Nusantara sebesar Rp 22.500.000.000,- digunakan untuk mentake over saham yang dimiliki oleh

pemegang saham PT Tahta Medan yaitu Dana Pensiun Bank Mandiri Tiga (DPBM3) dan PT Pengelola Investasi Mandiri (PT PIM) ) namun kenyataannya PT Cipta Graha Nusantara tidak pernah menyetor self financing sejumlah Rp 22.500.000.000,- dan saham PT Pengelola Investama Mandiri tidak berhasil dibeli atau ditake over, demikian pula saham Dana Pensiun Bank Mandiri Tiga baru dibayar sejumlah Rp 14.597,000.000 padahal seluruh harga saham sejumlah Rp 18.246.250.000 sehingga masih sisa Rp 3.649.250.000, yang tidak dibayar;

6) .... dst.

Mengingat panjangnya uraian sangkaan JPU, maka penulis hanya mengutip pokok sangkaannya. Sekalipun uraian sangkaan yang ditampilkan (dipaparkan) hanya sebatas dalam beberapa point di atas, kiranya hal ini tidak akan mengurangi bobot analisis sangkaannya. Sebab inti masalahnya adalah E.C.W. Neloe, dkk., disangka telah melakukan **Perbuatan Melawan Hukum**, yakni disangka telah **melanggar Ketentuan Undang-undang Perbankan dan ketentuan internal perusahaan sebagaimana ArtikeI 520 Kebijakan Perkreditan PT Bank Mandiri (KPBm) Pebruari 2000. Akibat dari pada perbuatan tersebut, Negara dirugikan sebesar Rp 160.000.000.000,-** (seratus enam puluh milyar Rupiah). Fakta menunjukkan bahwa dalam hal faktor pembuktian kerugian Negara, hal ini terasa “dipaksakan,” dan masih mengundang tanda tanya hingga dimungkinkan untuk diperdebatkan, karena selain terbukti bahwa permohonan kredit sudah disertai dengan sejumlah jaminan (agunan), fakta lainnya pun menunjukkan bahwa sewaktu perkara ini bergulir di Pengadilan (2005), status atau rangking posisi kredit tersebut, kenyataannya belum sepenuhnya masuk dalam kategori macet total, atau dengan kata lain Kredit aquo masih berjalan dan baru akan jatuh tempo tahun 2007.





## Bab 4.

# Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Kompetensi Perbankan

### 4.1 Tindak Pidana Korupsi

Dalam hal pengaturan sistem hukum pidana, sebagaimana yang sudah diuraikan panjang lebar dalam bab-bab sebelumnya, selain terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), juga diatur dan tersebar dalam pelbagai peraturan perundang-undangan pidana lainnya yang bersifat khusus atau yang lazim dikenal dengan perundang-undangan pidana di luar KUHP.

Andi Hamzah menyebutkan bahwa perkembangan perundang-undangan pidana di luar KUHP, di Indonesia berbeda dengan Belanda. Di Belanda, pada umumnya perundang-undangan pidana di luar KUHP itu dibagi dua, yaitu perundang-undangan pidana dan perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana. Perundang-undangan administrasi bersanksi pidana tersebut, biasanya berupa delik pelanggaran. Namun di Indonesia menjadi lain karena ada perundang-undangan administrasi yang sanksinya sampai pidana mati. Contoh yang dikemukakan, antara lain adalah Undang-undang Tenaga Atom, Undang-undang Narkotika, (tambahan pen: dan *Undang-undang Pemberantasan*

*Tindak Pidana Korupsi*). Senada dengan hal tersebut Andi Hamzah mengomentari disertasi H.J.A. Nolte yang membedakan antara KUHP dan perundang-undangan di luar KUHP, bahwa perundang-undangan di luar KUHP itu ruang lingkup berlakunya terbatas pada golongan tertentu, berlaku untuk waktu tertentu dan wilayah berlakunya juga terbatas.

Menurut Andi Hamzah, apa yang ditulis oleh Nolte tersebut benar sekali, karena jika dikaitkan dengan keadaan di Indonesia, Undang-undang pidana di luar KUHP, seperti UU Tindak Pidana Ekonomi, masa berlakunya terbatas, terutama untuk menghadapi masa kesulitan ekonomi yang terjadi antara tahun 1950 sampai dengan tahun 1965. Akan tetapi lanjut Andi Hamzah, setelah keadaan ekonomi menjadi baik, UU TPE dibekukan. Artinya secara formal tetap berlaku, namun secara faktual tidak lagi diterapkan.<sup>72</sup>

Bertolak dari adanya pendapat dan pemahaman dimaksud di atas, maka paling tidak dapat dimukakan bahwa pada hakikatnya tujuan dari pada dibentuknya Undang-undang pidana di luar KUHP, tiada lain dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah yang bersifat khusus, dan terbatas pada golongan tertentu, berlaku untuk waktu tertentu dan wilayah berlakunya juga terbatas. Oleh karenanya sebelum masuk pada pembahasan lebih jauh mengenai perbuatan melawan hukum dan kedudukan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap kompetensi hukum *Administrasi Penal Law*, dalam hal ini Undang-undang Perbankan, maka terlebih dahulu penulis akan mengutip Considerans dan Putusan MA-RI No.1144 K/Pid/2006,

---

<sup>72</sup> Andi Hamzah, "*Hukum Pidana Khusus (Economic Crime)*." Bahan Penataran Nasional: Hukum Pidana dan Kriminologi (Semarang: Hotel Gracia, 23-30 November 1998, hlm 1). Sebagaimana dikutip, M Arief Amrullah, "*Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*." Bayumedia Publisng, Jember, 2007, hlm 174-175.

yang dalam penulisan ini dijadikan sebagai salah satu objek penelitian.

#### 4.2 Konsiderans dan Putusan MA-RI No. 1144 K/Pid/2006

Menimbang, bahwa atas alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat: Terhadap alasan kasasi para Terdakwa.

Mengenai alasan ke 1:

Bahwa alasan ini tidak dapat dibenarkan, karena *Judex Facti* (Majelis Hakim) dalam pertimbangannya sependapat dengan Tim Penasihat Hukum

Terdakwa yang membedakan tentang pengertian “setiap orang” dengan “pengertian pelaku”, seseorang dapat dikatakan sebagai pelaku setelah melalui proses pemeriksaan dan pembuktian di dalam peradilan pidana. Akan tetapi *Judex Facti* Majelis Hakim Tingkat Pertama mendasarkan pada fakta hukum yang terungkap dipersidangan bahwa para Terdakwa Edward Cornellis William Neloe, I Wayan Pugeg dan M. Tasripan, SE, MM yang telah dihadapkan dipersidangan termasuk pengertian “setiap orang” atau orang perorangan sebagai pendukung hak dan kewajiban yang dapat diminta pertanggungjawaban atas semua perbuatan yang dilakukannya, karena itu “unsur setiap orang” dalam rumusan delik tersebut telah terpenuhi;

Mengenai alasan-alasan ke 2 dan 3:

Bahwa alasan-alasan ini juga tidak dapat dibenarkan, karena khususnya tentang “**sifat melawan hukum**” telah cukup jelas di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Praktik Jurisprudensi, karenanya tidak perlu mengutip berbagai pendapat para ahli hukum. Dalam hal Undang-Undang telah mengatur secara jelas terhadap suatu hal, maka Hakim tidak perlu mencari justifikasi pada

sumber hukum yang lain, atau membuat penafsiran sendiri dengan alasan “kemandirian/kebebasan yang dimilikinya. Sifat melawan hukum di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Pasal 2 (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 pengertiannya meliputi **ajaran sifat melawan hukum yang materiel**. Rumusan tersebut adalah merupakan **strategi dan politik hukum yang menginginkan adanya proses penegakan hukum secara total** (total law enforcement) dengan landasan dan kerangka berfikir dalam konteks upaya-upaya preventif dan preentif, mengingat bahwa Tipikor merupakan kejahatan yang sistimatis dan meluas yang dapat medistorsi sendi-sendi kehidupan negara terutama perekonomian dan keuangan negara, lagi pula hal-hal yang dikemukakan oleh Penasihat Hukum Terdakwa tersebut ( ad. 2 dan ad. 3) di atas merupakan hasil penilaian pembuktian (PHP) yang didasarkan atas fakta-fakta hukum yang digali selama dalam proses persidangan;

Mengenai alasan-alasan ke 4 dan 5:

Bahwa alasan-alasan ini juga tidak dapat dibenarkan, karena telah dianalisis atas dasar fakta-fakta hukum yang ada dan benar;

#### 4.1.1 Terhadap Alasan Kasasi Jaksa/Penuntut Umum

Bahwa alasan-alasan kasasi tersebut dapat dibenarkan, karena Judex Facti telah salah menerapkan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan Praktik Jurisprudensi terhadap putusan bebas Jaksa/Penuntut Umum dapat mengajukan kasasi, namun terlebih dahulu harus dapat membuktikan bahwa putusan pembebasan Terdakwa, bukanlah pembebasan murni;

Bahwa Jaksa/Penuntut Umum dapat membuktikan bahwa putusan Pengadilan Negeri bukan putusan bebas murni, karena dasar-dasar pertimbangan *Judex Facti* mengarah pada putusan *ontslag van rechtvervolging*;

Bahwa Pengadilan Negeri dalam pertimbangan yang menyatakan bahwa pemberian kredit itu termasuk dalam ruang lingkup perjanjian yang merupakan lingkup hukum perdata;

Bahwa dakwaan Jaksa/Penuntut Umum didasarkan pemberian kredit yang dilakukan PT Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara;

Bahwa melihat korelasi antara dakwaan Jaksa/Penuntut Umum tersebut dengan pertimbangan Hakim, maka dapat disimpulkan bahwa perbuatan yang didakwakan oleh para Terdakwa adalah terbukti, namun perbuatan tersebut berada pada ruang lingkup hukum perdata, maka putusan seharusnya merupakan **pembebasan tidak murni (*ontslag van rechtvervolging*)**;

1. Bahwa alasan kasasi Jaksa/Penuntut Umum ad. (1.1 s/d 1.4) tersebut dapat dibenarkan, karena *Judex Facti* telah salah menerapkan hukum/ menerapkan hukum tidak sebagaimana mestinya. Dalam kasus perkara a quo *Judex Facti* di dalam menganalisis hukum tidak menerapkan hukum secara proporsional karena bobot pembahasannya lebih didominasi pada aspek hukum perdata, bahwa memang benar perbuatan yang dilakukan para Terdakwa bertitik berat pada perjanjian kredit yang berada di dalam ranah hukum perdata. Akan tetapi “perjanjian kredit” bukanlah satu-satunya obyek pembahasan, tetapi hanyalah merupakan bahagian dari sebuah obyek pembahasan, oleh karena itu seharusnya Majelis Hakim *Judex Facti*

memberikan porsi yang lebih besar pada aspek hukum pidana (Tipikor) di dalam proses peradilan pidana perkara a quo, sehingga Judex Facti tidak keluar dari tracknya, yaitu menitik beratkan pada ranah hukum pidana;

2. Bahwa alasan kasasi Jaksa/Penuntut Umum (ad. 2.1 s/d 2.13, ad. 1 s/d 3.3) tersebut dapat dibenarkan, karena Judex Facti telah keliru di dalam menerapkan hukum khususnya di dalam pembahasan tentang **sifat melawan hukum**, karena Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi telah memberikan pengertian yang jelas tentang “**sifat melawan hukum**” sebagaimana dikutip oleh Majelis Hakim Judex Facti yaitu di dalam penjelasan Pasal 2 (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dan Praktik Jurisprudensi secara jelas telah dipedomani oleh para hakim karenanya dipandang berlebihan jika mengutip berbagai pendapat para ahli hukum. Dalam pengertian yang luas “**sifat melawan hukum**” meliputi cakupan “**perbuatan melawan hukum dalam artian formal dan materil**” yang meskipun perbuatan tersebut tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan, namun jika secara materil perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial di dalam masyarakat;
3. Bahwa Majelis Hakim Judex Facti juga telah melampaui batas wewenangnya karena telah memberikan penilaian atas “kebijakan pemerintah dalam praktik pemberantasan tindak pidana korupsi. Politik hukum pidana mengenal kebijakan penal dan non penal dalam pemberantasan korupsi, tetapi hal tersebut

berada di dalam wilayah kekuasaan politik (eksekutif), karenanya Majelis Hakim Judex Facti tidak layak memberikan penilaian hal itu;

4. Bahwa alasan kasasi Jaksa/Penuntut Umum ad. 4.1 s/d 4.3 dan ad. 5.1 s/d 5.7 tersebut juga dapat dibenarkan karena Judex Facti telah pula melakukan uji materil terhadap salah satu pasal dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 seraya mengusulkan kata “dapat” dihapuskan dari pasal tersebut. Dengan demikian Majelis Hakim Judex Facti telah keluar dari tracknya dalam proses pembuktian, karena fikiran di dalam analisis pembuktian yang dilakukan tersesat arahnya, dengan membahas yang tidak perlu. Majelis Hakim Judex Facti tidak berfikir secara tertib dan sistimatis di dalam proses penerapan hukum pembuktian walaupun setidaknya di dalam pemberkasan unsur-unsur:
  - a) setiap orang.
  - b) secara melawan hukum.
  - c) memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi telah dibahas secara tepat dan benar, sehingga tiga unsur dari dakwaan Primair telah dapat dibuktikan sesuai dengan aspek hukum pembuktian.

#### 4.2.2 Pertimbangan Aspek Hukum Korporasi dan Tanggung Jawab korporasi

1. Terdakwa-terdakwa adalah Direktur dan EVP Coordinator Corporate dan Government PT Bank Mandiri, yang dalam kedudukan dan kapasitasnya adalah figur (subjek hukum) yang berwenang untuk memutuskan diberi atau tidak diberikannya kredit kepada debitur. Dalam kasus aquo,

Terdakwa adalah Pemutus Kredit diberikannya kredit sebesar Rp 160.000.000.000,- kepada saksi Edyson Dirut PT Cipta Graha Nusantara;

2. Terdakwa dalam jabatannya secara professional sudah mengetahui dan patut harus menduga bahwa perbuatan Terdakwa dalam pemberian kredit pada saksi Edyson (PT Cipta Graha Nusantara) harus/wajib memenuhi atau tidak melanggar undang-undang Perbankan (UU No. 10 Tahun 1998) dan ketentuan khusus PT Bank Mandiri yang dituangkan dalam KPBM;
3. Bahwa ternyata terbukti dipersidangan, Terdakwa dalam proses dan pemutusan pemberian kredit pada PT Cipta Graha Nusantara, **telah melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perbankan (UU No. 10 Tahun 1998) dan Kebijakan Perkreditan Bank Mandiri (KPBM) tahun 2000** yaitu melanggar asas kehati-hatian dari Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dimana asas kehati-hatian Bank harus memenuhi 5 C yaitu: Character, condition of economy, capital, collateral, dan capacity, dan tujuan pemberian kredit adalah harus pada sektor produktif dan dalam rangka pemberian kredit, Bank harus ada analisis yang mendalam, ada kemampuan untuk pengembalian dari pihak debitur dan tidak melanggar asas perkreditan yang sehat. Bahwa perbuatan Terdakwa yang menyetujui pemberian kredit pada PT Cipta Graha Nusantara yang tertuang dalam nota analisis Kredit Bridging Loan No. CGR (RM) 314/2002 tanggal 23 Oktober 2002 yang **hanya diproses dalam waktu 2 hari**, Terdakwa sebagai pemutus kredit menyetujui memberikan kredit dengan tidak memenuhi norma-norma umum perbankan dan tidak sesuai dengan asas kehati-hatian dan asas perkreditan yang sehat, hal mana telah melanggar Artikel 520 KPBM 2000, yaitu:



- 1) Memastikan bahwa pelaksanaan pemberian kredit telah sesuai dengan ketentuan dalam Buku Pedoman Pelaksanaan Kredit (PPK) ;
- 2) Memastikan bahwa pemberian kredit telah didasarkan pada penilaian yang jujur, objektif, cermat, dan seksama serta terlepas dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemohon kredit;
- 3) Meyakini bahwa kredit yang akan diberikan dapat dilunasi pada waktunya dan tidak akan berkembang menjadi kredit bermasalah;

Dalam proses dan pemutusan pemberian kredit, Terdakwa telah menyetujui analisis kredit yang dibuat saksi Susana Indah Kris Indriati yang dibuat dalam 1 (satu) hari yang jelas secara prosedural telah menyimpang dari kebiasaan/ketentuan yang membutuhkan waktu minimal 1 minggu s/d 1 bulan. Perbuatan Terdakwa yang tidak menilai data dan fakta sesuai dengan Undang-Undang, yang mengakibatkan analisis dilakukan dengan tidak cermat, keliru, yang jelas melanggar asas kehati-hatian (Pasal 2 UU No. 7/1992 yang telah diubah dengan UU No.10/1998 tentang Perbankan/ Artikel 530 KPBM tahun 2000, yaitu pemutus kredit harus bertindak hati-hati sesuai dengan asas kehati-hatian UU Perbankan dan secara cermat meneliti kebenaran fakta dan data yang disampaikan debitur;

Ketidaktercemerutan dan kekeliruan tersebut terlihat dan dicantumkan nama PT Manunggal Wiratama sebagai pemenang lelang, aset kredit atas nama PT Tahta Medan, padahal kenyataan pemenang adalah PT Tri Manunggal Mandiri Persada (PT TMMP);

Bahwa Terdakwa sebagai pemutus kredit tidak melakukan pertimbangan yang cukup tentang kelayakan jumlah permohonan kredit yang akan dibiayai Terdakwa tidak

melakukan penelitian seksama berapa sesungguhnya harga asset kredit PT Tahta Medan secara riil, namun langsung menyetujui bridging loan sebesar Rp 160.000.000.000,- sedangkan secara riil harga asset adalah Rp 97.000.000.000,- yang sebenarnya dapat dibuktikan dari asset kredit PT Tahta Medan yang dibeli oleh PT Tri Manunggal Mandiri Persada (PT TMMP) sejumlah USD 10.855.298,52 equivalen dengan Rp 97.000.000.000,- sehingga kelebihan kredit Rp 63.000.000.000,-;

PT Cipta Graha Nusantara ternyata tidak pernah menyetorkan kewajibannya (self finacing/sebesar Rp 22.500.000.000,- dan gagal membeli saham/take over PT Pengelola/Investama Bank Mandiri; Bahwa ketentuan KPBM PT Bank Mandiri Bab VI Buku 15 ditegaskan bahwa:

“debitur dalam pemberian kredit PT Bank Mandiri “harus” mempunyai neraca laba rugi 3 tahun terakhir dan neraca tahun sedang berjalan atau neraca pembukuan bagi perusahaan yang baru berdiri”;

“dan untuk kredit yang melebihi 1 milyar harus ada audit dari Akuntan Publik Terdaftar”;

Bahwa Terdakwa sebagai pemutus kredit tidak memeriksa PT Cipta Graha Nusantara merupakan perusahaan baru, ternyata tidak pernah menyerahkan neraca pembukuan, dan saham yang disetor hanya Rp 600.000.000,-;

Bahwa dalam KPBM ditegaskan:

“Debitur harus menyerahkan daftar jaminan, status kepemilikan, dan harus ada pengikatan secara notariil sebelum kredit dikucurkan”;

Proses penyerahan daftar jaminan, oleh saksi Edyson dalam proses dan sampai pengucuran kredit, tidak melaksanakan ketentuan tersebut KPBM Bab IV Sub B bukti 3 b tentang

pengikatan/namun Terdakwa sebagai pemutus kredit tetap memberikan kredit bridging loan, sampai kredit investasi;

Bahwa di dalam Nota Analisa Bridging Loan, sumber pelunasan kredit Bridging loan sejumlah Rp 160 milyar dan kredit investasi yang akan diberikan dalam rangka refinancing pembelian asset kredit PT Tahta Medan sebesar Rp 165 milyar;

Terdakwa sebagai pemutus kredit, secara berturut-turut menyetujui Nota Analisa kredit tentang fasilitas kredit a.n. PT Cipta Graha Nusantara sebesar Rp 160 milyar dengan tujuan pembelian asset kredit BPPN a.n. PT Tahta Medan dan Rp 5 milyar untuk pembangunan Tiara Tower Hotel.

Bahwa di dalam nota analisis ditegaskan tentang jaminan kredit yaitu:

- Jaminan utama tagihan PT Tahta sebesar USD 31.012.961,09 diikat dengan fiducia.
- Jaminan tambahan 3 buah rumah,  
Ternyata dalam pelaksanaannya jaminan atas kredit tersebut (sebuah rumah) secara notariil baru diikat di notaris tahun 2005, tetapi tidak didaftarkan di BPN;

Pengikatan jaminan seharusnya dilakukan sebelum/seketika dikirimnya kredit, dan pelaksanaannya ternyata jaminan diikat setelah terjadi masalah. Terdakwa jelas telah melakukan perbuatan yang melawan hukum bersama sama saksi Edyson, Cs;

Bahwa terbukti kredit investasi sampai perkara aquo disidik belum dilunasi, sehingga Negara dirugikan, dan penyebabnya bukan karena hubungan keperdataan, atau wanprestasi tetapi karena **terjadi pelanggaran atas asas kehati-hatian serta asas perkreditan yang sehat**, yang dilakukan oleh Terdakwa;

Dari uraian pertimbangan dan fakta-fakta tersebut perbuatan para Terdakwa telah melanggar prinsip kehati-hatian serta asas perkreditan yang sehat, pada hakekatnya telah mengabaikan prinsip-prinsip “*Good Corporate Governance*” yang berada dalam ranah Undang-undang Perbankan, akan tetapi perbuatan melawan hukum tersebut **menjadi titik awal bahkan kemudian meluas serta masuk kewilayah perbuatan pidana Tindak Pidana Korupsi yang mengakibatkan timbulnya kerugian Negara** yang jumlahnya amat besar yang akan dipertimbangkan lebih lanjut di bawah ini;

1. Bank Mandiri Sebagai Badan Hukum Keperdataan  
Sebagai badan hukum keperdataan, setiap badan hukum memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari pemegang saham, sebagai badan hukum keperdataan tindakan Terdakwa sebagai direksi memang dipertanggungjawabkan kepada (dalam) RUPS. Dengan demikian, setiap pemegang saham yang merasa dirugikan dapat meminta pertanggung jawaban direksi melalui RUPS. Apakah dengan demikian, seluruh pertanggungjawaban direksi semata-mata bersifat keperdataan? sama sekali tidak. **Apabila terbukti**, direksi yang merugikan badan hukum karena penyalahgunaan wewenang, atau melakukan tindakan lain yang bersifat kepidanaan, direksi dapat diminta pertanggung jawaban menurut hukum pidana;
2. Bank Mandiri Sebagai Badan Usaha “Bank” Sebagai Bank  
Bank Mandiri harus tunduk pada peraturan perundang-undangan perbankan. Apabila tindakan direksi melanggar asas dan ketentuan perbankan, maka direksi dapat diminta pertanggungjawaban atas pelanggaran tersebut. Apabila pelanggaran peraturan perbankan terjadi karena direksi melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan lain yang bersifat kepidanaan, direksi dapat diminta pertanggungjawaban pidana;

3. **Bank Mandiri Sebagai Badan Usaha Milik Negara**

Meskipun Bank Mandiri merupakan PT Terbuka, tetapi secara struktur, Bank Mandiri tetap sebagai sebuah “Persero” yang menjadi ciri bahwa Bank Mandiri adalah milik negara. Perubahan-perubahan kepemilikan saham, apalagi saham negara menduduki jumlah terbesar dibandingkan dengan pemegang saham lainnya (posisi dominan), sama sekali tidak mengurangi status hukum Bank Mandiri sebagai BUMN yang mengelola kekayaan Negara.

Dalam status yang demikian, direksi atau setiap orang yang bekerja pada Bank Mandiri demikian pula BUMN lainnya, tidak semata-mata melakukan fungsi keperdataan tetapi juga fungsi publik yang menjalankan tugas pemerintahan pada Bank Mandiri sebagai BUMN. Lebih lanjut hal tersebut secara hukum mengandung arti bahwa direksi atau setiap orang yang bekerja pada BUMN seperti Bank Mandiri, berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan, karena itu kepada mereka dapat diberlakukan ketentuan-ketentuan mengenai penyelenggara pemerintahan seperti ketentuan tentang pemberantasan korupsi;

4. **Perbuatan Merugikan Negara atau Dapat Merugikan Negara**

Seperti dikemukakan, sebagai BUMN, Bank Mandiri mengelola kekayaan negara, sebagai pengelola kekayaan negara, maka tindakan melawan hukum yang dilakukan direksi atau pegawai Bank Mandiri, yang merugikan atau dapat merugikan Bank Mandiri, dapat dikategorikan sebagai perbuatan korupsi, karena telah menimbulkan kerugian atau dapat merugikan Negara yaitu kekayaan Negara yang dikelola Bank Mandiri;

5. **Dari cara-cara Terdakwa memproses sampai pada pengeluaran pinjaman in casu, menunjukkan ketidak hati-hatian para Terdakwa, suatu yang secara nyata melanggar asas kehati-**

hatian perbankan. Ketidak hati-hatian tersebut sama sekali tidak dilakukan tanpa sengaja atau kelalaian, melainkan suatu kebijakan yang dilakukan secara sadar dengan alasan-alasan yang tidak memadai, karena tidak terbukti ada keadaan obyektif atau kenyataan yang mendesak untuk menyimpangi prinsip kehati-hatian. Tidaklah sesuai dengan kehati-hatian, memproses pinjaman dalam waktu yang begitu cepat yang semata-mata menggantungkan pada berbagai dokumen dari Pemohon tanpa menganalisis keadaan nyata Pemohon. Bukanlah suatu kehati-hatian, memberi pinjaman sebesar Rp 160.000.000.000,- sedangkan diketahui di PT Cipta Graha Nusantara sebagai pemohon pinjaman, baru didirikan ± 6 bulan dengan modal setor Rp 600.000.000,- suatu jumlah yang sangat kecil dibandingkan dengan pinjaman. Lebih-lebih, para Terdakwa menyetujui suatu pinjaman yang disebut “dana talangan” atau “bridging loan” sesuatu formula yang tidak dikenal dan tidak mempunyai dasar hukum. Perbuatan ini sangat nyata sebagai suatu yang tidak semata menyalahgunakan wewenang yaitu menggunakan wewenang tidak sesuai tujuan, tetapi sebagai perbuatan di luar hukum (*out of law*), karena itu bersifat sewenang-wenang (*willekeur* atau *arbitrary*). Terdakwa meletakkan diri di atas hukum, bukan tunduk pada hukum;

6. Alasan tindakan, untuk menghindari Bank Mandiri akan dituntut membayar sejumlah US\$ 31 juta adalah suatu alasan yang dibuat-buat, karena bukan Bank Mandiri sebagai pemegang saham PT Tahta Medan, Pemegang saham adalah “Dana Pensiun Bank Mandiri”, suatu badan yang mempunyai kedudukan hukum di luar Bank Mandiri (lihat keterangan Komisaris Dana Pensiun Bank Mandiri). Walaupun seandainya Bank Mandiri ikut bertanggung jawab, tindakan para Terdakwa sangat tidak wajar untuk membebaskan Bank

Mandiri dari tanggung jawab, dengan cara memberi pinjaman kepada pemohon kredit untuk membeli PT Tahta Medan. Kalau Bank Mandiri dapat memberi pinjaman kepada calon pembeli, mengapa tidak dilakukan sendiri oleh Bank Mandiri, tidak perlu melalui tangan pemohon kredit (peminjam).

Lebih-lebih lagi, pembelian tersebut tidak dilakukan pada saat BPPN menjual, melainkan dari tangan pihak lain yang membeli dari BPPN dengan harga yang lebih murah yang memberi keuntungan lebih Rp 60 milyar kepada pembeli dari BPPN, tanpa dapat menunjukkan bahwa PT Tahta Medan sudah dalam keadaan yang lebih baik dibandingkan dengan saat dijual BPPN;

7. Pengalihan utang pemohon kredit kepada PT Tahta Medan, Terdakwa menyetujui pengalihan utang pemohon kredit kepada PT Tahta Medan. Persetujuan para Terdakwa sangat nyata bertentangan dengan logika atau akal sehat. PT Tahta Medan dikuasai dan kemudian dijual BPPN karena bermasalah. Apakah masuk akal, kalau semua pinjaman pemohon kredit dialihkan kepada PT Tahta Medan yang oleh BPPN dilelang karena menjadi beban belaka. Apakah masuk diakal kalau PT Tahta Medan dapat disulap begitu kilat sehingga mampu membayar kepada Bank Mandiri, Dikatakan PT Tahta Medan mampu membayar, dibuktikan dengan angsuran tetapi dari jumlah yang sudah dibayar sangat kecil dibandingkan dengan kewajiban, itupun dilakukan tidak tepat waktu.
8. Persoalan jatuh tempo.  
Dikatakan masa pinjaman belum jatuh tempo, persoalan hukum yang dihadapi adalah perbuatan Terdakwa yang merugikan Negara, bukan soal jatuh tempo. Perbuatan Terdakwa yang dengan sengaja melanggar prinsip-prinsip

perbankan seperti asas kehati-hatian menciptakan pinjaman yang tidak diatur oleh hukum, tanpa menyetujui pengalihan utang kepada PT Tahta Medan yang bermasalah dan lain-lain hal seperti dipertimbangkan di atas secara nyata telah merugikan Bank Mandiri sebagai BUMN yang tidak lain dari kerugian Negara;

9. Dari pertimbangan-pertimbangan di atas, terbukti Majelis Hakim Judex Facti telah salah menerapkan hukum, khususnya dalam unsur merugikan atau dapat merugikan keuangan negara/perekonomian Negara. Bahwa Judex Facti secara jelas menyatakan karena telah terbukti unsur memperkaya orang lain/suatu korporasi yang dalam hal ini PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN), karena telah menerima kucuran dana sebesar Rp 160 milyar sebagai akibat dari perbuatan para Terdakwa secara kolektif di dalam jabatannya yang bersifat melawan hukum karena melanggar prinsip kehati-hatian tidak cermat sebagaimana digariskan di dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998; PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN) melalui Bridging Loan yang bernilai Rp 160 milyar yang dicairkan pada tanggal 28 dan 29 Oktober 2002, dengan tujuan untuk membeli PT Tahta Medan dan membangun Tiara Tower;

PT Tahta Medan dibeli oleh PT Tri Manunggal Mandiri Persada melalui BPPN sebesar Rp 97 milyar atau setara US.\$ 10.855.289,52, sehingga dengan Bridging Loan PT CGN, telah memperoleh sisa kredit sebesar Rp 63 milyar yang kemudian menjadi keuntungan PT Tri Manunggal Mandiri sebagai penjual PT Tahta Medan kepada PT Cipta Graha Nusantara, suatu keuntungan yang didapat karena Terdakwa tidak melaksanakan secara benar asas-asas perbankan yang mengakibatkan kerugian negara;



Dengan fakta tersebut, PT Cipta Graha Nusantara (PT CGN) telah memperoleh kredit talangan yang dikeluarkan secara melawan hukum dan diputuskan oleh para Terdakwa; dengan perkataan lain kerugian Negara telah terjadi, karena pihak PT CGN yang telah menikmati keuntungan kredit talangan. Perbuatan para Terdakwa tersebut telah selesai secara sempurna, walaupun hutang talangan (Bridging Loan) tersebut **baru akan jatuh tempo tahun 2007**, akan tetapi Menara/Tiara Tower di Medan pembangunannya terlantar sampai sekarang, artinya kerugian Negara jelas terbukti;

Menimbang, bahwa dari uraian tersebut maka jelas semua unsur-unsur dakwaan Primair telah terbukti secara sah dan meyakinkan karena Pemohon Kasasi Jaksa/Penuntut Umum telah dapat membuktikan bahwa Judex Facti telah salah menerapkan hukum pembuktian dan pembebasan para Terdakwa bukanlah pembebasan murni.

Menimbang, bahwa oleh karena semua unsur dakwaan Primair telah terbukti dan pada diri para Terdakwa tidak ada alasan pemaaf dan pembenar, maka para Terdakwa harus bertanggung jawab atas perbuatannya dan kepada para Terdakwa harus dijatuhi pidana;

Menimbang, bahwa sebelum menjatuhkan pidana, Mahkamah Agung akan mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan yang meringankan;

Hal-hal yang memberatkan:

1. Para Terdakwa sebagai orang-orang yang secara profesional telah berpengalaman, berpengetahuan mengenai seluk beluk perbankan melakukan perbuatan yang tercela, yang menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap perbankan;
2. Jumlah kredit yang besar yang diberikan dalam keadaan kondisi Negara dan masyarakat membutuhkan pembangunan

ekonomi kerakyatan, diberikan kepada pengusaha yang tidak bergerak di bidang usaha yang produktif, dan cenderung KKN;

3. Para Terdakwa sengaja melakukan perbuatan yang melanggar asas kehati-hatian, ketertiban umum dan nilai-nilai kepatutan;
4. Dalam kondisi Negara sedang giat-giatnya memberantas korupsi, malahan Terdakwa melakukan perbuatan korupsi;

Hal-hal yang meringankan:

- Para Terdakwa belum pernah dihukum;

Menimbang, bahwa berdasarkan alasan-alasan yang diuraikan di atas Mahkamah Agung berpendapat, bahwa putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 2068/Pid.B/2005/PN.Jkt.Sel, tanggal 20 Pebruari 2006 tidak dapat dipertahankan lagi, oleh karena itu harus dibatalkan dan Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara tersebut, seperti tertera di bawah ini;

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi para Terdakwa ditolak dan Jaksa/ Penuntut Umum dikabulkan dan para Terdakwa dinyatakan bersalah serta dijatuhi pidana, maka biaya perkara pada tingkat kasasi ini dibebankan kepada para Terdakwa;

Memperhatikan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP, Undang-Undang No. 8 Tahun 1981, Undang-Undang No. 4 Tahun 2004, Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 dan peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan;

## MENGADILI

Menolak permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi I/ para Terdakwa: I. EDWARD CORNELLIS WILLIAM NELOE, II. I WAYAN PUGEG, III. M. SHOLEH TASRIFAN, SE, MM tersebut; Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi II: JAKSA/PENUNTUT UMUM PADA KEJAKSAAN NEGERI JAKARTA SELATAN tersebut; Membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 2068/Pid.B/2005/PN.Jak.Sel, tanggal 20 Februari 2006;

## MENGADILI SENDIRI

1. Menyatakan para Terdakwa: I. EDWARD CORNELLIS WILLIAM NELOE, II. I WAYAN PUGEG, III. M. SHOLEH TASRIFAN, SE, MM telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana: “Korupsi secara bersama-sama dan berlanjut”;
2. Menjatuhkan pidana oleh karena itu kepada Terdakwa-Terdakwa I, II, III, tersebut dengan pidana penjara masing-masing selama 10 (sepuluh) tahun;
3. Menetapkan lamanya Terdakwa-Terdakwa I, II, III berada dalam tahanan sebelum putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap, akan dikurangkan seluruhnya dari pidana penjara yang dijatuhkan;
4. Menghukum Terdakwa-Terdakwa I, II, III dengan hukuman denda masing-masing sebesar Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tidak dibayar, maka kepada masing-masing Terdakwa dikenakan hukuman pengganti berupa pidana kurungan selama 6 (enam) bulan.
5. .... dst.

## 4.2 Analisis terhadap Perbuatan Melawan Hukum dalam Pemberian Kredit Perbankan

Dalam ketentuan Pasal 1, butir 11, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, disebutkan bahwa Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan **persetujuan** atau **kesepakatan pinjam-meminjam** antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Berdasarkan defenisi tersebut, menjadi jelas bahwa konstruksi landasan hukum perjanjiannya adalah adanya *peresetujuan* atau *kesepakantan pinjam-meminjam*. Dengan demikian berlakulah “Asas Kebebasan Berkontrak dan Asas Konsensualitas.” Pasal 1320 KUH Perdata menyebutkan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu (1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; (2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) Suatu hal tertentu; dan (4) Suatu sebab yang halal. Selain itu dalam doktrin hukum Perdata dikenal pula dengan Asas “*Pacta Sunt Servanda*.” Artinya semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pasal 1338 KUH Perdata menyebutkan bahwa:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh Undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikat baik.”

Pengertian berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya menunjukkan bahwa undang-undang sendiri mengakui dan menempatkan posisi para pihak dalam kontrak sejajar dengan pembuat undang-undang. Menurut

L.J. van Apeldoorn, ada analogi tertentu antara perjanjian atau kontrak dengan undang-undang. Hingga batas tertentu para pihak yang berkontrak bertindak sebagai pembentukan undang-undang (legislator swasta). Tentunya selain persamaan tersebut, terdapat perbedaan di antara keduanya, yaitu terkait dengan daya berlakunya. Undang-undang dengan segala proses dan prosedurnya berlaku dan mengikat untuk semua orang dan bersifat abstrak. Sementara itu kontrak mempunyai daya berlaku terbatas pada para kontraktan, selain itu dengan kontrak para pihak bermaksud untuk melakukan perbuatan konkrit.<sup>73</sup>

Para pihak yang berkontrak dapat secara mandiri mengatur pola hubungan-hubungan hukum di antara mereka. Kekuatan perjanjian yang dibuat secara sah (vide Pasal 1320 BW) mempunyai daya berlaku seperti halnya undang-undang yang dibuat oleh legislator dan karenanya harus ditaati oleh para pihak, bahkan jika dipandang perlu dapat dipaksakan dengan bantuan sarana penegakan hukum (hakim, juru sita).

Ketentuan tersebut pada dasarnya memberikan pengakuan terhadap kebebasan dan kemandirian para pihak dalam membuat perjanjian, bebas menentukan: (i) isi, (ii) berlakunya dan syarat-syarat perjanjian, (iii) dengan bentuk tertentu atau tidak, dan (iv) bebas memilih undang-undang mana yang akan dipakainya untuk perjanjian itu. Kebebasan dan kemandirian para pihak ini tidak lain merupakan perwujudan otonomi para pihak (*partij autonomie*) yang dijunjung tinggi.

Kekuatan mengikat dari perjanjian yang muncul seiring dengan asas kebebasan berkontrak merupakan manifestasi pola hubungan manusia yang mencerminkan nilai-nilai kepercayaan di dalamnya. Menurut, Eggens manusia terhormat akan

---

<sup>73</sup> Agus Yudha Hernoko, "Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial." LaksBang Mediatama, Surabaya, 2008, hlm. 110

memelihara janjinya. Sedang Grotius mencari dasar konsensus dalam ajaran Hukum Kodrat bahwa “janji itu mengikat” (*Pacta Sunt Servanda*), karena “kita harus memenuhi janji kita” (*promissorum implendorum obligatio*). Perjanjian-perjanjian yang lahir dari ketentuan Buku III BW pada umumnya merupakan perjanjian *obligatoir* (*consensual-obligatoir*), artinya perjanjian itu pada dasarnya melahirkan kewajiban-kewajiban kepada para pihak yang membuatnya.

Meskipun demikian, juga terdapat pengaturan perjanjian *liberatoir*, yaitu berisi pembebasan kewajiban-kewajiban. Perjanjian *obligatoir* sendiri melahirkan hak perorangan bagi para pihak yang membuat perjanjian (*personlijk recht*). Salah satu ciri hak perorangan (*personlijk recht*) adalah sifatnya yang relatif dan nisbi, artinya hak perorangan itu hanya mengikat para pihak yang membuat perjanjian itu sendiri. Hal ini dapat disimak dari ketentuan Pasal 1315 jo. 1340 BW. Dalam Pasal 1315 BW dinyatakan bahwa, “*Pada umumnya tak seorangpun dapat mengikat diri atas nama sendiri atau meminta ditetapkan suatu janji dari pada untuk dirinya sendiri.*” Lebih lanjut Pasal 1340 BW menyatakan, “*Perjanjian-perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya.*”

Niewenhuis menyatakan bahwa kekuatan mengikat dari perjanjian yang muncul seiring dengan azas kebebasan berkontrak yang memberikan kebebasan dan kemandirian kepada para pihak, pada situasi tertentu daya berlakunya dibatasi. *Pertama*, daya mengikat perjanjian itu dibatasi oleh itikad baik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338 (3) BW, bahwa perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik. *Kedua*, adanya *overmacht* atau *force majeure* (daya paksa) juga membatasi daya mengikatnya perjanjian terhadap para pihak yang membuat perjanjian tersebut. Pada prinsipnya perjanjian itu harus dipenuhi para pihak, apabila tidak dipenuhi maka

disini telah timbul wanprestasi dan bagi kreditor melekat hak untuk mengajukan gugatan, baik pemenuhan, ganti rugi maupun pembubaran perjanjian. Namun dengan adanya *overmacht* atau *force majeure* maka gugatan kreditor akan dikesampingkan, mengingat ketiadaan prestasi tersebut terjadi di luar kesalahan debitor (vide Pasal 1444 BW).<sup>74</sup>

Kekuatan mengikat perjanjian yang pada prinsipnya mempunyai daya kerja (*strekking*) sebatas para pihak yang membuat perjanjian. Hal ini menunjukkan bahwa hak yang lahir merupakan hak perorangan (*persoonlijk*) dan bersifat relatif. Namun demikian pada situasi tertentu dapat diperluas menjangkau pihak-pihak lain. Hal ini dapat disimak dari ketentuan Pasal 1317 BW yang menyatakan, "*Lagipula diperbolehkan juga untuk meminta ditetapkannya suatu janji guna kepentingan seorang pihak ketiga, apabila suatu penetapan perjanjian, yang dibuat oleh seorang untuk dirinya sendiri, atau suatu pemberian yang dilakukannya kepada orang lain, memuat janji seperti itu.*" Ketentuan lain yang menunjukkan adanya perluasan daya kerja (*strekking*) mengikatnya perjanjian, seperti terdapat dalam pengaturan Pasal 1318, 1365 dan 1576 BW. Pasal-pasal tersebut sebagai contoh menguatnya hak perorangan (*personlijk recht*) yang pada prinsipnya bersifat relatif – hanya mengikat para pihak – ternyata dalam situasi tertentu menampakkan sosok yang kuat. Kondisi ini disebut dengan *verzakelijking* atau menguatnya hak perorangan.

Di dalam pandangan Eropa kontinental, asas kebebasan berkontrak merupakan konsekwensi dari dua asas lainnya dalam perjanjian, yaitu konsensualisme dan kekuatan mengikat suatu perjanjian yang lazim disebut sebagai *pacta sunt servanda*. Konsensualisme berhubungan dengan terjadinya perjanjian,

---

<sup>74</sup> Agus Yudha Hernoko, *Ibid*, hlm. 112.

*pacta sunt servanda* berkaitan dengan akibat adanya perjanjian yaitu terikatnya para pihak yang mengadakan perjanjian, sedangkan kebebasan berkontrak menyangkut isi perjanjian. Dalam Hukum Kanonik dikenal azas *nudus consensus obligat, pacta nuda servanda sunt. Pacta nuda sunt servanda* mempunyai pengertian bahwa suatu *pactum* (persesuaian kehendak) tidak perlu dilakukan di bawah sumpah, atau dibuat dengan tindakan atau formalitas tertentu. Artinya, menurut hukum persesuaian kehendak itu mengikat. Demikian halnya *nudum pactum*, yaitu suatu persesuaian kehendak saja, sudah memenuhi syarat (Asas ini yang kemudian disebut *consensualisme*). Dengan mengikuti aliran tersebut maka mengikatnya suatu perjanjian itu karena adanya persesuaian kehendak. Mengingat *consensus* itu telah diwujudkan di dalam suatu *pactum*, sehingga kemudian dipandang sebagai mempunyai kekuatan mengikat. Oleh karena itulah dapat dipahami kalau pada saat ini yang lebih menonjol adalah asas *pacta (nuda) sunt servanda* yang kemudian berkembang menjadi *pacta sunt servanda* yang berkaitan dengan kekuatan mengikatnya suatu perjanjian.

Dengan demikian, timbul suatu pertanyaan mendasar yakni bagaimana dengan suatu perjanjian (dalam hal ini pemberian kredit oleh bank kepada nasabahnya) yang dibuat dengan itikad tidak baik (melanggar 1338 (3) BW)? Terhadap perbuatan itikad tidak baik tersebut, Undang-undang Perbankan mengancamnya dengan hukuman pidana (Pasal 49 Ayat (2) huruf b UU No.10 Tahun 1998).

Disamping norma-norma tersebut dan dilihat dari segi kepentingan usaha bank, maka prinsip kehati-hatian dan rambu-rambu hukum perbankan pada hakikatnya merupakan bentuk-bentuk perlindungan bagi kepentingan bank maupun nasabah penyimpan dana.



Bahwa dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka perbuatan setiap pengurus bank diwajibkan melaksanakan *Prudential Banking Principles* atau prinsip kehati-hatian sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 b UU No.7 Tahun 1992 dan Angka 3, Ketentuan Pasal 6 huruf m UU No.10 tahun 1998 tentang Perbankan, telah diubah, sehingga ketentuan dalam Pasal 6 huruf m menjadi berbunyi sebagai berikut: *“Menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.”*

Demikian pula halnya bobot tanggung jawab pengurus bank dalam menjalankan operasionalnya, wajib melakukan pengkajian atau analisis yang mendalam guna mendapatkan suatu keyakinan dalam pengembalian kredit oleh nasabahnya. Hal ini diatur dalam Pasal 8, UU No.10 Tahun 1998, disebutkan bahwa *“Ayat (1). Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan. Ayat (2). Bank Umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.”*

Sanksi terhadap pelanggaran prinsip kehati-hatian, diancam dengan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Ayat (2) huruf b UU No.10 Tahun 1998 disebutkan bahwa *“dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling*

*lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)."*

Norma dan sanksi pidana tersebut, memang terkesan sebagai pasal jaring laba-laba, yang dapat mencakup setiap perbuatan dari mereka tersebut (anggota Dewan Komisaris, Direksi dan Pegawai Bank) yang tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan UU Perbankan dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, tanpa ada perbedaan fungsi dan tugas antara Dewan Komisaris (yang melakukan pengawasan terhadap direksi) maupun Direksi (yang melaksanakan pengurusan bank) yang dapat dimintakan suatu tanggungjawab kolektif secara managerial, meskipun anggota Dewan Komisaris yang tidak melakukan pengurusan suatu bank sebenarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. *The actual wrong doer* yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana adalah Direksi Bank atau Pegawai Bank (menurut penjelasan atas pasal ini, yang dimaksud dengan Pegawai Bank adalah Pejabat dan Karyawan Bank), yang melakukan pengurusan terhadap Bank, sedangkan bagi anggota Dewan Komisaris yang tidak pernah bertugas sebagai pengurus hanyalah terbatas terhadap tanggungjawab menegerial menurut Hukum Dagang.<sup>75</sup>

Pelanggaran terhadap Undang-undang Perbankan dapat dipidana sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No.10 Tahun 1998, Pasal 51 menyebutkan: "*Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46, Pasal 47, Pasal 47A. Pasal 48 ayat (1). **Pasal 49, Pasal 50, dan Pasal 50A adalah kejahatan.***"

---

<sup>75</sup> Indriyanto Seno Adji, *Op.Cit.* Makalah; "Kendala Amministrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang," hlm. 10

Selain norma larangan tersebut, tidak ada satu pun pasal dalam Undang-undang Perbankan yang tersurat maupun tersirat, dengan secara tegas menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap Ketentuan Undang-undang Perbankan adalah Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian maka, pelanggaran terhadap Undang-undang Perbankan digolongkan sebagai atau lazim disebut dengan Tindak Pidana Perbankan atau Kejahatan Perbankan.

#### 4.2.1 Analisis Terhadap Perbuatan Melawan Hukum – Tindak Pidana Korupsi

Bahwa ketentuan Pasal 2 UU No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 menyebutkan; Ayat (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 penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”* Ayat (2) *“Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.”*

Sedangkan ulasan dalam Penjelasan (Pasal 2) disebutkan; Ayat (1) *Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup **perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil**, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum*

frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan **delik formil**, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Dan Ayat (2) Yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.

Dari penjelasan tersebut, tampak jelas bahwa perbuatan melawan hukum yang dianut oleh Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah perbuatan melawan hukum dalam arti Formil maupun dalam arti Materil. Bahkan dalam salah satu konsiderans Putusan Kasasi MA-RI, selaku *Judex Juris* dalam perkara E.C.W. Neloe, dkk dengan tegas memperingatkan *Judex Facti* untuk tidak mencari pendapat lain di luar UU Tindak Pidana Korupsi.

“Bahwa alasan kasasi Jaksa/Penuntut Umum (ad.2.1 s/d 2.13, ad. .1 s/d 3.3) tersebut dapat dibenarkan, karena *Judex Facti* telah keliru di dalam menerapkan hukum khususnya di dalam pembahasan tentang **sifat melawan hukum**, karena Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi **telah memberikan pengertian yang jelas** tentang “sifat melawan hukum” sebagaimana dikutip oleh Majelis Hakim *Judex Facti* yaitu di dalam penjelasan Pasal 2 (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dan Praktik Jurisprudensi secara jelas telah dipedomani oleh para hakim karenanya dipandang berlebihan jika mengutip berbagai pendapat para ahli hukum. Dalam pengertian yang luas “**sifat melawan hukum**”

meliputi cakupan **“perbuatan melawan hukum dalam artian formal dan materil”** yang meskipun perbuatan tersebut tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan, namun jika secara materil perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial di dalam masyarakat.”

Situasi dan kondisi seperti di atas inilah yang sangat dikuatirkan oleh banyak kalangan pakar hukum pidana. Andi Hamzah, satu di antara nya, menyebutkan bahwa penerapan unsur melawan hukum secara materil, sama halnya dengan menyingkirkan Asas Legalitas di dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP. Selanjutnya dijelaskan bahwa dengan adanya kata-kata “tidak sesuai dengan rasa keadilan” dan seterusnya, hal ini menjadi sangat luas sehingga sangat sulit pembuktiannya, bagaimana hakim dapat menyatakan bahwa unsur rasa keadilan masyarakat itu terbukti. Dapakah dikatakan jika ada demonstrasi menuntut seseorang sebagai koruptor merupakan manifestasi rasa keadilan masyarakat? Jika demikian halnya, orang dapat mengumpulkan seribu orang dengan bayaran untuk berdemonstrasi menuntut seseorang sebagai koruptor, misalnya dengan motif politik. Gejala seperti ini sangat berbahaya bagi kepastian hukum dan telah terlihat pada beberapa kasus Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Kekuatiran dari kalangan pakar hukum ini, kemudian direspons oleh Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006, tanggal 25 Juli 2006, dalam acara sidang terbuka untuk umum, antara lain dinyatakan bahwa:

“Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) sepanjang frasa yang berbunyi, “*Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.**”

Sehubungan dengan adanya Putusan MK-RI tersebut, Andi Hamzah, kemudian berpendapat bahwa “pengertian melawan hukum materil” yang diterapkan secara positif berdasarkan Penjelasan Pasal 2 UU PTPK menjadi “tidak mengikat,” karena maksudnya bertentangan dengan Asas Legalitas. Oleh karena itu, dalam hal penerapan sifat melawan hukum Materil secara Negatif artinya menjadi salah satu dasar peniadaan pidana di luar Undang-undang yang dikenal dalam hukum pidana dan yurisprudensi, dapat diterapkan lagi, sebagaimana juga diputus oleh MA-RI dalam kasus korupsi Ir. Moch.Otjo Danaatmadja (1977) dan Machrus Effendi (1966).

Dengan demikian, pada hakikatnya penerapan perbuatan melawan hukum secara atau dalam fungsi positif, menjadi tidak mengikat secara hukum atau tidak berlaku lagi, sejak dibacakannya putusan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun sebaliknya, dalam hal perbuatan melawan hukum secara atau dalam fungsi negatif, kini dapat diterapkan (dihidupkan) kembali sebagaimana Yurisprudensi dan Putusan MA-RI tersebut (kasus Ir. Otjo Danaatmadja).

#### 4.3 Kajian Atas UU TIPIKOR terhadap Kompetensi UU Perbankan

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab II bahwa Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR), juga sarat dengan asas-asas hukum pidana, di antaranya adalah Asas Kekhususan Sistematis (*systematische Specialiteit*) sebagaimana peraturan hukum yang tercantum dalam Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada dasarnya, ajaran *lex specialis* dalam hukum pidana, telah mengalami perkembangan yang signifikan. Perkembangan tersebut mempunyai dimensi yang bukan saja merupakan suatu penyimpangan asas hukum (*lex generalis*) tetapi juga memberikan suatu alternatif penyelesaian dalam hukum pidana. Hukum khusus (*lex specialis*) kini tersebar dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus atau berada di luar KUHP. Seperti misalnya dalam Undang-undang Perbankan, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Pajak, Undang-undang Telekomunikasi, Undang-undang Pertambangan, dan lain sebagainya.

Dengan demikian maka asas hukum pidana mengenai asas *lex specialis* sudah berorientasi kepada dimensi untuk menentukan Undang-undang Khusus mana yang harus diberlakukan dan ketentuan mana yang diberlakukan dalam suatu Undang-undang khusus. Pada dasarnya, untuk menentukan Undang-undang khusus mana yang harus diberlakukan maka berlaku asas *logische specialiteit* atau kekhususan yang logis. Artinya, ketentuan pidana dikatakan bersifat khusus apabila ketentuan pidana tersebut selain memuat unsur-unsur (*bestanddelen*), juga harus memuat unsur ketentuan pidana bersifat umum. Misalnya Pasal 341 KUHP yang harus diterapkan daripada Pasal 338 KUHP terhadap kasus pembunuhan yang pelakunya seorang ibu terhadap anaknya.

Atau dapat juga ditentukan keberlakuan Pasal 12 B UU No.20 Tahun 2001 ketimbang Pasal 5 Ayat (1) huruf a UU No.20 Tahun 2001.<sup>76</sup>

Selain itu, untuk menentukan ketentuan mana yang diberlakukan dalam suatu Undang-undang khusus, maka berlaku pula asas "*lex specialis systematic derogat lex generale*" atau asas kekhususan yang sistematis (*systematische specialiteit*). Artinya, ketentuan pidana yang bersifat khusus apabila pembentuk Undang-undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan pidana tersebut sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus atau ia akan bersifat dari khusus yang ada. Sebagai contoh, subjek personal, objek dugaan perbuatan yang dilanggar, alat bukti yang diperoleh, lingkungan dan *locus* dan *tempus delicti* dalam konteks perpajakan maka Undang-undang Perpajakan yang diberlakukan, Perbankan maka Undang-undang Perbankan yang diberlakukan, konteks lingkungan hidup maka Undang-undang lingkungan hidup yang diberlakukan atau konteks kehutanan maka Undang-undang Kehutanan yang diberlakukan, meskipun Undang-undang khusus lainnya (seperti UU Tindak Pidana Korupsi memiliki unsur delik yang dapat mencakupnya) adalah akseptabilitas sifatnya.<sup>77</sup>

Agar dapat lebih jauh menjelaskan dimensi ini, maka perlu diajukan dimensi hukum Perbankan. Pertanyaan mendasar yang dapat dikemukakan dalam konteks ini adalah: Apakah sudah tepat jikalau tindak pidana dalam bidang Perbankan dikorelasikan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Dimensi terhadap pertanyaan demikian berorientasi kepada kedudukan Undang-

---

<sup>76</sup> Parman Suparman, *Op.Cit*, hlm. 2.

<sup>77</sup> Parman Suparman, *Ibid*, hlm. 3.



undang No. 7 Tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 sebagai Undang-undang Administratif yang diperkuat sanksi pidana dan kedudukan Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 sebagai Undang-undang khusus. Kemudian juga aspek tersebut berkorelasi dengan adanya unsur kerugian keuangan negara baik dalam Undang-undang No.7 Tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 maupun dalam Undang-undang Admintratif yang diperkuat sanksi pidana dan kedudukan Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001.

Dengan demikian, maka pada dasarnya kedudukan Undang-undang No.7 Tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 merupakan "*lex specialis systemtic derogat lex generale* atau asas kekhususan yang sistematis (*systematische specialiteit*) terhadap objek Undang-undang tersebut, yaitu Undang-undang ini tidak berlaku terhadap setiap orang melainkan hanya terhadap setiap pengurus dan pihak yang terafiliasi dalam usaha perbankan. Begitu pula halnya dengan UU No.31 Tahun 1999 jo UU NO.20 Tahun 2001 hanya berlaku bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana korupsi (bukan tindak pidana perbankan) dan Undang-undang ini merupakan *lex specialis* terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), karena tindak pidana korupsi tidak diatur dalam KUHP dan sistem pidananya juga berbeda dengan apa yang diatur dalam KUHP. Oleh karenanya, maka perbedaan dari kedua Undang-undang tersebut menunjukkan adanya dua rezim yang berbeda, yaitu Undang-undang No.7 tahun 1992 jo UU No.10 Tahun 1998 berada dalam rezim hukum administratif, sedangkan Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 berada dalam lingkup rezim hukum pidana.

Dimensi lain dari aspek tersebut, juga telah ditentukan secara tegas dalam ketentuan Pasal 14 UU No. 31 Tahun 1999 yang berbunyi:

“Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.”

Dari dimensi ketentuan Pasal 14 UU No.31 Tahun 1999 melalui penfasiran *argumentum a contrario* dapat disebutkan bahwa selain UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, **tidak** ditegaskan bahwa pelanggaran atas ketentuan pidana dalam Undang-undang lain merupakan tindak pidana korupsi, maka ketentuan UU No.31 Tahun 1999 tidak berlaku atau tidak dapat diterapkan. Analisis terhadap ketentuan Pasal 14 UU No.31 Tahun 1999, merupakan asas “*lex specialis systematic derogate lex generale*” yang membedakan dengan asas “*lex specialis derogate lege generale*.” Oleh karena itu, dapat ditegaskan bahwa adalah tidak relevan untuk mengkaitkan antara tindak pidana perbankan, tindak pidana pajak, tindak pidana kehutanan, dan lain sebagainya sebagai tindak pidana korupsi. Dalam aspek penerapannya, maka baik

Undang-undang Perbankan, Undang-undang Pajak atau Undang-undang kehutanan (*admintrative penal law*), maupun Undang-undang Tindak Pidana Korupsi bertujuan untuk mencegah adanya kerugian keuangan negara. Oleh karenanya, eksistensi daripada Undang-undang tersebut, tidak boleh dilihat dari sudut pandang *utilitarianisme* akan tetapi juga harus dilihat dari sudut moralitas.

Pada hakikatnya, hukum harus diterapkan dengan menganut asas *lex certa*, mementingkan keseimbangan antara hak dan kewajiban sesuai hak asasi manusia (HAM) dan memegang prinsip transparansi, akuntabilitas dan memelihara akses dan kepercayaan masyarakat dalam bidang perbankan.

Disamping itu, “*administrative penal law*” dalam tindak pidana perbankan berorientasi dengan kebijakan (*beleid*) yang dalam Praktik peradilan berkorelasi atas pelanggaran asas “*prudential banking*” atau prinsip kehati-hatian. Pada dasarnya suatu kebijakan merupakan persoalan “kebebasan kebijakan” atau “*beleidvrijheid*” atau *freies ermessen*” dari negara dalam melaksanakan tugas publiknya tidak dapat dinilai oleh hakim pidana ataupun hakim perdata. Menurut Oemar Seno Adji, mendekati diri pada suatu “*separation of power*” khususnya dalam arti “*separation of function*” ataupun “*separation of organism*.” Oleh karena itu maka kebijakan tidak termasuk penilaian oleh hakim, yang memfokuskan diripada aspek “*rechtmatigheid*” dan bukan “*doelmatigheid*.” Senada dengan pendapat tersebut, Lie Oen Hoek, secara tegas menyatakan bahwa hakim tidak diperkenankan mengadili mengenai kebijakan penguasa. Bukanlah pengadilan yang dapat menilai kebijakan penguasa dengan *Freies Ermessen*, sehingga kebijakan pemerintah tindak boleh dicampuri oleh hakim umum. Pembatasan terhadap *beleidvrijheid* itu adalah apabila terdapat perbuatan yang masuk dalam kategoris penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*abuse de droit*) dan pola penyelesaian terhadap penyimpangan ini adalah melalui Peradilan Administrasi/ Tata Usaha Negara.<sup>78</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, kewenangan diskresionir dari aparaturnegara dalam kerangka batas asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlyk bestuur*) sehingga sifatnya *overheidsbeleid* merupakan domain dari Hukum Administrasi Negara dan tidak merupakan yuridiksi dan makna “menyalagunakan kewenangan” maupun dimensi

---

<sup>78</sup> Parman Suparman, *Ibid*, hlm. 5.

melawan hukum, baik melawan hukum formal dan melawan hukum materil, dalam hukum pidana khususnya terhadap tindak pidana korupsi. Oleh karena itu maka kewenangan diskresioner berupa *beleidvrijheid* maupun *wijsheid*, dapatlah dibenarkan asal sesuai dengan maksud ditetapkannya kewenangan atau memang telah sesuai tujuan akhirnya, sesuai pula dengan aspek *doelgerichte* ditetapkannya diskresioner tersebut. Apabila terjadi adanya penyimpangan dari asas *doelgerichte* tersebut maka aspek ini baru merupakan domain dari Hukum Pidana sebagai dasar pijakannya.

Selain itu, menyikapi kedudukan hukum tindak pidana korupsi terhadap kompetensi hukum administrasi bersanksi pidana (*administrative penal law*), Romli Admasasmita<sup>79</sup> mengemukakan bahwa 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 auran pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang dikenakan. Dalam praktik, suatu tindak pidana korupsi yang berasal dari aktivitas perbankan, pasar modal atau di bidang pajak, telah banyak yang diterapkan ketentuan pasal tersebut, sehingga kemudian dituntut dan dipidana sebagai tindak pidana korupsi. Penuntutan sebagai tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-undang Pemberantasan Korupsi (UU PK) yang 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 tersebut

---

<sup>79</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.* [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org)

termasuk ke dalam tindak pidana menurut KUHP (seperti delik jabatan) khusus jika delik jabatan tersebut kemudian menimbulkan kerugian negara.

Akan tetapi terhadap UU LAIN (pen: dalam hal ini *administrative penal law*) 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 tersebut 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 *concursum 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 *lex 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, *concursum 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 Jaksa Penuntut Umum (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, dan lain-lain.

Begitupula para Majelis hakim pengadilan TIPIKOR, semestinya 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 Peninjauan Kembali (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 (Romli Admasamita), 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 Republik Indonesia 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 generali*; 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) an sich! (*lex specialis systematic*).

Lebih lanjut disebutkan, Romli Atmasasmita bahwa 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 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.

Beranjak dari pemahaman tersebut, maka terhadap kasus E.C.W. Neloe, dkk., semestinya menjadi kompetensi Pasal 49 Ayat (2) huruf b Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Hal ini diperkuat dengan argumen dasar dalam pertimbangan MA-RI, jelas menyebutkan bahwa tindakan terdakwa, dalam hal memberikan kredit kepada nasabahnya (PT Cipta Graha Nusantara/ PT Tahta Medan), terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, dengan sangkaan telah melanggar Pasal 8 UU No.7 Tahun 1999 jo UU No.10 Tahun 1998 dan ketentuan internal artikel 520 tentang pedoman pemberian kredit. Namun dengan dalih dan alasan bahwa perbuatan tersebut telah mengakibatkan kerugian negara, maka kemudian divonis dengan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi.

Dengan demikian, maka timbul suatu pertanyaan mendasar, apakah suatu perbuatan yang terbukti menimbulkan kerugian negara dapat langsung dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi? Tentu saja jawabannya akan menimbulkan perdebatan yang panjang. Namun apabila kita menggunakan asas kekhususan logis (*logische specialiteit*) maka terdapatnya unsur kerugian negara dalam suatu perbuatan belum tentu dapat dianggap korupsi.



Adanya perlakuan ganda (*ambigu*) dalam penerapan hukumnya. Sebab misalkan, dalam kalimat dasar pertimbangan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa hutan, sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, **merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara**, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Dengan begitu, maka sudah sepatutnya semua perbuatan yang melanggar ketentuan Undang-undang Kehutanan adalah tindak pidana korupsi, karena terang dan jelas akibat perbuatan (pembalakan liar) merupakan tindakan yang merugikan negara. Namun dalam Praktik justru sebaliknya, tidak semua pelaku pembalakan liar dituntut dengan Undang-undang Korupsi. Praktik semacam ini, jelas akan menimbulkan ambiguitas dalam penegakan hukum di Indonesia.

Dengan demikian, maka dapatlah dikatakan, (pen: *mengutip pendapat* Indriyanto Seno Adji), bahwa semua perbuatan yang menyimpangi aturan sebagai perbuatan melawan hukum, tetapi tidak dapat diartikan selalu sebagai perbuatan koruptif. **Asas Kekhususan Sistematis (*Systematische Specialiteit*)** merupakan sarana untuk mencegah dan membatasi serta meluruskan kembali arah asas “perbuatan melawan hukum” dan “menyalahgunakan wewenang” dalam tindak pidana korupsi agar tidak bermakna “*all embracing act*” dan “*all purpose act.*”



# Daftar Pustaka

## A. Buku-Buku

- Ahmad Mujahidin, *“Peradilan Satu Atap di Indonesia.”* Rafika Aditama. Bandung, 2007
- Andi Hamzah, *“Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional.”* Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Barda Nawawi Arief, *“Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana.”* Citra Aditya Bakti, Cetakan II, Semarang, 2005.
- C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *“Ilmu Negara (Umum dan Indonesia) ”* Pradnya Paramita, Cetakan kedua, Jakarta 2004.
- Indriyanto Seno Adji, *“Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana, Diadit Media, Jakarta, 2007.*
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *“Pengantar Filsafat Hukum”* Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Lobby Loqman, *“Beberapa Ikhwal di Dalam Undang-undang No.3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”* Datacom, Jakarta, 1991.
- Mohammad Amien Rais, *“Agenda-Mendesak Bangsa Selamatkan Indonesia”* PPSK Pres, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, 2008.
- Purwoto S. Gandasubrata, *“Kedudukan Kekuasaan Kehakiman*

*Menurut UUD 1945 Dalam Negara Hukum Indonesia, "Varia Peradilan tahun XVI No.182, Nopember 2000.*

Roscoe Pound, *"Interpretation of Legal History"*, Wm. W. Gaunt & Sons Inc, Florida, 1986.

Soerjono Soekanto, *"Beberapa Permasalahn Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia (Statu Tunjauan Secara Sosiologis)"*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1983.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *"Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat"* Penerbit Rajawali, Jakarta, 1990.

Sudarto, *"Hukum dan Hukum Pidana,"* Alumni, Bandung, 1986.

Sunaryati Hartono, *"Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20."*Alumni, Bandung, 1994.

W. Friedmann, *"Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan 1-2-3)." Diterjemahkan dari buku aslinya "Legal Theory" oleh Mohamad Arifin, Rajawali, Cetakan Pertama, Jakarta, 1990.*

## B. Makalah, Jurnal dan Artikel Media Masa

Indriyanto Seno Adji, *"Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi & Pencucian Uang."* Makalah. Disampaikan sebagai Sumbangsih Tulisan untuk Seminar Pertemuan Ilmiah dengan tema *"Penanganan Tindak Pidana Kehutanan & Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi."* Pada Hari Bhakti Adhyaksa (HBA) ke -47 tanggal 22 Juli 2007 Kejaksaan Agung R.I. Pada hari Senin, tanggal 16 Juli 2007 Jam 09- Jam 13.30 WIB di Sasana Pradana Kejaksaan Agung R.I., Jakarta

Selatan.

\_\_\_\_\_, *"Freedom & Imporial of Judiciary" yang semu?* Makalah disampaikan pada seminar "Kemandirian Kekuasaan Kehakiman di Masa Depan dalam Rangka Reformasi Hukum," yang diselenggarakan dalam rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-53, Selasa 14 Maret 2006 di Hotel Bumi Karsa Bidakara, Jakarta. *Vide* Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun ke XXI No.244, Maret 2006.

Parman Soeparman, *"Dimensi 'Administrative Penal Law' Sebagai Tindak Pidana Korupsi,"* Makalah disampaikan dalam RAKERNAS Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan, Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2007 di Makassar, 2-6 September 2007.

Robert Klitgaard, *"Corrupt Custom"*, sebagaimana dikutip Mardjono Resodiputro, Tanggapan Atas Kajian Laboratorium Sosiologi FISIP-UI tentang *"Performance Review"* atas Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TG-TPK), *Catatan diskusi disampaikan dalam Seminar Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, yang diselenggarakan oleh Laboratorium Sosiologo FISIP-UI, Jakarta 25 Juli 2001.

Romli Atmasasmita, *"Strategi dan Kebijakan Hukum Dalam Pemberantasan Korupsi Melawan Kejahatan Korporasi di Indonesia: Membentuk Ius Constituendum Pasca Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003."* (Paper), Jakarta 2006.

\_\_\_\_\_, *"Politik Hukum Pemberantasan Korupsi: Lex Specialis Systematic Versus Lex specialis Derogat Lege Generale."* [Artikel ini disusun sebagai reaksi atas artikel,

Sudjono Iswahyudi, SH, “Putusan MA dan Pemberantasan Korupsi”; dimuat dalam harian Media Indonesia tanggal 15 Oktober 2007, *Vide www.legalitas.org*, diunduh tanggal 1 Agustus 2008.

Rukmana Amanwinata, *“Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat Dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945.”* Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Bandung, 1996

Soerjono Soekamto, *“Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.”* Pidato: pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, tanggal 14 Desember 1983

### C. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemennya.

Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP Republik Indonesia, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Republik Indonesia, Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang  
Advokat

Republik Indonesia, Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang  
Perbankan

Republik Indonesia, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang  
Perubahan Atas Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang  
Perbankan

D. Putusan Lembaga Peradilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 003/PUU-  
IV/2006. Tanggal 25 Juli 2006.

Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1144 K/Pid/2006.  
Tanggal 13 September 2007





# Indeks