

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam hukum pidana dikenal dikenal asas legalitas sebagai prinsip yang paling fundamental. Yaitu: *NULLUM CRIMEN NOELLA POENA SINE LEGE PRAEVIA - NULLUM CRIMES NULLA POENA LEGE SCRIPTA*. Kedua postulat yang dikemukakan oleh Boot tersebut setidaknya-tidaknya dapat dimaknai, tidak ada perbuatan pidana tanpa ada aturan yang mengatur sebelumnya, - tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa Undang-Undang. Suatu tindak pidana memiliki unsur melawan hukum yang harus secara tertulis dahulu telah berlaku yang merumuskan apa atau akibat apa dari perbuatan manusia secara jelas dan ketat dapat dituntut dan dipidana

Dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi sektor perbankan. Kedua asas hukum tersebut di atas, selain menyimpang dari tata laksananya, juga bertentangan dengan undang-undang tindak pidana korupsi *an sich*. Yaitu berdasarkan Pasal 14 UU No. 31/1999 sebagaimana telah diubah dalam UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat "UU Tipikor") menegaskan: "*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.*"

Pasal 14 UU Tipikor pada pokoknya telah memperketat tindak pidana sektoralnya selain yang diatur dalam UU No. 31/1999 sebagaimana telah diubah dalam UU No. 20/2001. Tindak pidana korupsi sektoral haruslah tertegaskan secara nyata, baru dapat diancamkan tindak pidana korupsi sebagaimana pembagian-pembagian tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor. Dalam undang-undang No. 7/1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10/1998 tentang Perbankan (selanjutnya disingkat "UU Perbankan"), khusus untuk Bab VII "Tindak Pidana dan Sanksi Administratif" mulai dari Pasal 46 sampai dengan Pasal 53, tidak satupun ketentuan yang menyebutkan "tindak pidana perbankan" terklasifikasi sebagai tindak pidana korupsi.

Dalam praktik penegakan hukum secara nyata sudah banyak peristiwa pidana yang relevan sebagai tindak pidana perbankan tetapi disidik, didakwa, dituntut, dan diputus dengan perbuatan tindak pidana korupsi. Khususnya tindak pidana korupsi "merugikan keuangan negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Dua kasus yang selalu dominan dianggap sebagai korupsi kerugian negara, yaitu terjadinya kredit macet (*non performing loan*) yang disebabkan atas tidak diterapkannya prinsip kehati-hatian. Selain itu, terhadap pegawai bank yang melakukan penggelapan dana, baik dana dari nasabah maupun dana bank pada kas besarnya, dengan cara pemindahbukuan dana ke beberapa rekening nasabah yang sudah tidak terpakai, juga dalam praktik diterapkan ancaman pidana sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor (**Vide: Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2022/PN. Kdi**).

Padahal kedua peristiwa tersebut, terdapat ketentuan yang lebih khusus lagi (*lex specialist systematis*) dapat diterapkan sebagaimana diatur dalam UU Perbankan. Yaitu dengan melalui Pasal 49 ayat 1 dan ayat 2:

**Pasal 49 ayat 1 UU Perbankan:**

*Anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja:*

- a) *Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;*
- b) *Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;*
- c) *Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut,*

*Diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah).*

**Pasal 49 ayat 2 UU Perbankan:**

*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 keluarganya, 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 paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah).*

Terhadap bank yang mengalami kredit macet, dengan tidak diterapkannya prinsip kehati-hatian dalam pemberian kredit yang disertai dengan jaminan hak tanggungan. Berupa objek jaminan nyatanya tidak dapat menutupi jumlah hutang nasabah dari bank, adalah dapat diterapkan Pasal 49 ayat 2 huruf b UU Perbankan: *“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.”* Demikian pula dengan pegawai bank yang melakukan penggelapan atas dana nasabah dan dana bank itu sendiri, dengan menggunakan metode pemalsuan dokumen perbankan dapat diterapkan ancaman pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat 1 huruf a UU Perbankan: *“Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank.”*

Penerapan asas legalitas dalam hukum pidana materil, terutama pada asas yang menyatakan bahwa hukum pidana harus ditafsirkan secara ketat.

Dalam praktik penegakan hukum pidana perbankan tidak berjalan secara konsisten. Terjadi dualisme diantara para penegak hukum, terutama hakim-hakim di pengadilan Tipikor. Ada JPU yang menerapkan ketentuan-ketentuan tindak pidana perbankan untuk kredit macet yang melanggar prinsip kehati-hatian sehingga terdakwa kemudian diputus lepas dari segala tuntutan hukum (**Vide: Putusan No.38/Pid.sus-TPK/2015/PN Amb**). Ada juga JPU yang tetap menerapkan tindak pidana korupsi kerugian negara, tidak hanya terhadap aktor-aktor bankirnya, tetapi juga nasabah diperluas pertanggungjawaban pidananya sebagai pelaku turut serta yang menyebabkan terjadinya kerugian negara, sehingga terdakwa dinyatakan terbukti sebagai pelaku tindak pidana korupsi (**Putusan Nomor 3/Pid.sus-TPK/2015/PN. Bdg Juncto Putusan Nomor 16/Tipikor/2015/PT Bdg**).

Pengertian melawan hukum dalam Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor sebagaimana diartikan hanya pada sifat melawan hukum formil berdasarkan **Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 003/PUU-IV/2006**, terjadinya kredit macet atas pelanggaran atas prinsip kehati-hatian selalu ditafsir secara sistematis berdasarkan Pasal 2 UU Perbankan yang menegaskan: *“Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.”*

Prinsip kehati-hatian ini, jika dipandang ruang lingkupnya, hanya untuk perbankan. Tidak pernah dimaksudkan untuk perluasan atas pertanggungjawaban tindak pidana korupsi keuangan negara. Hal tersebut

dapat dilihat dari penderivasian asas kehati-hatian tersebut dalam formula

4P dan Formula 5C. Formula 4P dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a) *Personality*: dalam hal ini pihak bank mencari data secara lengkap mengenai kepribadian si pemohon kredit, antara lain mengenai riwayat hidupnya, pengalamannya dalam berusaha, pergaulan dalam masyarakat, dan lain-lain. Hal ini diperlukan untuk menentukan persetujuan kredit yang diajukan oleh pemohon kredit;
- b) *Purpose*: selain mengenai kepribadian (*personality*) dari pemohon kredit, bank juga harus mencari data tentang tujuan atau penggunaan kredit tersebut sesuai *line of business* kredit yang bersangkutan;
- c) *Prospect*: dalam hal ini bank harus melakukan analisis secara cermat dan mendalam tentang bentuk usaha yang akan dilakukan oleh pemohon kredit. Misalnya apakah usaha yang dijalankan oleh pemohon kredit mempunyai prospek dikemudian hari ditinjau dari aspek ekonomi dan kebutuhan masyarakat;
- d) *Payment*: dalam penyaluran kredit, bank harus mengetahui dengan jelas mengenai kemampuan dari pemohon kredit untuk melunasi utang kredit dalam jumlah dan jangka waktu yang ditentukan.

Sedangkan mengenai formula 5C dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) *Character*: calon nasabah debitur memiliki watak, moral, dan sifat-sifat pribadi yang baik. Penilaian terhadap karakter ini dilakukan untuk mengetahui tingkat kejujuran, integritas, dan kemauan dari calon nasabah debitur untuk memenuhi kewajiban dan menjalankan usahanya. Informasi ini dapat diperoleh oleh bank melalui riwayat hidup, riwayat usaha, dan informasi dari usaha-usaha yang sejenis;
- b) *Capacity*: kemampuan calon nasabah debitur untuk mengelola kegiatan usahanya dan mampu melihat prospektif masa depan, sehingga usahanya akan dapat berjalan dengan baik dan memberikan keuntungan, yang menjamin bahwa ia mampu melunasi utang kreditnya dalam jumlah dan jangka waktu yang telah ditentukan. Pengukuran kemampuan ini dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan, misalnya pendekatan materil, yaitu melakukan penilaian terhadap keadaan neraca, laporan rugi laba, dan arus kas (*cash flow*) usaha dari beberapa tahun terakhir. Melalui pendekatan ini, tentu dapat diketahui pula mengenai tingkat *solvabilitas*,

---

<sup>1</sup> Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana, Hlm. 59 – 62.

likuiditas, dan rentabilitas usaha serta tingkat risikonya. Pada umumnya untuk menilai *capacity* seseorang didasarkan pada pengalamannya dalam dunia bisnis yang dihubungkan dengan pendidikan dari calon nasabah debitur, serta kemampuan dan keunggulan perusahaan dalam melakukan persaingan usaha dengan pesaing lainnya;

- c) *Capital*: dalam hal ini bank harus terlebih dahulu melakukan penelitian terhadap modal yang dimiliki oleh pemohon kredit. Penyelidikan ini tidaklah semata-mata didasarkan pada besar kecilnya modal, akan tetapi lebih difokuskan pada bagaimana distribusi modal ditempatkan oleh pengusaha tersebut, sehingga segala sumber yang telah ada dapat berjalan secara efektif;
- d) *Collateral*: jaminan untuk persetujuan pemberian kredit yang merupakan sarana pengaman (*back up*) atas risiko yang mungkin terjadi atas wanprestasinya nasabah debitur dikemudian hari, misalnya terjadi kredit macet. Jaminan ini diharapkan mampu melunasi sisa hutang kredit baik utang pokok maupun bunganya;
- e) *Condition of economy*: dalam pemberian kredit oleh bank, kondisi ekonomi secara umum dan kondisi sektor usaha pemohon kredit perlu memperoleh perhatian dari bank untuk memperkecil risiko yang mungkin terjadi yang diakibatkan oleh kondisi ekonomi tersebut.

Berdasarkan prinsip kehati-hatian yang telah diuraikan di atas, adalah prinsip *collateral* yang paling sering dijadikan sandaran oleh majelis hakim pengadilan Tipikor atas terpenuhinya sifat melawan hukum formil bagi direktur, pengurus, pengawas, atau pegawai bank lainnya saat terlibat dalam melakukan pencairan kredit. Bahwa ternyata jumlah uang yang sudah dicairkan terhadap nasabah debitur tidak sebanding dengan objek jaminan yang diberikan kepada bank.

Selain pemenuhan unsur sifat melawan hukum formil dalam Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor dikonstruksi pada korupsi sektor perbankan oleh beberapa majelis hakim pengadilan Tipikor. Dalam praktiknya, pemenuhan

atas unsur kerugian keuangan negara juga diperluas dengan melalui pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), beserta dengan penjelasan pada alinea keenam UU Tipikor (UU No. 31/1999). Pasal 2 UU No. 17/2003 tentang Keuangan negara menegaskan sebagai berikut:

*“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:*

- a) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;*
- b) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;*
- c) Penerimaan Negara;*
- d) Pengeluaran Negara;*
- e) Penerimaan Daerah;*
- f) Pengeluaran Daerah;*
- g) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;*
- h) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;*
- i) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”*

Sejalan dengan itu, berdasarkan penjelasan alinea keenam UU No. 31/1999 (UU Tipikor), juga menjabarkan pengertian keuangan negara sebagai berikut:

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

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

Selanjutnya dengan berdasarkan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara dan penjelasan pada alinea keempat dari UU No. 31/1999 tersebut di atas dari beberapa bank yang berbentuk hukum BUMN/BUMD atau setidaknya terdapat penyertaan modal pihak negara/daerah kepada Bank tersebut. Maka, berkurangnya uang pada bank tersebut atau keuntungan yang seharusnya dapat diperoleh oleh negara, dimaknai sebagai keadaan yang menyebabkan telah terjadinya kerugian keuangan negara oleh beberapa penegak hukum tindak pidana korupsi.

Pertanyaan yang sudah pasti mengemuka dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi pada sektor perbankan. Apakah penjelasan dalam UU No. 31/1999 dapat mengenyampingkan Pasal 14 UU Tipikor, padahal antara ketentuan tersebut masih dalam satu undang-undang yang sama. Apakah bunyi dari Pasal 14 UU Tipikor kurang tegas, atau masih bias, sehingga dapat dikesampingkan pemaknaannya atas penjelasannya sendiri. Bukankah sebuah penjelasan undang-undang tidak dibenarkan untuk membentuk norma hukum baru, dengan bertentangan daripada batang tubuhnya.

Pasal 14 UU Tipikor sejatinya terang-benderang melakukan pembatasan penindakan kasus-kasus korupsi sektoral, berlaku hanya

dengan adanya penegasan dari UU sektoral dimaksud. Pasal 14 UU Tipikor merupakan ketentuan yang sudah jelas, sehingga keadaannya tidak perlu ditafsirkan lagi (*interpretatio cessat in claris – interpretation est perversio*).

Andaikata pembentuk undang-undang Perbankan hendak mengkriminalisasi berkurangnya keuangan pada perbankan yang berada di bawah naungan BUMN/BUMD. Hal itu sudah semestinya dilakukan sejak pertama kalinya dibentuk UU Perbankan, pada tahun 1992. Yaitu dengan bersandarkan pada preseden dari kasus Natalegawa, Direktur Utama Bank Bumi Daya (BBD) dengan Putusan Mahkamah Agung, 15 Desember 1983. Dalam kasus tersebut Natalegawa selaku Direktur Bank Utama, BBD memberikan prioritas kredit dibidang real estate, padahal ia mengetahui bahwa ada Surat Edaran Bank Indonesia yang melarang pemberian kredit tersebut. Apa yang dilakukan oleh Natalegawa, menurut Surat Edaran Bank Indonesia pada saat itu hanya dikenakan sanksi administrasi, namun Mahkamah Agung dalam putusannya secara tegas menyatakan bahwa terdakwa melanggar asas kepatutan dalam masyarakat sehingga dipidana melakukan tindak pidana korupsi (**Putusan Nomor: 275 K/Pid/1983 tanggal 29 Desember 1983**).<sup>2</sup>

Kasus Natalegawa tersebut berkenaan dengan kasus kredit macet yang oleh kemudian majelis hakim kasasi MA selain memperluas makna sifat melawan hukum dalam arti melawan hukum materil berfungsi positif. Juga telah lebih awal melakukan perluasan makna “kerugian keuangan

---

<sup>2</sup> Ifrani, “Grey Area Antara Tindak Pidana Korupsi Dengan Tindak Pidana Perbankan,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, (6), Desember, 2011, Hal. 993-1018.

negara” adalah termasuk kekayaan negara yang disalurkan atau disertakan pada sektor perbankan. Sehingga kalau terjadi kredit macet dengan melibatkan pegawai-pegawai pada bank, dapat diterapkan ancaman pidana dengan berdasarkan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara.

Kasus ini selalu menjadi sandaran dan penguatan beberapa majelis hakim pengadilan Tipikor saat hendak membuktikan terdakwa yang telah menimbulkan “kredit macet pada perbankan.” Baik berkenaan dengan pemaknaan atas sifat melawan hukum materil berfungsi positif (yang telah dibatalkan oleh MK) maupun berkenaan dengan makna kerugian keuangan negara atas berkurangnya harta kekayaan bank yang berada di bawah naungan BUMN atau BUMD. Kasus ini kejadiannya pada tahun 1983, tetapi mengapa kemudian pembentuk UU Perbankan, tidak mengadopsinya dengan melalui pembentukan klausula atas tindak pidana apa saja dalam perbankan yang dapat ditransplantasikan menjadi tindak pidana korupsi.

Begitupula dengan **Putusan Mahkamah Agung Nomor 2477 K/Pid/1988** tertanggal 20 Maret 1993 yang pada pokoknya menyatakan “kasus kredit macet pada perbankan yang sebagian atau seluruh modalnya berasal dari negara adalah tindak pidana korupsi. Demikian sudah banyak preseden yang berkenaan dengan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan yang mendahului daripada pembentukan UU Perbankan, tetapi oleh pembentuk UU belum juga mengklasifikasi tindak pidana dalam sektor

perbankan yang kemudian dapat diproses dengan menggunakan pasal-pasal tindak pidana korupsi.

Pasal 14 UU Tipikor sesungguhnya sudah mendemarkasi penerapan tindak pidana korupsi sektoralnya. Bahkan sebagian ahli hukum pidana (**Romli Atmasasmita,<sup>3</sup> Indriyanto Seno Adji,<sup>4</sup> Abdul Latief<sup>5</sup>**) tidak sepakat dengan penerapan UU Tipikor untuk memproses hukum, aktor-aktor perbankan yang telah menyebabkan terjadinya *non performing loan*. Sederhana pendapat mereka, selain dengan sudah tegasnya Pasal 14 UU Tipikor yang tidak membenarkan perluasan Tipikor sepanjang UU Sektoral tidak menyebutkannya. Juga uang, modal, harta kekayaan yang disertakan oleh negara/daerah ke Perusahaan (bank tersebut) sudah bukan dalam lapangan hukum publik, tetapi sudah dalam ranah privat (perdata), sehingga yang demikian tidak lagi tunduk pada UU Keuangan Negara, tetapi tunduk pada UU BUMN, atau tunduk pada UU Perseroan Terbatas.

Dengan melalui penelitian ini, tidak juga dengan serta-merta sepakat dengan pendapat ketiga ahli hukum pidana tersebut. Terjadinya kredit macet pada dunia perbankan harus dilakukan pemilahan pada kasus-kasusnya untuk dapat dilakukannya perluasan dalam konteks tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Setidak-tidaknya harus dilihat pada keadaan, terdapatnya hubungan kerja sama yang erat antara pegawai

---

<sup>3</sup> <https://mediaindonesia.com/opini/490667/kekeliruan-dalam-menyikapi-uu-tipikor>

<sup>4</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*, Jakarta: Penerbit Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum "Prof. Oemar Seno Adji, SH & Rekan, 2006), Hlm. 31.

<sup>5</sup> Abdul latief, 2014, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Kencana, Hlm. 242.

bank dengan nasabah debitur untuk benar-benar menyebabkan terjadinya kerugian bank yang berimplikasi pada berkurangnya uang negara. Tentunya hal ini akan terpetakan dengan penerapan ajaran penyertaan dalam hukum pidana, terutama penyertaan dalam arti *medeplegen* (turut serta) dengan merelasikannya tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan, dan kepastian) berdasarkan kasus-kasus hukum yang ada.

Sedangkan untuk peristiwa penggelapan dana nasabah atau dana dari bank itu sendiri oleh pegawai-pegawai bank. Sesungguhnya dapat ditransplantasikan secara langsung sebagai perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara tanpa perlu melihat kasus-kasusnya. Hal itu disebabkan, pegawai-pegawai yang bekerja di bank pemerintah memiliki pengetahuan yang adekuat atas keuangan bank yang dikelolanya sebagai bagian dari keuangan negara. Sehingga segala kehendak-kehendaknya melakukan penggelapan atas harta kekayaan perbankan dapat termodifikasi sebagai bentuk kesalahan untuk menyebabkan terjadinya kerugian keuangan negara.

Di masa mendatang untuk mengkriminalisasi peristiwa kredit macet dan penggelapan dana perbankan. Tentulah UU Perbankan yang harus mengalami perubahan dengan jalan revisi perundang-undangan, agar praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi sektor perbankan yang selama ini sudah banyak melahirkan putusan-putusan pengadilan yang bertentangan dengan Pasal 14 UU No. 31/1999. Dapat tercipta harmonisasi baik antar perundang-undangan satu sama lain, maupun antara

perundang-undangan terkait dengan praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi pada sektor perbankan.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka selanjutnya yang dapat menjadi rumusan masalah dalam proporsal disertasi ini sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah pembatasan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan?
- 2) Bagaimana penerapan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan?
- 3) Bagaimanakah formulasi yang ideal atas pembatasan tindak pidana korupsi dalam pembentukan UU Perbankan di masa yang akan datang?

### **C. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis pembatasan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan;
- 2) Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis penerapan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan;
- 3) Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis formulasi yang ideal atas pembatasan tindak pidana korupsi dalam pembentukan UU Perbankan ke depannya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis: diharapkan dapat menjadi sumber pengembangan ilmu pengetahuan pada bidang hukum pidana korupsi dan hukum pidana perbankan bagi para mahasiswa, akademisi hukum dan peneliti selanjutnya, terutama yang terkait dengan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan;
2. Secara praktis: yaitu diharapkan selain dapat menjadi kerangka acuan dalam pembenahan UU Perbankan bagi pembentuk undang-undang (Pemerintah dan DPR RI) atas tindak pidana perbankan yang dapat ditransplatasikan sebagai tindak pidana korupsi. Juga diharapkan dapat menjadi pedoman bagi para praktisi hukum (Polisi, Jaksa, Pengacara, dan Hakim Pengadilan) dalam menangani kasus tindak pidana korupsi yang berhubungan dengan tindak pidana perbankan.

#### **E. Orisinilitas Penelitian**

Dalam rangka menghindari unsur-unsur yang mengarah pada praktik plagiasi karya ilmiah, maka penulis kemudian menelusuri hasil-hasil penelitian terdahulu yang temanya berkaitan dengan tindak pidana korupsi sektor perbankan. Dari hasil penelusuran tersebut, Penulis menemukan hal-hal yang secara substantif berbeda dengan substansi penelitian ini. Berikut ini beberapa hasil penelitian berdasarkan hasil penelusuran penulis:

## 1. Disertasi Sugeng Purnomo

Disertasi Sugeng Purnomo diajukan untuk meraih gelar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin pada tahun 2018. Judul Disertasi **“Tindak Pidana Korupsi dalam Penyaluran Kredit pada Bank Pemerintah”** Penelitian disertasi Sugeng Purnomo hanya fokus pada jenis tindak pidana korupsi pada proses pencairan kredit yang dilakukan oleh Bank dalam badan usaha perseroan daerah. Sedangkan penelitian ini selain kasusnya adalah kredit macet yang berkonsekuensi pada tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara, juga menyoroti penggelapan uang nasabah atau uang kas besar bank yang dilakukan oleh internal bank.

## 2. Disertasi Hijriani

Disertasi Hijriani diajukan untuk meraih gelar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin pada tahun 2023. Judul Disertasi **“Pertanggungjawaban Pidana terhadap Fraud Korporasi dalam Sistem Perbankan”** Penelitian disertasi Hijriani menitikberatkan bank sebagai korporasi yang melakukan “kecurangan” dalam dunia perbankan, berikut pertanggungjawabannya dengan berdasarkan prinsip strict liability, vicarious liability, dan attribution liability. Sedangkan penelitian ini bukan mengulas pertanggungjawaban pidana kepada pelaku, tetapi lebih pada UU Perbankan yang belum memenuhi prinsip legalitas untuk menerapkan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara pada sektor perbankan.

### 3. Jurnal Friska Anggi Siregar

Friska Anggi Siregar menulis di Jurnal Hukum, Politik, dan Ilmu Sosial (JHPIS), Vol 2, 1 Maret 2023 dengan judul “**Penerapan Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Perbankan**” Jurnal ini mengulas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan penegakan hukum pidana korupsi dalam perbankan belum optimal, diantaranya: faktor pelaku dari kalangan terdidik, faktor undang-undang yang belum memadai, faktor penegak hukum, dan budaya hukum masyarakat. Sementara dalam penelitian ini, bukan mempersoalkan faktor-faktor tidak optimalnya penegakan hukum pidana korupsi sektor perbankan. Penelitian ini sekalipun memuat isu penerapan hukum, tetapi penerapan hukum yang akan dianalisis adalah, di satu sisi sudah banyak putusan pengadilan tindak pidana korupsi di sektor perbankan, akan tetapi UU Perbankan belum mengatur lebih dahulu perbuatan pidana di bidang perbankan yang dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Landasan Teori**

Dengan berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka pertama-tama yang penting adalah dengan menentukan landasan teori yang akan digunakan dalam menganalisis isu hukum dalam penelitian ini. Ada empat landasan teori yang akan digunakan dalam penelitian ini, diantaranya teori kepastian hukum, teori penegakan hukum, teori keadilan, dan teori prioritas kasuistis.

Teori kepastian hukum yaitu untuk menguji seberapa jelas dan ketatnya UU Tipikor dan UU Perbankan memberikan pembatasan dalam kasus korupsi, terutama korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara. Teori penegakan hukum yaitu untuk melakukan pengamatan terhadap penerapan UU Tipikor pada kasus-kasus perbankan dengan melalui putusan-putusan pengadilan. Sedangkan teori keadilan dan teori prioritas kasuistis akan digunakan dalam menemukan formulasi hukum yang ideal untuk penegakan hukum pidana korupsi melalui perubahan UU Perbankan.

#### **1. Teori Kepastian Hukum**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),<sup>6</sup> “kepastian” yang kata dasarnya “pasti” diartikan “sudah tetap, tidak boleh tidak, tentu, mesti.” Sedangkan kepastian berarti, perihal (keadaan) pasti, ketentuan,

---

<sup>6</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka. 2017, Hal. 372

ketetapan. Dalam KBBI, juga terdapat arti dari kepastian hukum, yaitu perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.

**Soedikono Mertokusumo**<sup>7</sup> mengemukakan, kepastian hukum sebagai bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. **Maria S.W. Sumardjono**<sup>8</sup> juga mengemukakan tentang konsep kepastian hukum, yaitu bahwa secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.

Sejalan dengan itu **Van Apeldoorn**,<sup>9</sup> juga mengemukakan, kepastian hukum memiliki dua segi yang harus dipahami. Segi yang pertama adalah mengenai *bepaalbaarheid* atau dapat dibentuknya hukum melalui beberapa hal yang sifatnya adalah konkret. Artinya, pihak yang mencari keadilan

---

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1999, Hal. 145.

<sup>8</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Hukum Yang Jelas dan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti," *Makalah disampaikan dalam seminar kebijaksanaan baru di bidang pertanahan, dampak dan peluang bagi bisnis properti dan perbankan.* Jakarta, 6 Agustus 2017, Hal. 1.

<sup>9</sup> van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXIV, (terjemahan Oetarid Sadino), Jakarta: Pradnya Paramita, 1990. Hal. 32.

dapat mengetahui bahwa hukum dalam hal khusus sebelum memulai suatu perkara. Sementara segi kedua, kepastian hukum memiliki arti kemanan hukum. Kepastian hukum merupakan suatu perlindungan bagi beberapa pihak terhadap kesewenangan seorang hakim.

Dalam berbagai literatur “kepastian hukum” seringkali diletakkan sebagai tujuan hukum. Gustaf Radbruch misalnya meletakkan kepastian hukum sebagai tujuan hukum yang ketiga dengan melalui ajaran prioritas bakunya.

Kepastian hukum baik sebagai teori maupun sebagai “tujuan,” tidak dapat pula dilepaskan dari aliran hukum positivistik yang dipelopori oleh John Austin, Hart, dan Hans Kelsen. Ajaran hukum positivistik tersebut, jika dilakukan penelusuran terhadap akar-akar pemikirannya, cukup besar dipengaruhi oleh tokoh filsafat murni kritisisme, Immanuel Kant.

Immanuel Kant membedakan antara hukum dan moralitas, moralitas ada di isi sedangkan hukum ada dibentuknya. Hukum adalah hasil kehendak bebas manusia dan tidak ada hubungannya dengan metafisika (iman) atau realitas fisik. Sedangkan moralitas adalah mengacu pada perilaku moral yang dilakukan atas dasar logika sesuai kewajiban.<sup>10</sup>

Moralitas dalam pandangan Kant terbagi atas dua, yaitu moralitas heteronom dan moralitas otonom. Moralitas heteronom mengacu pada cara berpikir dimana tugas-tugas dilaksanakan dan dipatuhi bukan karena kewajiban itu sendiri, melainkan karena sesuatu diluar kehendak pelaku

---

<sup>10</sup> Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiarij, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT), 2021. Hal. 249.

sendiri. Sedangkan moralitas otonom, mengacu pada pemahaman manusia tentang tugas-tugas mereka, yang mereka lakukan sebagai tindakan atas kehendak bebas mereka sendiri karena mereka terlihat jujur atau cerdas secara moral. Dalam keadaan itu terdapat alasan-alasan praktis, yang disebut maksim dan hukum *an sich*. Maksim sebagai konsep yang dapat diterapkan secara universal yang dapat ditafsirkan sebagai aturan praktis. Hukum *an sich*, sebagai tujuan aturan, prinsip objektif, atau gagasan yang memberikan standar tentang bagaimana orang harus berperilaku.<sup>11</sup>

Moral dan hukum dalam pandangan Kant dibentuk dari apa yang disebutnya dengan imperatif kategoris. Imperatif kategoris adalah suatu perintah mutlak dan tanpa syarat. *Pertama*, dia berupa perintah, *kedua* bahwa perintah itu kategoris. Suatu perintah yang mengungkapkan suatu keharusan (*sollen*).

Dalam hal ini ada tiga perintah: *pertama*, imperatif hipotetis praktis; suatu perintah dari luar yang mempunyai kepastian didapat apa yang diharapkan. Imperatif hipotetis problematis adalah tindakan moral yang mengandung kemungkinan untuk mendapatkannya. Sedangkan keputusan yang diambil adalah keputusan analitis; keputusan yang menuntut semua orang pada pilihan sarana tertentu untuk mencapai tujuan.

Perbedaannya, imperatif hipotetis praktis adalah tujuannya pasti diinginkan semua orang dan tindakannya disebut “tindakan kebijaksanaan”

---

<sup>11</sup> Takdir Yakindo, Dkk, “Moralitas dan Hukum dalam Pandangan Immanuel Kant,” *Jurnal Filsafat Terapan*, Januari 2023, Hal. 11 – 12.

sedangkan imperatif hipotetis problematis adalah tujuannya hanya apa yang mungkin diinginkan setiap orang, dan tindakannya disebut tindakan kecakapan.<sup>12</sup> Dua imperatif itu disebut imperatif hipotetis, yaitu imperatif atau keharusan bersyarat. Sedangkan bentuk imperatif kategoris adalah “perintah bertindak secara moral.” Itulah perintah atau kewajiban mutlak satu-satunya. Dapat dipahami bahwa (filsafat) moral Kant tidak bergantung pada maksud baik, tujuan dan kondisi apapun, tapi berlaku di mana saja, tanpa pembatasan apapun.

Kritisisme yang mencoba mendamaikan antara empirisme dengan rasionalisme dalam pandangan Immanuel Kant cukup besar pengaruhnya terhadap tokoh-tokoh positivisme hukum dalam melakukan pemisahan antara hukum dan moral. John Austin misalnya yang memandang hukum sebagai “perintah atau komando yang dibentuk oleh penguasa” dengan pengarusutamaan pada sanksi dari hukum yang sifatnya memaksa dengan terlepas dari dan sebagai kewajiban moral, merupakan upaya merasionalkan hukum dengan daya kepastiannya.

Hukum sebagai komando, dalam pandangan Austin memuat dua elemen dasar, yaitu komando sebagai keinginan dan komando yang terpisah dengan hukum. Hukum sebagai komando mengandung pentingnya keinginan, yakni keinginan dari seorang penguasa bahwa seseorang harus melakukan atau menahan diri untuk tidak melakukan sesuatu. Sedangkan komando sebagai hal yang terpisah dengan hukuman,

---

<sup>12</sup> Moh Dahlan, “Pemikiran Filsafat Moral Immanuel Kant (Deontologi, Imperatif Kategoris dan Postulat Rasio Praktis),” *Jurnal Ilmu Ushuluddin*, Vol.8, No.1, Januari 2009, Hal. 43.

memperlihatkan adanya kewajiban tak terelakkan pada pihak yang diatur oleh hukum. Singkatnya, dengan secara analitis, menurut Austin, hukum memiliki empat elemen, yakni, perintah (*command*), dari penguasa berdaulat (*souveriegn*), pada mereka yang bisa menaati (*habit of obedience*) dan tersedia sanksi bagi yang tidak taat (*sanction*).<sup>13</sup>

Terhadap pandangan Austin ini mendapat kritikan dari Herbert Lionel Adolphus Hart (H.L.A. Hart). Hart mengemukakan kelemahan pokok pemikiran Austin ialah bahwa ia tidak membedakan dengan baik konsep “berada di bawah kewajiban hukum” dengan konsep “berada di bawah paksaan.” Akibatnya, Austin terjebak dengan merujuk pada kedaulatan individu sebagai basis validitas hukum, basis yang sesungguhnya rapuh karena tidak menjamin ketahanan dan keberlangsungan hukum. Mengenai pemisahan hukum dan moral. Hart setuju dengan Austin. Kendatipun demikian Hart memberikan catatan pinggir pada pemikiran Austin, bahwa walaupun hukum dan moral berbeda, namun keduanya saling terkait cukup erat, sebab moralitas merupakan syarat minimum hukum.<sup>14</sup>

Menurut Hart, hukum harus dilihat sebagai sistem aturan-aturan. Terhadap doktrin Austin yang menjadikan perintah penguasa sebagai hukum, telah mengabaikan hakikat hukum sebagai sistem aturan-aturan. Sebagai sistem aturan maka sistem hukum memiliki dua jenis aturan yaitu

---

<sup>13</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, Hal. 30.

<sup>14</sup> Humiati, “Komentar Terhadap Hukum dan Masyarakat dalam Pemikiran John Austin, H.L.A. Hart dan Hans Kelsen,” *Yurijaya, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Pengkajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, Edisi Desember 2020, Hal. 167.

*primary rules* dan *secondary rules*. Hukum adalah kesatuan dari kedua jenis aturan tersebut. Aturan primer merupakan aturan yang memberikan hak atau memaksakan kewajiban terhadap anggota komunitas. Sementara aturan sekunder adalah aturan yang menetapkan validitas aturan primer.

Dalam aturan sekunder kemudian tercakup pula tiga aturan, yaitu aturan pengenal atau aturan pengakuan, aturan perubahan, dan aturan pengadilan. Aturan pengenal adalah aturan-aturan yang memberikan petunjuk atau menjadi dasar bagi kita untuk mengenal mana hukum yang sah dan mana yang tidak sah. Juga untuk menandai mana hukum positif mana yang tidak. Aturan perubahan mencakup kapan suatu aturan diubah, bagaimana caranya, serta siapa yang memiliki kekuasaan untuk menciptakan atau mengubah aturan-aturan primer. Aturan pengadilan merupakan aturan yang memberikan kuasa kepada petugas-petugas pengadilan untuk melaksanakan proses pengadilan jika terjadi konflik hukum atau jika suatu aturan dilanggar.

Jika hendak diringkas, bagi John Austin hukum adalah komando, bagi Hart hukum adalah sistem peraturan, dan bagi Hans Kelsen hukum adalah norma. Hans Kelsen sendiri sebagai penganut Neokantian, pemikirannya juga banyak dipengaruhi oleh John Austin, meskipun di lain sisi Hans Kelsen tidak menyepakati hukum dalam totalitas daya paksanya saja dengan melalui pemerintah yang berdaulat.

Bagi Austin, hukum adalah perintah, tetapi bagi Kelsen paksaan akan menempatkan unsur psikologis yang asing bagi hukum. Norma hukum tidak

mengenal perintah, tetapi suatu hubungan antara keadaan dan akibat. Hans Kelsen sebagai penganut Neokantian, tidak berupaya untuk memperluas teori hukum sampai pada “hukum yang seharusnya ada.” Bagi Kelsen hukum itu tidak pernah berupa pelanggaran, tetapi hanyalah ilmu pengetahuan. Pokok-pokok pikiran Hans Kelsen dimana hukum sebagai ilmu pengetahuan, dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a) Tujuan teori hukum, seperti ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan;
- b) Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya;
- c) Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam;
- d) Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum;
- e) Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus;
- f) Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Ketiga pemikir hukum positivistik di atas, berada di rel yang sama dalam membentuk hukum sebagai peraturan yang mengandung kepastian. Hukum akan tampak kepastiannya jika dibuat dan diletakkan sebagai perintah dari penguasa yang berdaulat. Hukum akan memiliki kepastian jika dibentuk dalam norma hukum sekunder. Hukum adalah apa yang berlaku

---

<sup>15</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1994, Hal. 170.

dan memiliki kepastian dengan melepaskannya dari segala anasir nonhukum.

Prinsip kepastian hukum dalam mazhab positifistik dapat pula ditelusuri dari beberapa pemikir hukum lainnya. Seperti **Lon Fuller**, **Josep Raz**, dan **Peczenik**. Prinsip kepastian hukum dalam istilah moralitas internal, Lon Fuller mengajukan delapan prinsip sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a) Suatu sistem hukum harus mengandung aturan-aturan standar dan tidak boleh memuat atau terdiri dari putusan-putusan hanya bersifat *ad hoc*;
- b) Aturan yang telah dibuat, harus diumumkan agar orang mengetahui norma-norma tersebut, serta dapat dipakai sebagai pedoman tingkah laku;
- c) Tidak boleh ada aturan yang berlaku surut, sebab membolehkan aturan berlaku surut akan merusak integritas aturan yang ditujukan untuk berlaku pada waktu yang akan datang;
- d) Sebuah aturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti atau mudah dimengerti;
- e) Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung aturan-aturan yang saling kontradiksi satu sama lain;
- f) Aturan-aturan tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dilakukan;
- g) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah aturan, karena akan menyebabkan orang kehilangan orientasi;
- h) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari atau penegakannya dalam kasus nyata.

Dalam sebutan lain, yaitu apa yang disebut dengan validitas hukum, Jozeph Raz juga mengemukakan delapan prinsip kepastian hukum sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a) Keharusan agar semua hukum mesti prospektif, terbuka, dan jelas;
- b) Hukum harus relatif stabil dan tidak mudah berubah;
- c) Pembuatan aturan khusus (perintah hukum tertentu) harus dibimbing oleh aturan-aturan umum yang jelas, terbuka dan stabil;
- d) Terjaminnya independensi peradilan;

---

<sup>16</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Op.Cit.* Hal. 36 – 37.

<sup>17</sup> *Ibid*, Hal- 37 – 38.

- e) Terjaminnya prinsip-prinsip keadilan;
- f) Pengadilan harus memiliki kekuasaan meninjau atas pelaksanaan kekuasaan lembaga-lembaga lain;
- g) Pengadilan harus mudah diakses;
- h) Tindakan-tindakan pengecualian/diskresional oleh institusi penegak hukum sejauh mungkin dihindari;

Tidak jauh berbeda dengan Fuller dan Raz, Peczenik dengan pemikiran eropa kontinentalnya juga menyebutkan prinsip kepastian hukum dalam istilahnya, syarat-syarat hukum berbobot, sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a) Prinsip legalitas (keputusan hukum harus didasarkan pada hukum);
- b) Teks hukum harus jelas dan tepat;
- c) Larangan berlaku surut hukum pidana atau pidana;
- d) Larangan untuk menerapkan analogi dalam menerapkan sanksi dalam hukum pidana;
- e) Penuntut harus memberikan alasan yang tepat mengenai tuntutan;
- f) ***Prinsip objektivitas (kasus yang sama harus diperlakukan dan diputuskan dengan cara yang sama);***
- g) Larangan kesewenang-wenangan dalam pengambilan putusan pengadilan;
- h) Keharusan fakta-fakta kasus untuk dijelaskan secara tepat;
- i) Setiap putusan pengadilan harus memiliki landasan pembenar secara hukum;
- j) Hak terperiksa untuk didengar;
- k) Larangan penyalahgunaan kekuasaan;
- l) Menilai dan mengoreksi keputusan administratif melalui putusan pengadilan;
- m) Hak terperiksa untuk memiliki akses ke pengadilan yang kompeten;
- n) Hak untuk mengajukan banding ke pengadilan yang lebih tinggi;
- o) Membuka ruang kontrol publik terhadap keputusan, dan oleh karena itu tiap keputusan hukum harus dipublikasikan secara resmi;
- p) Keputusan harus diberikan dalam waktu yang wajar;
- q) Prinsip keterbukaan dalam pengambilan keputusan;
- r) Pembatasan pengadilan yang sifatnya *ad hoc*;
- s) Pengadilan yang merdeka dan imparsial.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Hal. 39.

Dalam konteks penegakan hukum pidana baik itu menyangkut hukum pidana materil maupun hukum pidana formil, prinsip kepastian hukum amat besar peranannya. Prinsip kepastian hukum abstrak maupun yang telah dikonkretkan, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli hukum di atas. Demikian, telah tersimpulkan dalam prinsip legalitas sebagai prinsip yang berlaku fundamental dalam hukum pidana. Dalam hal ini, asas legalitas memiliki empat makna, diantaranya:<sup>19</sup> *Pertama*, terhadap ketentuan pidana, tidak boleh berlaku surut (nonretroaktif atau *nullum crimen poena sine lege praevia* atau *lex praevia*). *Kedua*, ketentuan pidana harus tertulis dan tidak boleh dipidana berdasarkan hukum kebiasaan (*nullum crimen nulla poena sine lege scripta* atau *lex scripta*). *Ketiga*, rumusan ketentuan pidana harus jelas (*nullum crimen nulla poena sine lege certa* atau *lex certa*). *Keempat*, ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat dan larangan analogi (*nullum crimen nulla poena sine lege stricta* atau *lex stricta*).

## **2. Teori Penegakan Hukum**

Dalam makna semantik “penegakan” yang berasal dari kata dasar tegak, dapat diartikan: “berdiri, sigap, lurus arah ke atas, setinggi tegak, tetap teguh, tetap tidak berubah.” Sedangkan yang dimaksud dengan penegakan adalah proses, cara, perbuatan menegakkan.<sup>20</sup> Sehingga secara singkat, penegakan hukum dapat diartikan proses atau cara menegakkan hukum atau undang-undang sebagaimana mestinya, seperti yang telah ditentukan atau dituangkan dalam sebuah ketentuan tertulis.

---

<sup>19</sup> Eddy OS. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2012, Hal. 35.

<sup>20</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Op.Cit. Hal. 623.

**Dellyana Shant**,<sup>21</sup> dapat dikatakan sebagai ahli yang menerangkan makna penegakan hukum sebagai proses mempertahankan norma. Beliau mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukan upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Para ahli hukum pada umumnya sependapat jika yang dimaksud dengan penegakan hukum, adalah penerapan hukum dalam dunia praktis atau pada hal-hal yang berbasis kenyataan. **Soerjono Soekanto**,<sup>22</sup> berpendapat bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Karakter khas **Soerjono Soekanto** dengan kaca mata sosiologisnya melihat hukum, lebih dominan memandang hukum sebagai “nilai” yang tersublimasi dalam sebuah kaidah-kaidah hukum, kemudian terwujud dalam perilaku hukum. Berbeda dengan Satjipto Raharjo lebih fokus pada hukum *in concreto* setelah dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>21</sup> Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, Jakarta:Liberty, 1988, Hal. 32.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Putusan-putusan yang Mempengaruhi Tegaknya Hukum*, Jakarta: BPHN, 1983, Hal. 3.

Dalam hal ini **Satjipto Raharjo**<sup>23</sup> mengemukakan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*), adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut merupakan penegakan hukum. Penegakan hukum sering disepadankan dengan istilah, penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechtstoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika).

Pendefinisian penegakan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo sejalan dengan gagasan dalam penelitian ini. Perlunya teori penegakan hukum menjadi landasan teori, dengan mengingat isu hukum yang kedua dalam penelitian ini berkenaan dengan penerapan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan. Penerapan hukum yang dimaksud, adalah penerapannya pada tataran putusan-putusan pengadilan dengan bersandarkan pada UU Tipikor dan UU Perbankan.

Sudikno Mertokusumo, kemudian dalam memberikan pengertian penegakan hukum, juga meninjaunya dalam tujuan berlakunya hukum seperti Soerjono Soekanto, yang mengemukakan bahwa hukum ditegakkan untuk memelihara kedamaian hidup. Bagi Sudikno Mertokusumo hukum perlu ditegakkan demi melindungi kepentingan manusia. **Sudikno Mertokusumo**,<sup>24</sup> mengemukakan lebih lanjut bahwa hukum berfungsi

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, Hal. 1.

<sup>24</sup> Sudikno Mertokusumo, dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Citra Adtya Bakti,

sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan.

Ahli hukum lain seperti **Koesnadi Hardjosoemantri** justru memandang penegakan hukum lebih dominan berorientasi pada hak-hak dan kewajiban masyarakat. Sebagaimana **Koesnadi Hardjosoemantri**<sup>25</sup> mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum. Sedangkan **Hamid S. Attamimi** justru melihat “penegakan hukum” pada bentuk-bentuk keberlakuannya. **Hamid S. Attamimi**<sup>26</sup> mengemukakan penegakan hukum sebagai bentuk penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*).

Ada pula dari para ahli hukum, diantaranya Andi Hamzah, Barda Nawawi Arief dan Muladi, Peter Mahmud Marzuki, selanjutnya masing-masing memberikan pendefinisian penegakan hukum dalam bentuk: reaksi atas pelanggaran hukum (seperti upaya pencegahan dan penindakan);

---

1993, Hal. 1.

<sup>25</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000, Hal. 375.

<sup>26</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, Hal. 42.

relasi sistem peradilan pidana; dan kelindan tujuan hukum yang saling mengisi satu sama lain.

**Andi Hamzah**,<sup>27</sup> mengemukakan penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *law enforcement*, bahasa Belanda *rechtshandhaving*. *Handhaving* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan, sehingga dicapai penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving meliputi fase law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara *represif dan fase compliance* yang berarti preventif.

Pendapat dari Andi Hamzah tentang arti dari “penegakan hukum” kurang lebih sama dengan apa yang kemudian dikemukakan oleh Sudarto. **Sudarto**<sup>28</sup> mengemukakan bahwa penegakan hukum bidangnya luas sekali, tidak hanya bersangkutan paut dengan tindakan-tindakan apabila sudah ada atau ada persangkaan telah terjadi kejahatan, akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya kejahatan.

**Muladi dan Barda Nawawi Arief**<sup>29</sup> menyatakan, bahwa menegakkan hukum pidana, harus melalui beberapa tahap yang dilihat sebagai usaha proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan, yang merupakan suatu jalinan mata rantai aktivitas yang tidak termasuk dari nilai-nilai dan bermuara pada pidana dan ppidanaan.

---

<sup>27</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, Hal. 48-49.

<sup>28</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2010, Hal. 113.

<sup>29</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 1984, Hal. 157.

**Peter Mahmud Marzuki**,<sup>30</sup> selanjutnya mengemukakan penegakan hukum pidana adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan dalam hukum pidana dalam kepastian hukum, kemanfaatan sosial menjadi kenyataan hukum dalam kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan hukum dalam setiap hubungan hukum.

Penegakan hukum yang kemudian dirasakan tidak adil, terjadi ketimpangan dalam penerapannya atas kasus yang satu dengan kasus yang lain ketika hakim pengadilan menjatuhkan pidana kepada para pelaku tindak pidana, sebab memang peraturan yang dibentuk kurang jelas dan multitafsir. Tidak dapat dielakkan untuk merujuk kembali faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, baik yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman maupun yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Pendapat dari kedua ahli sosiologi hukum ini, dapat dikatakan kalau hasil pemikirannya telah mewarnai sejangat penelitian hukum di tanah air.

Lawrence M. Friedman dengan secara tidak langsung menyebutkan tiga elemen hukum yang disebutnya sebagai “sistem hukum,” akan mempengaruhi bekerjanya hukum dalam sebuah sistem. **Lawrence M. Friedman**<sup>31</sup> mengemukakan bahwa “kebijakan penegakan hukum melalui sistem hukumnya memiliki cakupan yang luas dari hukum itu sendiri. Kata hukum sering hanya mengacu pada aturan dan peraturan. Padahal sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan, struktur, serta lembaga

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada, 2012, Hal. 15.

<sup>31</sup> Lawrence Meir Friedman, *American Law In Introduction*, New York: Norton & Company, 1984, Hal. 4.

proses yang ada dalam sistem itu. Bekerjanya hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh tiga unsur: struktur, substansi, dan budaya hukum.”

Struktur merupakan kerangka pikir yang memberikan defenisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang ditentukan. Jadi struktur dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Selanjutnya, substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru yang hendak disusun.

Sedangkan budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat yang meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum dilaksanakan, dihindari, atau bahkan bagaimana hukum disalahgunakan. Budaya hukum mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum, sebab tanpa budaya hukum maka sistem hukum akan hilang kekuatannya.

Dari tiga elemen hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman kemudian dikembangkan menjadi lima unsur oleh Soerjono Soekanto. **Soerjono Soekanto**<sup>32</sup> mengemukakan bahwa “efektif atau

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, Hal. 8.

tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu: faktor hukumnya sendiri (undang-undang); faktor penegak hukum, yakni: pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor masyarakat, yakni: lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; faktor kebudayaan, yakni: sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Khusus untuk “undang-undang” sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Dapat dilihat pada peraturan yang telah dibentuk apakah sudah cukup sistematis, tidak terjadi pertentangan antara norma yang satu dengan norma yang lainnya, apakah secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi, dan apakah pembentukan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Penegakan hukum tindak pidana korupsi pada sektor perbankan dalam tataran implementasi tidak mampu mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan karena dilatarbelakangi “kekosongan hukum” dalam UU Perbankan yang tidak membenarkan kredit macet dan penggelapan dana bank dikualifikasi sebagai korupsi yang merugikan keuangan negara. Dalam perspektif yuridis dan perspektif sosio-legal, peristiwa demikian memang dapat dianggap sebagai “isu hukum” berupa *recht vacuum*. Namun khusus untuk penerapan UU Tipikor pada sektor perbankan dalam penelitian ini tidak difokuskan pada “Undang-undangnya” yang bermasalah.

Fokus kajiannya untuk tataran implementatif yaitu melihat atau mengamati dengan cara mendeskripsikan beberapa kasus-kasus perbankan yang sama peristiwa hukumnya, penggelapan uang bank dengan modus kredit fiktif, kredit macet dengan jaminan yang tidak mencukupi jumlah kredit, terjadi inkonsistensi dalam penerapan ketentuan pidananya. Dalam beberapa putusan pengadilan yang terkait dengan kredit fiktif dan kredit macet ada yang diproses dengan melalui tindak pidana perbankan, ada pula yang diproses dengan melalui tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara.

Dari elemen-elemen hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dan Soerjono Soekanto. Unsur substansi (undang-undang) dan unsur struktur (penegak hukumnya) dianggap memiliki konsekuensi terhadap penerapan tindak pidana di sektor perbankan yang tidak konsisten. UU Tipikor, terutama pada Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 yang dalam perumusan ketentuannya sebagai pasal sapu jagat, berikut dilatarbelakangi animo pemberantasan korupsi yang mendominasi paradigma penegak hukum saat ini, telah menyebabkan kasus tindak pidana perbankan “dipaksakan” sebagai peristiwa korupsi. Pada tataran ini, elemen berupa “struktur” tidak hanya berupa pengetahuan hukum dan profesionalitas dari para penegak hukum, tetapi lebih urgen mengamati “kultur hukum” penegak hukum yang terdampak “opini publik” untuk penegakan hukum tindak pidana korupsi yang lebih banyak mendapat

perhatian, daripada jika dilakukan penanganan dengan melalui tindak pidana perbankan.

Selain Soerjono Soekanto dan Lawrence M. Friedman, **C.G Howard & RS Mumers** sebagaimana dikutip oleh **Achmad Ali**<sup>33</sup> juga mengemukakan berbagai faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum, sebagai berikut:

- a) Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu;
- b) Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum;
- c) Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu;
- d) Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogianya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan;
- e) Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Suatu sanksi yang dapat kita katakan tepat untuk suatu tujuan tertentu, belum tentu tepat untuk tujuan lain;
- f) Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan;
- g) Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman;
- h) Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut;
- i) Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat

---

<sup>33</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009, Hal. 376 – 378.

- penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan tersebut;
- j) Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya pada standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Jika dilakukan pendalaman terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan hukum secara umum di atas. **C.G Howard & RS Mumers** secara totalitas meletakkan “undang-undang” sebagai objek yang berperan andil dalam penegakan hukum. Kendatipun **C.G Howard & RS Mumers** melakukan pendekatan sosial terhadap hukum, beberapa faktor yang mempengaruhi ketaatan seseorang terhadap hukum, tidak dapat dilepaskan dari validitas atau bobot hukum yang harus terdapat dalam undang-undang sebagaimana pendapat para ahli hukum positivistik. Rumusan dari substansi hukum harus jelas, efektifnya aturan sangat dipengaruhi oleh nilai moral yang diadopsinya, sanksi yang dirumuskan harus proporsional. Kesemuanya menjadi esensi dari pemikiran mazhab hukum positivistik dengan pengarusutamaannya pada kepastian hukum.

### **3. Teori Keadilan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "adil" diartikan: (1) Tidak berat sebelah/tidak memihak; (2) Berpihak kepada kebenaran; (3) Sepatutnya/tidak sewenang-wenang. Terminologi keadilan diadopsi dari bahasa arab dari asal kata, 'Adl, yang berarti "sama," dengan memberi kesan adanya dua pihak atau lebih, karena jika hanya satu pihak tidak akan terjadi persamaan.

**M. Quraish Shihab** mengemukakan beberapa peristilah “keadilan” dalam Al-Quran, tersebut dalam beberapa kata selain al-'adl. Diantaranya dalam istilah *al-qisth* dan al-mizan. *Qisth* diartikan "bagian" (yang wajar dan patut). Ini tidak harus mengantarkan adanya "persamaan." Kata *qisth* lebih umum daripada kata 'adl dan karena itu pula ketika Al Quran menuntut seseorang untuk berlaku adil terhadap dirinya sendiri, kata *qisth* itulah yang digunakannya. Sementara mizan yang berasal dari kata “*wazn*” berarti timbangan. Oleh karena itu, *mizan* diartikan sebagai alat untuk menimbang. Namun, dapat pula berarti "keadilan" karena bahasa seringkali menyebut alat untuk makna "hasil penggunaan alat itu.<sup>34</sup>"

Dalam pembahasan keadilan, cukup dikenal sebuah adagium "*tribune jus suum curique*" yang berarti memberi berdasarkan hak masing-masing. Adagium ini pertama kali dicetuskan oleh Filsuf Romawi Kuno yang bernama **Ulpianus**.<sup>35</sup> Kemudian, digunakan pula oleh Plato saat menyinggung konsepsi keadilan dalam ungkapan “*giving each man his due*” yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya.

Keadilan dalam pandangan **Plato**, adalah berbicara tentang harmoni atau keselarasan. Keadilan merupakan “*the supreme virtue of the good state,*” sedangkan orang yang adil terungkap dalam kalimat “*the self diciplined man whose passions are controlled by reasson*”. Baginya

---

<sup>34</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan Al Quran, Tafsir Tematik atas Berbagai Persoalan Umat*, Bandung: Mizan, 2007, Hal. 148

<sup>35</sup> Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2002, Hal. 172.

keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.

Plato lebih lanjut mengemukakan bahwa keadilan itu terdiri atas keadilan individual dan keadilan dalam negara. Baginya, keadilan individual timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya. Sementara keadilan dalam negara menekankan pada penguasa untuk membagi-bagikan fungsi-fungsi negara ke masing-masing orang sesuai dengan asas keserasian. Pembagian kerja sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap orang merupakan gambaran tentang keadilan.<sup>36</sup>

Dalam menghubungkan keadilan individual dan keadilan dalam negara ini. Oleh kemudian Plato memandang perlunya dibuat undang-undang dalam rangka menegakkan hukum. Untuk itu hukum perlu ditegakkan dan undang-undang. Dalam pembentukan undang-undang, terbagi atas dua obyek. Yaitu objek materil dan obyek formal.

Obyek materil berisikan masalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum. Obyek formal berupa sudut pandang normatif yuridis dengan maksud menemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan.

---

<sup>36</sup> Plato, *Republika*, Yogyakarta: Narasi, Terj. Sylvester G. Sukur, 2015, Hal. 106.

Nilai-nilai keadilan ini merupakan hak yang harus diberikan kepada warga masyarakat dengan berdasarkan pertimbangan politik dan budaya, sembari tetap mengutamakan pembagian hak secara selaras.

Plato sesungguhnya meletakkan konsep keadilan dengan berbasis ilham (ide). Sementara Aristoteles (muridnya) meninjau konsepsi keadilan berbasis empiris, dengan melakukan pengamatan terhadap masyarakat politik dan undang-undang yang telah ada. Oleh karena itu Aristoteles memandang keadilan pada prinsip keseimbangan atau proporsional. Bagi Aristoteles, dalam keadilan memang terdapat prinsip keselarasan atau pemberian karena dilatarbelakangi persamaan hak, namun penting dipahami pula bahwa dalam ketidaksamaan hak terdapat pula konsepsi keadilan di situ.

Berangkat dari pemikiran tersebut, sehingga kemudian **Aristoteles**<sup>37</sup> dengan pertama-tama membagi jenis keadilan dalam keadilan numerik dan keadilan proporsional. Dalam keadilan numerik, setiap orang (siapa saja) disamakan dalam satu unit, yaitu semua orang sama di hadapan hukum (*all man are equal before the law*). Sementara dalam keadilan proporsional yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya dengan berdasarkan pada kemampuan dan prestasinya.

Dengan tetap pada prinsip proporsional, Aristoteles membagi lagi keadilan dalam dua bentuk, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif mengacu pada pembagian barang dan jasa kepada

---

<sup>37</sup> Aristoteles, *Etika Nikomakea*, Basa-basi: Yogyakarta, 2020, Hal. 281.

setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sedangkan keadilan korektif mengacu pada prinsip-prinsip penerapan hukum. Dalam mengatur hubungan hukum harus terdapat standar yang umum untuk setiap akibat dari sebuah tindakan tanpa memperhatikan pelaku dan tujuan dari perilaku-perilaku, serta objek tersebut harus diukur melalui ukuran yang objektif. Perbedaan yang nyata dalam keadilan distributif dan keadilan korektif meskipun sama-sama dalam konsepsi “kesetaraan” dalam keadilan distributif penekanannya pada imbalan sama rata diberikan pada pencapaian yang sama rata. Lalu pada keadilan korektif, adanya fenomena “ketidaksetaraan” akibat pelanggaran kesepakatan, sehingga perlu dilakukan tindakan koreksi atau pemulihan.

Berdasarkan konsep keadilan Aristoteles tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk keadilan distributif membebankan kewajiban kepada pemerintah terhadap warganya perihal penentuan atas hal apa-apa saja yang dapat dituntut oleh warga negara kepada negaranya. Sehingga pembentuk Undang-undang perlu hati-hati saat menginkorporasi konsep keadilan ke dalam undang-undang.

Pemikir klasik “keadilan” dalam hukum kodrat, selanjutnya, yaitu ada nama Agustinus dan Thomas Aquinas. Agustinus melakukan transformasi keadilan Plato dengan pendekatan religius. Bagi **Agustinus** persoalan “keadilan” tidak dapat dipisahkan hubungannya antara manusia dengan Tuhan. Keadilan dalam tatanan masyarakat dan bernegara hanya dapat

tercapai dengan melalui “kerajaan ilahi” sebab di situlah gudangnya keadilan. Keadilan bersumber dari Tuhan, sehingga seseorang yang memiliki hubungan baik dan benar dengan Tuhan, maka kebenaran dan keadilan mendaku kepadanya.<sup>38</sup>

Sejalan dengan itu, **Thomas Aquinas** kemudian memperluas konsepsi keadilan Agustinus. Bagi Thomas Aquinas, keadilan tidak hanya diperoleh dalam kerajaan ilahi yang dijalankan kemudian oleh Gereja, tetapi perlu adanya persekutuan antara “Tuhan dengan Gereja” dan “negara,” namun tidak boleh ada pertentangan kekuasaan antara Gereja dengan kekuasaan dunia.

Konsep keadilan yang ditetapkan oleh ajaran agama, sepenuhnya sesuai dengan suara akal manusia sebagaimana terdapat dalam hukum alam. Sahnya hukum selalu digantungkan pada kesesuaiannya dengan hukum atau keadilan alamiah. Definisi yang diberikan pada keadilan berbunyi “*justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*” (keadilan adalah kecenderungan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya). Konsep *justitia* ini dianggap sebagai sifat pembawaan atau sudah dengan sendirinya melekat pada setiap hukum.

**Thomas Aquinas**<sup>39</sup> membedakan tiga macam hukum, yaitu hukum abadi (*lex aeterna*), hukum kodrat (*lex naturalis*), hukum manusia dan

---

<sup>38</sup> Frederick Copleston, *Filsafat Santo Agustinus*, Terj. Renanda Yafi Atolah, Basa-basi: Yogyakarta, 2020, Hal. 94.

<sup>39</sup> Simplesius Sandur, *Filsafat Politik dan Hukum Thomas Aquinas*, Jakarta: Kanisius, 2019. Hal. 273.

hukum positif (*lex humana*). Keutamaan keadilan bagi Thomas Aquinas, yaitu menentukan hubungan orang dengan orang yang selain dalam hal *iustum*, tentang apa yang patut bagi orang lain menurut kesamaan proporsional (*aliquod opus adaequatum alteri secundum aliquem aequalitatis modum*).

Teori keadilan yang selanjutnya juga menjadi penting untuk diulas dalam landasan teori ini, yaitu keadilan sebagai hal yang *fair*. Sebagaimana pertama kali dicetuskan oleh **John Rawls**. Hal yang penting dari pemikiran **John Rawls** dalam hubungannya dengan penelitian ini, yaitu bagaimana menyusun sebuah konsensus, konstitusi, dan undang-undang dengan mana di dalam dan hasilnya menunjukkan *justice is fairness*. John Rawls mengemukakan bahwa yang pertama-tama perlu dihadirkan adalah posisi asali dengan melepaskan segala kepentingan yang bernuansa doktrin kompherensif. Pembentuk undang-undang dalam prasangka ahistoris dan imajiner harus berada dalam ketidaktahuan agar dapat dicapai “konsensus” yang sesuai dengan nalar publik.<sup>40</sup>

Dalam penilaian Rawls, sebuah posisi dapat disebut *fair* jika posisi itu menjamin semua pihak yang terlibat di dalamnya sebagai orang-orang yang bebas dan setara. Rawls sangat menekankan salah satu prasyarat penting untuk membangun keadilan dalam kehidupan publik yang beragam adalah

---

<sup>40</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971, Hal. 10.

dengan tidak menjadikan salah satu doktrin komprehensif dalam masyarakat sebagai fondasi sosial atau konstitusi.<sup>41</sup>

Bagi John Rawls, penggunaan nalar publik menjadi sangat krusial untuk menjamin lahirnya kesepakatan yang *fair*. Rawls kemudian menunjukkan signifikansi dan relevansi nalar publik dalam lima hal.<sup>42</sup> *Pertama*, pada topik yang wajib didiskusikan dengan nalar publik. Menurutnya, wajib menggunakan nalar publik ketika mendiskusikan hal-hal mendasar dalam politik. Terhadap hal-hal mendasar ini, nalar publik harus berfungsi efektif. Jika tidak, kehidupan bersama yang *fair* atau masyarakat yang tertata tidak akan terwujud.

*Kedua*, pada pelaksana nalar publik. Dalam pandangannya, orang yang wajib menerapkan nalar publik adalah para pejabat pemerintah dan calon pejabat publik. *Ketiga*, pada isi nalar publik sebagaimana dirumuskan dalam konsepsi politik yang masuk akal (*reasonable*) mengenai keadilan. Isi nalar publik ini merupakan hal yang sangat mendasar dalam memandu struktur dasar masyarakat yang adil.

*Keempat*, pada hukum dan aturan yang diproduksi masyarakat. Melalui konsepsi politik mengenai keadilan, perlu ada pemandu proses pembuatan hukum. Semua hukum yang diproduksi tidak boleh bertentangan dengan konsepsi politik mengenai keadilan.

---

<sup>41</sup> John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 3-4 Gaus, *The Order of Public Reason*, 1996, Hal. 178.

<sup>42</sup> Sunaryo, "Konsep Fairness John Rawls, Kritik dan Relevansinya," *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 1, Maret 2022, Hal. 1 – 22.

*Kelima*, pada mekanisme *review* atau pemeriksaan. Warga negara perlu melakukan pemeriksaan apakah undang-undang dan aturan yang dibuat sudah memenuhi kriteria timbal balik (resiprokal). Menurut Rawls, dalam lima aspek ini, penggunaan nalar publik sangatlah penting.

Dengan mencermati aspek kedua dalam uraian di atas, Rawls tidak menysar warga negara biasa sebagai pihak yang wajib menerapkan nalar publik. Penggunaan nalar publik hanya wajib bagi pihak-pihak yang berada dalam tiga forum politik publik utama. *Pertama*, para hakim di pengadilan ketika mempertimbangkan keputusan, dan lebih khusus lagi di tingkat pengadilan tinggi. *Kedua*, para pejabat pemerintah, terutama para pimpinan eksekutif di pemerintahan dan legislator di parlemen. *Terakhir*, para kandidat pejabat publik dan manajer kampanye mereka, khususnya ketika menyampaikan orasi publik, platform partai, dan pernyataan politik.

Dari tiga forum diskursus di atas, menurut Rawls forum pertama, yakni forum para hakim adalah yang paling utama dan paling diwajibkan untuk menerapkan nalar publik. Hal ini dilatarbelakangi oleh pertimbangan atas peran yudisial sangat diharapkan menjadi simbol dari keadilan dan *fairness*. Dalam memutuskan setiap perkara, para hakim wajib mendasarkan pertimbangannya pada nalar publik.

Teori keadilan yang selanjutnya adalah “keadilan konsensual” yang dikemukakan oleh Jurgen Habermas. Sebuah teori keadilan yang tidak dapat dilepaskan dari gaya pemikiran John Rawls. Pembentukan dan perkembangan teori etika konsensus Habermas adalah dilatarbelakangi

teori keadilan John Rawls dan kritik-kritiknya terhadap neo-aristotelian terhadap pandangan Kant.

Teori keadilan konsensus Habermas mengambil bentuk dari teori argumentasi moral, untuk mencari kebenaran, yaitu kebenaran normatif dan validitas kebenaran normatif sebagai konsensus rasional dari suatu diskursus intersubjektif. Keadilan bukan prinsip substantif, melainkan dimensi validitas yaitu prosedur pembentukan kehendak bersama secara diskursif.

Habermas mengarahkan perhatiannya kepada kondisi-kondisi komunikasi yang memungkinkan sebuah praksis pencapaian konsensus dapat dilakukan secara bebas dan *fair*. Dia mengembangkan teori diskursus. Teori diskursus itulah yang kemudian ditawarkan oleh Habermas sebagai landasan filosofis juga bagaimana membangun keadilan dengan mengedepankan “etika diskursus” dan “paradigma komunikatif.”

Untuk mencapai keadilan konsensus, dengan bersandarkan pada etika diskursus. Habermas mengandaikan bahwa konsensus dapat dicapai dalam sebuah masyarakat reflektif (cerdas) yang berhasil melakukan komunikasi memuaskan, para partisipan membuat lawan bicaranya memahami maksudnya dengan berusaha mencapai apa yang disebut Habermas “klaim-klaim kesahihan (*validity claims*).” Klaim-klaim inilah yang dipandang rasional dan akan diterima tanpa paksaan sebagai hasil konsensus.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> B. Hari Juliawan, “Ruang Publik Habermas: Solidaritas Tanpa Intimitas,” *Majalah Basis* No. 11-12 Tahun ke-53, November-Desember 2004, Hal. 22.

Dalam *The Theory of Communication Action*, ada empat macam klaim. *Pertama*, klaim kebenaran (*truth*), itu kalau kita percaya pada alam dunia alamiah dan objektif. *Kedua*, klaim ketepatan, itu kalau kita sepakat tentang pelaksanaan norma-norma dalam dunia sosial. *Ketiga*, klaim kejujuran, itu kalau kita sepakat tentang dunia batiniah dan ekspresi seseorang. *Keempat*, klaim komprehensibilitas, itu kalau kita bisa menjelaskan macam klaim-klaim dan mencapai kesepakatan.<sup>44</sup>

Oleh karena itu, untuk mencapai prinsip-prinsip dasar keadilan konsensus ada beberapa faktor di antaranya. *Pertama*, bahwa dalam mengungkapkan sesuatu, orang harus benar-benar mengemukakan kebenaran. *Kedua*, dalam mengemukakan kebenaran itu, orang harus mengupayakan keadilan satu terhadap yang lain. *Ketiga*, orang harus benar-benar saling tulus dan bersungguh-sungguh menjalin relasi satu dengan yang lain.<sup>45</sup>

#### **4. Teori Prioritas Kasuistis**

Teori prioritas kasuistis merupakan antitesa dari teori prioritas baku sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Radbruch mengajarkan bahwa harus digunakan asas prioritas, dimana prioritas pertama adalah keadilan, kedua adalah kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Kemanfaatan dan kepastian hukum tidak boleh

---

<sup>44</sup> Jurgen Habermas, *The Theory of Communication, Volume II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Beacon Press: Boston. 1987, Hal. 332.

<sup>45</sup> Syahrul Kirom, "Konsep Keadilan Jurgen Habermas dalam Perspektif Filsafat Kontemporer," *Jurnal Yaqzhan*, Vol. 08 No. 02, Desember 2022, Hal. 281 – 301.

bertentangan dengan keadilan. Demikian juga kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan kemanfaatan.

Dalam menyikapi pandangan Gustav Radbruch tersebut, Achmad Ali<sup>46</sup> selanjutnya mengemukakan “dengan semakin kompleksnya kehidupan manusia di era modern ini, maka pilihan prioritas yang sudah dibakukan, kadang-kadang memunculkan pertentangan antara kebutuhan hukum dengan kasus-kasus tertentu. Sebab adakalanya, dalam suatu kasus, keadilan yang lebih diprioritaskan ketimbang kemanfaatan dan kepastian hukum, dan mungkin lagi dalam kasus lainnya justru kepastian hukum yang lebih tepat diprioritaskan ketimbang keadilan dan kemanfaatan.

Teori prioritas kasuistis sesungguhnya menganggap bahwa tujuan hukum mencakupi keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dengan urutan prioritas, secara proporsional sesuai dengan kasus yang dihadapi dan ingin dipecahkan.<sup>47</sup>

Metode penyelesaian masalah hukum dengan menggunakan pendekatan kasuistis merupakan proses penalaran yang berupaya menyelesaikan masalah moral dengan mengekstraksi atau memperluas aturan abstrak dari kasus tertentu, dan menerapkan kembali aturan tersebut ke kasus baru.

Atau dapat juga dikatakan, sebagai sebuah studi tentang kasus-kasus yang tidak pernah terprediksi sebelumnya, dengan melakukan metode penyelesaian konflik kewajiban berdasarkan prinsip-prinsip umum, etika,

---

<sup>46</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum...*, *Op.Cit*, Hal. 289.

<sup>47</sup> <http://scholar.unand.ac.id/24492/1/BAB%20I%20PENDAHULUAN.pdf>.

agama, dan teologi moral pada kasus-kasus khusus dan konkrit perilaku manusia. Pendekatan kasuistis pada kasus-kasus tertentu sudah pastinya, menuntut pengetahuan luas tentang hukum alam dan keadilan, hukum perdata, kitab suci, dan keterampilan luar biasa untuk menafsirkan berbagai norma perilaku.<sup>48</sup>

Ajaran atau teori prioritas kasuistis sesungguhnya berangkat pada peristiwa hukum yang sudah terpapar dalam kenyataan, tetapi ketentuan-ketentuan hukum atau undang-undang yang tersedia sedang “menggedor-gedor” tujuan asali hukum yakni keadilan. Beberapa kasus hukum misalnya kadang menghentak dan mengganggu akal sehat kita, saat aturan hukumnya hendak dipaksakan pada kasus *in concreto*. Pada kasus yang menimpa seorang wanita tua bernama Minah, warga Banyumas, Jawa Tengah, yang dituduh mencuri 3 buah kakao dari Perkebunan Rumpun Sari Antan (RSA). Peristiwa ini terjadi pada tahun 2009 silam ketika Nenek Minah menunaikan pekerjaannya memanen kedelai di Perkebunan RSA. Nenek Minah kemudian dijatuhi hukuman penjara 1 bulan 15 hari dengan masa percobaan 3 bulan (**Putusan Pengadilan Nomor 247/PID.B/2009/PN.Pwt**).

Kasus lain lagi, misalnya kasus Fidelis adalah seorang pegawai negeri sipil (PNS) di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat, memiliki kisah pilu terkait ganja yang dijadikan obat. Cerita Fidelis bikin terenyuh karena dia meramu ganja untuk istrinya yang didiagnosis mengidap syringomyelia.

---

<sup>48</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Casuistry>

Kemudian ia harus berurusan dengan kepolisian, hingga kemudian yang bersangkutan dijatuhi vonis penjara selama 8 (delapan) bulan dan denda 1 milyar. Sembari menjalani proses hukum, pada akhirnya istri Fidelis juga meninggal dunia yang berada dalam penanganan dokter yang ditunjuk dan direkomendasikan oleh pihak penyidik. Selain Fidelis tidak lagi bersama dengan anak semata wayangnya yang masih balita, ia juga harus menahan kesedihan dan duka yang mendalam, sebab dengan tanpa lagi dia bisa mengurus istrinya dengan menyediakan ekstrak ganja, istrinya meninggal saat dirinya sedang menjalani masa-masa penahanan.

Dua kasus di atas, sedikit menjadi gambaran bahwa betapa tidak mungkin kasus tersebut langsung dihubungkan dengan pasal-pasal yang telah disediakan dalam undang-undang. Nenek Minah yang mencuri kakao pada perusahaan perkebunan RSA. Fidelis yang menggunakan ekstrak ganja untuk kesembuhan istrinya dari penyakit syringomyelia. Memang sudah jelas aturan hukumnya. Tetapi orang pasti akan bertanya, adilkah menghukum seorang nenek yang ternyata sebab-musabab mencuri kakao, karena desakan ekonomi dan kebutuhan makan tidak ada yang memerhatikannya. Adilkah menghukum seorang yang melakukan perawatan untuk istrinya, dengan menggunakan ekstrak ganja, kasus demikian apakah terpenuhi sebagai penyalahgunaan Narkotika.

Ajaran atau teori kasuistis sesungguhnya memberikan beban atau tugas berat untuk dan kepada aparat penegak hukum, penyidik, penuntut, dan majelis hakim pengadilan. Agar mengenyampingkan ketentuan-

ketentuan hukum yang tersedia, dari titik nol la harus mengusahakan atau merekonstruksi kembali “hukum baru” agar fakta-fakta konkrit yang terjadi dapat tertangani dan terputuskan memenuhi aspek dan tujuan hukum keadilan.

Dalam hubungannya dengan penelitian ini, menjadi urgen untuk menggunakan teori atau ajaran prioritas kasuistis. Sebab dalam beberapa perkara-perkara korupsi di sektor perbankan, frekuensi penanganan kredit macet pada Bank BUMN, Bank BUMD, atau bank dimana pemerintah daerah melakukan penyertaan modal, para APH tidak konsisten dalam menerapkan pasal-pasal pidana, peristiwanya sama tetapi kadang menggunakan UU Tipikor, kadang pula menggunakan UU Perbankan untuk menjerat pelaku dengan melalui tindak pidana perbankan.

Perlunya prioritas kasuistis dalam kasus-kasus korupsi di sektor perbankan, dimana APH sengaja mengabaikan ketentuan Pasal 14 UU Tipikor, dengan lebih banyak tertuju pada kasus dari seorang atau pelaku sebagai calon tersangka, karena katanya sejak awal sudah memiliki kehendak untuk merugikan keuangan negara.

Asas dalam hukum pidana yang menyatakan bahwa “niat tercermin dari perbuatan” sudah pasti menjadi tugas berat dari APH, meneliti dan mencermati kronologi kasus tersebut, betulkah si calon tersangka sejak awal dalam pencairan kredit kepada nasabah yang memang dapat menginsafi (atau setidaknya-tidaknya dapat membayangkan) dan memiliki pengetahuan kalau bank akan menjadi rugi dan berkonsekuensi negara

atau daerah akan menjadi rugi pula sebagai pihak yang juga terlibat dalam kegiatan usaha perbankan.

Perlunya penelaahan kasus dengan bertitik tolak dari ajaran kasuistis. Semakin besar peranan yang harus dilaksanakan oleh APH, saat mendeliver kasus konkrit apakah terpenuhi dalam unsur penyalahgunaan kewenangan atau unsur dengan secara melawan hukum memperkaya diri sendiri, kepada si calon tersangka telah terpenuhi dalam maksud atau niat jahat untuk merugikan keuangan negara. Jika tidak ada maksud untuk itu, maka perbuatan si pelaku akan lebih cenderung sebagai perbuatan maladministrasi ketimbang sebagai perbuatan pidana yang memenuhi Pasal 2 ayat 1 atau Pasal 3 UU Tipikor. Pada keadaan demikian, APH sudah pasti kegiatan pertamanya adalah meneliti dan mencermati kasus, dalam pilihan kesimpulan suatu peristiwa sebagai tindak pidana korupsi atau sebagai tindak pidana perbankan.

## **B. Tinjauan Umum Korupsi**

Bagian sub bab ini akan mengulas hal-hal yang umum tetapi tetap relevan dengan judul yang diangkat oleh peneliti. Poin-poin yang dibahas diantaranya pengertian korupsi, jenis-jenis tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU No. 31/1999 sebagaimana telah diubah dalam UU No. 20/2001, unsur sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi sebagaimana telah diuji materilkan di MK, dan terakhir unsur kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi pada Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor.

## 1. Pengertian Korupsi

Sebelum dianggap sebagai kejahatan, korupsi berakar dari perilaku yang semula dinilai wajar sebelum kemudian dianggap sebagai hal yang menyimpang karena membawa kerugian. Jauh sebelum hukum modern memasukan perilaku korupsi sebagai sebuah kejahatan, Aristoteles, yang diikuti oleh Machiavelli, merumuskan sesuatu yang disebutnya sebagai "korupsi moral" (*moral corruption*). Korupsi moral merujuk pada berbagai bentuk konstitusi yang sudah melenceng, hingga para penguasa rezim, termasuk dalam sistem demokrasi, tidak lagi dipimpin oleh hukum, tetapi tidak lebih hanya berupaya melayani dirinya sendiri.<sup>49</sup>

Kata "korupsi" berasal dari bahasa latin "*Corruptio*", kemudian turun ke banyak bahasa Eropa seperti "*Corruption*", atau "*Corrupt*" (Inggris), "*Corruption*" (Perancis), dan "*Corruptie*" (Belanda). Dari bahasa Belanda ini turun ke bahasa Indonesia dengan kata "korupsi".<sup>50</sup> *Corruptio* (korupsi) artinya suatu perbuatan yang busuk, tidak jujur, buruk, bejat, dapat disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.<sup>51</sup>

Sejumlah literatur mengartikan korupsi sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan, organisasi, yayasan, dan

---

<sup>49</sup> Mansyur Semma, 2008, *Negara dan Korupsi; Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*, Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, Hal. 32.

<sup>50</sup> Andi Hamzah, 1986, *Korupsi Di Indonesia, Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hal. 9.

<sup>51</sup> *Ibid.*

sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.<sup>52</sup> Perilaku yang “buruk; rusak; suka menerima uang sogok; menyelewengkan uang/barang milik perusahaan atau negara; menerima uang dengan menggunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi,<sup>53</sup> “kebejatan; ketidakjujuran; tidak bermoral; penyimpangan dari kesucian”,<sup>54</sup> penyuapan; pemalsuan penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan sebagai tempat seseorang bekerja untuk keuntungan pribadi atau orang lain.<sup>55</sup>

**Robert Klitgaard**,<sup>56</sup> mendefinisikan korupsi sebagai berikut: <sup>57</sup>

*“...Tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan Negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri); atau aturan pelaksanaan menyangkut tingkah laku pribadi....”*

Dalam *Black’s Law Dictionary*,<sup>58</sup> Henry Campbell kemudian memposisikan korupsi sebagai:

*“...Suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersama dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain....”*

---

<sup>52</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/korupsi>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 22.25 wita.

<sup>53</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005, Hal. 72.

<sup>54</sup> The Lexicon Webster Dictionary, 1978. Dikutip dari Andi Hamzah, *ibid*.

<sup>55</sup> Andi Hamzah, *ibid*.

<sup>56</sup> Robert Klitgaard, Profesor dari International Development and Security RAND Graduate School, Santa Monica, AS, adalah seorang peneliti yang memfokuskan pandangannya terhadap isu korupsi.

<sup>57</sup> Robert Klitgaard, 2001. *Membasmi Korupsi*, Jakarta; Yayasan Obor Indonesia. Robert Klitgaard, 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

<sup>58</sup> Henry Champbell, 1990, *Black’s Law Dictionary*, Edition VI, West Publising, ST Paul Minnesota. Dapat dilihat di: <https://heimatundrecht.de/sites/default/files/dokumente/Black%27sLaw4th.pdf>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 22.35 wita.

Mantan Jaksa Agung Baharuddin Lopa mengartikan korupsi sebagai tindak pidana yang berhubungan dengan penyuapan, manipulasi, dan perbuatan lainnya sebagai perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, serta merugikan kesejahteraan dan kepentingan umum.<sup>59</sup> Subekti dan Citrisoedibio menyebut korupsi sebagai perbuatan curang, dan tindak pidana yang merugikan Negara.<sup>60</sup>

Secara harfiah, korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat, dan merusak. Karena masalah korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah. Korupsi juga bisa terjadi karena praktik penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan kedalam dinas di bawah kekuasaan jabatannya.<sup>61</sup> Dapat pula korupsi terjadi karena alasan ekonomi. Bank Dunia (World Bank) mendefinisikan korupsi sebagai "*abuse of public office*,"<sup>62</sup> yaitu penyalahgunaan jabatan publik untuk keuntungan pribadi atau kelompok.<sup>63</sup> Presiden World Bank, James Wolfensoh,<sup>64</sup> menyebut "*Corruption is like*

---

<sup>59</sup> Baharuddin Lopa, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Berikut Pembahasan Serta Penerapannya Dalam Praktek*, Bandung: Alumni, 1987, Hal. 1.

<sup>60</sup> Rizki Ramadhani dkk., *Problematika Tindak Pidana Korupsi*, Indramayu: Penerbit Adab, 2024, Hal. 2.

<sup>61</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, Hal. 9.

<sup>62</sup> Dokumen asli: "World Bank, "Helping Countries Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank," 1997. Dikutip dari: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175291468765621959/pdf/multi-page.pdf>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 22.39 wita.

<sup>63</sup> Winarso Zain, *Korupsi Musuh Bersama*, Jakarta: Lembaga Pencegah Korupsi, 2004, Hal. 64.

<sup>64</sup> Statement similar to the one made by James Wolfensohn, President of the World Bank, Transition, 7(9- 10), Page 9, September/October 1996. Dikutip dari: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175291468765621959/pdf/multi-page.pdf>.

*cancer, retarding economic development,*” korupsi seperti kanker, menghambat pembangunan ekonomi. Huntington (1964) dan Lui (1985) menyebut “*Corruption can be like 'grease, 'speeding up the wheels of commerce*”, korupsi seperti ‘minyak’ yang mempercepat roda perdagangan.<sup>65</sup>

Dalam karyanya yang lain menyangkut praktik korupsi di pemerintahan daerah, Klitgaard menyebut jika korupsi dapat diartikan “memungut uang bagi layanan yang sudah seharusnya diberikan” atau “menggunakan wewenang untuk mencapai tujuan yang tidak sah.” Karena besarnya daya rusak korupsi, Klitgaard menyerukan komunitas internasional untuk memerangi korupsi secara bersama-sama.<sup>66</sup> Korupsi adalah tidak melaksanakan tugas karena lalai atau sengaja.<sup>67</sup> Secara umum, korupsi dipahami sebagai suatu tindakan pejabat publik yang menyelewengkan kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, dan kelompok yang mengakibatkan kerugian negara.<sup>68</sup>

Korupsi juga dapat didefinisikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Korupsi mencakup

---

<sup>65</sup> “Some formnal theorizing along this line can be found in Leff (1964), Huntington (1968), and Lui (1985)”, dikutip dari: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175291468765621959/pdf/multi-page.pdf>., ibid.

<sup>66</sup> Dapat dibaca dalam salah satu artikel R.Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 22.51 wita.

<sup>67</sup> Robert Klitgaard dkk, *Penuntutan Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Alih Bahasa Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Kemitraan Partnership, 2005, Hal. 3,

<sup>68</sup> H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, Hal. 5.

perilaku pejabat-pejabat sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang memperkaya diri mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan mereka, dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan pada mereka.<sup>69</sup> Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mendefinisikan korupsi sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum dan masyarakat luas demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.<sup>70</sup>

Lubis dan Scott dalam pandangannya tentang korupsi disebutkan bahwa dalam arti hukum, korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut, sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela.<sup>71</sup> Transparency International mengartikan korupsi sebagai perilaku pejabat publik, politikus atau pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengan dirinya, dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik

---

<sup>69</sup> Jeremi Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Transparency Internasional Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2003, Hal 6 - 7,

<sup>70</sup> Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Depok: Pena Mukti Media, 2008, Hal. 2.

<sup>71</sup> I.G.M. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, Hal. 16.

yang dipercayakan kepada mereka.<sup>72</sup> Transparency International mengingatkan dampak korupsi:<sup>73</sup>

*“Corruption erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis”.*(Korupsi mengikis kepercayaan, melemahkan demokrasi, menghambat pembangunan ekonomi dan selanjutnya memperburuk kesenjangan, kemiskinan, perpecahan sosial dan krisis lingkungan).

Inti korupsi adalah penyalahgunaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Rumusan korupsi yang dikemukakan oleh Brooks adalah dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi.<sup>74</sup>

Sayed Hussain Alatas memberikan ciri-ciri korupsi yaitu:<sup>75</sup>

- a. *Suatu penghinaan terhadap kepercayaan;*
- b. *Penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta, atau masyarakat umumnya;*
- c. *Dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan khusus;*
- d. *Dilakukan dengan rahasia, kecuali dalam keadaan dimana orang-orang yang berkuasa atau bawahannya menganggapnya tidak perlu;*
- e. *Melibatkan lebih dari satu orang atau pihak;*
- f. *Adanya kewajiban dan keuntungan bersama dalam bentuk uang atau yang lain;*
- g. *Terpusatnya kegiatan (korupsi) pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya;*
- h. *Adanya usaha untuk menutupi perbuatan korupsi dalam bentuk-bentuk pengesahan hukum;*

---

<sup>72</sup> Buku Panduan korupsi, *Pahami Dulu Baru Lawan*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, 2013, Hal. 7.

<sup>73</sup> <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 22.57 wita.

<sup>74</sup> Syed Hussain Alatas, , *Korupsi, Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta: LP3ES1987, Hal.7.

<sup>75</sup> *Ibid*, Hal.8.

- i. *Menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi.*

Akibat dari Tipikor sangat bervariasi. Dampak Tipikor sangat multi efek dan berefek domino. Korupsi dapat mengakibatkan melambatnya ekonomi suatu Negara, sesuai penelitian Rose Ackerman (1978), Shleifer dan Vishny (1993), Bardhan (1997), Mauro (1995, 1998), Bowles (2000), Jain (2001), Mo (2001), Gupta dan Alonso-Terme (2002), Meon dan Sekkat (2005), Cuervo-Cazzura (2006), dan Dzhumashev (2014), yang menyatakan bahwa korupsi berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi,<sup>76</sup> menurunnya investasi,<sup>77</sup> meningkatkan kemiskinan, serta meningkatnya ketimpangan pendapatan,<sup>78</sup> bahkan korupsi dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat di suatu Negara. Temuan ini sesuai dengan penelitian Rose Ackerman (1978), Shleifer dan Vishny (1993), Bardhan (1997), Mauro (1995, 1998), Bowles (2000), Jain (2001), Mo (2001), Gupta dan Alonso-Terme (2002), Meon dan Sekkat (2005), Cuervo-Cazzura (2006), dan Dzhumashev (2014).<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup>Arfin Deddy Candra,. "Kendala Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Transnasional," artikel dalam *Jurnal BPPK* Volume 11, Nomor 1, 2018, Hal 34.

<sup>77</sup> Nawatmi, Sri. 2016. "Pengaruh Korupsi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Studi Empiris Negara-Negara Asia Pasifik." *Jurnal Media Ekonomi dan Manajemen*. Volume 31 No.1 Page 15.

<sup>78</sup> Rimawan Pradiptyo,. Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game. *Review of Law and Economics*. Volume 3 No. 2 2007, Page 198–219

<sup>79</sup> Arfin Deddy Candra, *Op.Cit.*

## 2. Jenis-Jenis Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi memiliki jenis beragam. Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),<sup>80</sup> korupsi dirumuskan ke dalam 30 (tiga puluh) bentuk/jenis. Ketiga puluh bentuk tersebut kemudian dapat disederhanakan ke dalam tujuh kelompok besar, yaitu: 1) kerugian keuangan negara, 2) suap menyuap, 3) penggelapan dalam jabatan, 4) pemerasan, 5) perbuatan curang, 6) benturan kepentingan dalam pengadaan, 7) dan gratifikasi. Masing-masing kelompok kemudian dapat diuraikan sebagai berikut (lihat Tabel I).

Tabel I: Rumusan Tipikor dalam UU TPK

<b>Delik</b>	<b>Pasal</b>
Kerugian Negara	Psl 2 (1), Psl 3
Pemberian sesuatu/janji kepada PN atau PGN (Penyuapan)	Psl 5 (1) a,b,; Psl 13, Psl 5 (2); Psl 12, a,b,; Psl 1; Psl 6 (1) a,b,; Psl 6 (2); Psl 12, c,d.
Penggelapan dalam jabatan	Psl 8; Psl 9; Psl 10, a,b,c.
Perbuatan pemerasan	Psl 12 huruf e,f,g,.
Perbuatan curang	Psl 7 (1), a,b,c,d,; Psl 7 (2); Psl 12 huruf h.
Benturan kepentingan dalam pengadaan.	Psl 12 i.
Gratifikasi	Psl 12B jo Psl 12C.

Sumber: KPK, 2007.

*Pertama*, kerugian negara, baik kerugian negara bersih (*net loss*) maupun kerugian negara total (*lost*). Pengertian murni merugikan keuangan negara adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh orang, Aparatur Sipil Negara (ASN), dan penyelenggara negara yang melawan hukum, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada

---

<sup>80</sup> Anonim, "Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi", Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2007, Hal. 15-17.

padanya karena jabatan atau kedudukan dengan melakukan tindak pidana korupsi.<sup>81</sup>

Jenis korupsi yang terkait dengan kerugian negara diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK *Juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016<sup>82</sup>, dengan pembedaan unsur sebagai berikut:

- 1) Unsur-unsur Pasal 2 UU TPK *jo* Putusan MK; a) setiap orang; b) memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi; c) dengan cara melawan hukum; d) merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara.
- 2) Unsur-unsur Pasal 3 UU TPK *jo* Putusan MK; a) setiap orang; b) dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi; c) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana; d) yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; e) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

UU Tipikor sendiri tidak mendefinisikan apa yang dimaksud kerugian Negara. Kerugian negara berdasarkan Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>83</sup> Pasal 2 ayat (1) UU TPK sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:25/PUU-

---

<sup>81</sup> Ismail, 2018. "Kajian Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Legalite: Jurnal Perundang-Undangan dan Hukum Pidana Islam*, Vol. 2, No. 2, Hal. 5

<sup>82</sup> *Ibid*, Hal 116-117.

<sup>83</sup> Dalam perkara TPK Penuntut Umum tidak menggunakan pengertian Kerugian Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UU Perbendaharaan Negara tersebut karena akan menimbulkan implikasi yang berbeda sebab dalam TPK tidak ada perbuatan tersebut yang dilakukan dengan culpa/lalai melainkan dengan sengaja. Selain dari itu subyek hukum dari UU perbendaharaan negara bukan setiap orang melainkan orang yang berkualitas bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara, Sehingga kerugian Negara yang dipakai dalam perkara TPK oleh penyidik dan penuntut adalah kerugian Negara dalam UU TPK.

XIV/2016<sup>84</sup> menganut delik formil dengan kata “dapat.” Namun setelah putusan MK tersebut yang menyatakan frasa “dapat” tidak memiliki kekuatan hukum mengikat maka Pasal 2 ayat (1) U Tipikor menganut delik materiil.

*Kedua*, suap menyuap (*bribery*). Dalam buku “Sosiologi Hukum: Sesuatu Pengantar”<sup>85</sup> karya Baso Madiung disebutkan, suap dianggap sebagai bentuk primitif dan induk korupsi. Dalam terminologi hukum, suap didefinisikan sebagai “pemberian atau janji kepada seorang penyelenggara negara atau pegawai negeri yang berhubungan dengan jabatannya.”<sup>86</sup>

Klasifikasi delik penyuaan dalam UU TPK dapat dilihat pada: a) menyuap pegawai negeri (Pasal 5 ayat 1 huruf a dan b); b) memberi hadiah kepada pegawai karena jabatannya (Pasal 13); c) pegawai negeri menerima suap (Pasal 5 ayat (2), Pasal 12 huruf a dan b); d) pegawai negeri menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatannya (Pasal 11); e) menyuap hakim (Pasal 6 ayat 1 huruf a); f) menyuap advokat (Pasal 6 ayat (1) huruf b); g) Hakim dan advokat menerima suap (Pasal 6 ayat (2); h) Hakim menerima suap (Pasal 12 huruf c); dan i) Advokat menerima suap (Pasal 12 huruf d)

---

<sup>84</sup> Salah satu artikel yang mengkaji tentang ini dapat dilihat dalam: Fatkhurohman Fatkhurohman dan Nalom Kurniawan, “Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016”, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1411>.

<sup>85</sup> Baso Madiung, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, Makassar: CV Media Makassar. 2014, Hal. 92.

<sup>86</sup> Mahrus Ali dan Deni Setya Bagus Yuherawan, *Delik-Delik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika. 2021, Hal. 41.

Terkait unsur-unsurnya, misalnya dalam Pasal 5, terdapat 4 (empat) unsur yaitu; 1) subyeknya adalah pegawai negeri atau penyelenggara Negara; 2) menerima hadiah atau janji; 3) diketahui bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakannya agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya. Sedangkan dalam Pasal 12, unsur-unsurnya meliputi; 1) pegawai negeri atau penyelenggara negara; 2) menerima pemberian/hadiah atau janji; 3) diketahui atau patut diduga; 4) hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakannya agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

*Ketiga*, penggelapan dalam jabatan. Dalam terminologi hukum, penggelapan adalah suatu perbuatan dengan sengaja atau melawan hukum memiliki barang sesuatu atau seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang lain, tetapi yang ada dalam kekuasaannya bukan karena jabatan. Penggelapan dalam jabatan adalah tindakan dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga, melakukan pemalsuan buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi, merobek dan menghancurkan barang bukti suap untuk melindungi pemberi suap, dan lain-lain.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220524-ayo-kenali-dan-hindari-30-jenis-korupsi-ini>. Data akses 1 Oktober 2024 Pukul 23.15 wita.

Tindak pidana penggelapan dalam jabatan dalam konstruksi UU Tipikor yaitu: a) Pegawai negeri menggelapkan uang atau membiarkan penggelapan (Pasal 8); b) Pegawai negeri memalsukan buku untuk pemeriksaan administrasi (Pasal 9); c) Pegawai negeri merusak bukti (Pasal 10 huruf a); d) Pegawai negeri membiarkan orang lain merusak bukti (Pasal 10 huruf b); dan e) Pegawai negeri membantu orang lain merusak bukti (Pasal 10 huruf c)

Unsur-unsur dalam Pasal 8 ini yaitu: 1) pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan untuk menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara; 2) dengan sengaja; 3) menggelapkan atau membiarkan orang lain menggelapkan atau membantu dalam melakukan perbuatan itu; 4) uang atau surat berharga; 5) yang disimpan karena jabatannya. Dalam Pasal 9, penggelapan yang dilakukan pegawai negeri dengan memalsukan buku untuk pemeriksaan administrasi, meliputi unsur-unsur: 1) pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan untuk menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara; 2) dengan sengaja; 3) memalsu; 4) buku-buku atau daftar khusus untuk pemeriksaan administrasi.

*Keempat*, pemerasan. Pemerasan adalah perbuatan dimana petugas layanan yang secara aktif menawarkan jasa atau meminta imbalan kepada pengguna jasa untuk mempercepat layanannya walau melanggar prosedur. Pemerasan memiliki unsur janji atau bertujuan menginginkan

sesuatu dari pemberian tersebut.<sup>88</sup> Diatur dalam Pasal 12 UU Tipikor. Terdapat 2 (dua) klasifikasi delik pemerasan dalam Pasal 12 UU Tipikor; a) Pegawai negeri memeras (Pasal 12 huruf e dan g); dan b) Pegawai negeri memeras pegawai negeri yang lain (Pasal 12 huruf f). Pemerasan memiliki ciri-ciri: 1) adanya permintaan secara langsung oleh penerima (penyelenggara jabatan); 2) bersifat memaksa dan sering disertai ancaman; c) adanya penyalahgunaan kekuasaan; dan 4) penerima bersifat aktif.

Unsur-unsur dalam Pasal 12 huruf e: 1) pegawai negeri atau penyelenggara Negara; 2) dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain; 3) secara melawan hukum; 4) memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuai bagi dirinya; 5) menyalahgunakan kekuasaan. Dalam Pasal 12 huruf f, unsur-unsurnya: 1) pegawai negeri atau penyelenggara Negara; 2) pada waktu menjalankan tugas; 3) meminta menerima, atau memotong pembayaran; 4) kepada pegawai negeri/penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum; 5) seolah-olah pegawai negeri/penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum mempunyai utang kepadanya; 6) diketahuinya bahwa hal tersebut bukan merupakan utang. Sementara unsur-unsur Pasal 12 huruf g yaitu; 1) pegawai negeri atau penyelenggara negara; 2) pada waktu menjalankan tugas; 3) meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang; 4)

---

<sup>88</sup> <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220426-ini-beda-gratifikasi-suap-pemerasan-dan-uang-pelicin>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 23.20 wita.

seolah-olah merupakan utang kepada dirinya; 5) diketahuinya bahwa hal tersebut bukan merupakan hutang.<sup>89</sup>

*Kelima*, perbuatan curang. Adalah perbuatan yang biasanya dilakukan dalam lingkup pengadaan barang dan jasa. Beberapa klasifikasi pasal perbuatan curang dalam Pasal 7 UU Tipikor yaitu; a) Pemborong berbuat curang (Pasal 7 ayat (1) huruf a); b) Pengawas proyek membiarkan perbuatan curang (Pasal 7 ayat (1) huruf b); c) Rekanan TNI atau Polri berbuat curang (Pasal 7 ayat (1) huruf c); d) Pengawas rekanan TNI atau Polri membiarkan perbuatan curang (Pasal 7 ayat (1) huruf d); e) Penerima barang TNI atau Polri membiarkan perbuatan curang (Pasal 7 ayat (2)); f) Pegawai negeri menyerobot tanah negara sehingga merugikan orang lain (Pasal 12 huruf h). Beberapa contoh perbuatan curang misalnya;<sup>90</sup>

- a. *Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang;*
- b. *Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang di atas;*
- c. *Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia (“TNI”) dan atau kepolisian melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang; atau*
- d. *Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan TNI dan atau kepolisian dengan sengaja membiarkan perbuatan curang di atas.*

---

<sup>89</sup> “Memahami Untuk Membasmi..”, KPK, *Op.Cit.*, Hal. 65, 67, 69.

<sup>90</sup> *Ibid.*

*Keenam*, benturan kepentingan dalam pengadaan. Benturan kepentingan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah situasi di mana seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara, baik 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. Disebutkan dalam Pasal 12 huruf (i) UU Tipikor, Contoh kasus misalnya, dalam sebuah pengadaan alat tulis kantor, seorang pegawai pemerintah menyertakan perusahaan keluarganya untuk terlibat proses tender dan mengupayakan kemenangannya.<sup>91</sup>

*Ketujuh*, gratifikasi. Berdasarkan Pasal 12B ayat (1) UU Tipikor, setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap sebagai pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan: a) yang nilainya Rp10 juta atau lebih, maka pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi; b) yang nilainya kurang dari Rp10 juta, maka pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dibuktikan oleh penuntut umum. Adapun sanksi pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima gratifikasi yang dianggap suap sebagaimana tersebut di atas, adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun

---

<sup>91</sup> <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220524-ayo-kenali-dan-hindari-30-jenis-korupsi-in>. Data akses 1 Oktober 2024 pukul 23.35 wita.

dan paling lama 20 tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp200 juta dan paling banyak Rp1 miliar. Namun demikian, apabila penerima melaporkan gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Korupsi paling lambat 30 hari kerja sejak tanggal gratifikasi diterima, maka sanksi atau ancaman pidana terkait gratifikasi tidak berlaku.

### **3. Ajaran Sifat Melawan Hukum dalam Korupsi Kerugian Keuangan Negara**

Konstruksi delik dalam UU Tipikor dimulai dari Pasal 2 dan Pasal 3 yang menyertakan 2 (dua) unsur penting yaitu “kerugian keuangan Negara”, “sifat melawan hukum”, 2 unsur ini bisa juga dikatakan sebagai “unsur utama” dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Unsur melawan hukum dalam perkara korupsi merupakan hal yang penting dan menentukan untuk adanya suatu tindak pidana korupsi yang harus dipertanggungjawabkan,<sup>92</sup> baik tanggung jawab jabatan maupun tanggung jawab pribadi. Karena tidak semua temuan kerugian Negara, memenuhi unsur pidana atau disebut sebagai tindak pidana korupsi.

---

<sup>92</sup> Teori pertanggungjawaban pidana salah satunya merujuk pada E. Utrecht, 1960, *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada (UGM) Press, hlm 257. Utrecht menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana atau kesalahan menurut hukum pidana (*schuld in ruimte zin*) terdiri atas tiga anasir yaitu: 1) Kemampuan bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaarheid*) dari pembuat; 2) Suatu sikap psikhis pembuat berhubung dengan kelakuannya, yaitu Kelakuan disengaja (anasir sengaja), dan Kelakuan kurang berhati-hati atau lalai (anasir kealpaan) atau culpa (*schuld in enge zin*); 3) Tidak ada alasan-alasan yang meniadakan pidana, berupa alasan pemaaf yaitu alasan hukum yang menghapuskan kesalahan (*schuld uitlutings gronden*).

Dalam ilmu hukum, dikenal 2 (dua) macam atau dimensi sifat melawan hukum (*wederrechtelijkeheid*), materiil (*materieel wederrechtelijkeheid*) dan formil (*formale wederrechtelijkeheid*).<sup>93</sup>

Sifat melawan hukum dalam tindak pidana mengandung makna, antara lain:

- "Sifat Melawan Hukum" dapat diartikan sebagai syarat umum untuk dapat dipidananya suatu perbuatan sebagaimana pengertian perbuatan pidana/tindak pidana yaitu sebagai perbuatan manusia yang masuk dalam rumusan delik, bersifat melawan hukum baik formal maupun material, dan dapat dicela atau bertentangan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat;
- Adanya kata-kata "melawan hukum" yang dicantumkan secara eksplisit/tegas dalam rumusan delik dimaknai sebagai syarat tertulis untuk dapat dipidananya suatu perbuatan;
- Perumusan "sifat Melawan Hukum" formal mengandung arti bahwa suatu perbuatan itu harus memenuhi semua unsur yang terdapat dalam rumusan suatu delik dalam undang-undang;
- Perumusan "sifat Melawan Hukum" materiil mengandung dua pandangan, yaitu: *Pertama*, dari sudut perbuatannya mengandung arti melanggar atau membahayakan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh pembuat undang-undang dalam rumusan delik. *Kedua*, dari sudut sumber hukumnya, sifat melawan hukum mengandung pertentangan dengan asas kepatutan, keadilan, dan hukum yang hidup di masyarakat.

Menurut Barda Nawawi Arief, bahwa sifat melawan hukum merupakan unsur mutlak dari suatu tindak pidana. Artinya walaupun dalam perumusan delik tidak dirumuskan secara tegas/eksplisit adanya unsur melawan hukum, akan tetapi suatu perbuatan (delik) tersebut yang telah

---

<sup>93</sup> Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya.

dirumuskan sebagai tindak pidana dalam undang-undang harus selalu dianggap bersifat melawan hukum.<sup>94</sup> Jadi perumusan formal dalam undang-undang harus dilihat sebagai faktor atau ukuran obyektif untuk menyatakan suatu perbuatan bersifat melawan hukum. Ukuran formal atau obyektif itu pun masih harus diuji secara materiil, apakah ada alasan pembenar atau tidak, dan apakah perbuatan itu betul-betul bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat atau hukum yang hidup dalam masyarakat.

Sebaliknya, apabila perbuatannya secara materiil tidak bersifat melawan hukum, maka tidak dapat dikatakan ada tindak pidana, sehingga tidak dapat dipidana. Hal tersebut terlihat adanya asas keseimbangan antara patokan formal (melawan hukum formal/kepastian hukum) dan patokan materiil (melawan hukum materiil/nilai keadilan). Apabila unsur melawan hukum itu tidak ada/tidak terbukti, maka si pelaku tidak dapat dipidana. Dapat diartikan bahwa ketentuan itu mengandung didalamnya asas “tiada pertanggungjawaban pidana tanpa sifat melawan hukum” (“*no liability without unlawfulness*”).<sup>95</sup> Meskipun perbuatannya memenuhi rumusan delik (*an objective of penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi syarat untuk penjatuhan pidana.

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, Hal. 34. Dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK sebagai delik formil, maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.

Pandangan ini sejalan dengan penjelasan Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK<sup>96</sup> bahwa yang dimaksud dengan "secara melawan hukum" dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun<sup>97</sup> 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.

Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016<sup>98</sup> yang mengoreksi frasa "dapat" dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK kemudian menggeser paradigma pemidanaan dalam Tindak Pidana Korupsi, dari delik formil menjadi delik materil. Putusan MK menafsirkan bahwa frasa "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor harus dibuktikan dengan kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*) bukan potensi atau perkiraan kerugian keuangan negara (*potential loss*).

---

<sup>96</sup> Sebelum dikoreksi Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016.

<sup>97</sup> Frasa "maupun" dalam penjelasan tersebut bermakna bahwa UU TPK mengadopsi dua ajaran sifat melawan hukum secara alternatif yaitu; ajaran sifat melawan hukum formil; dan ajaran sifat melawan hukum materil.

<sup>98</sup> Sebelum putusan ini, sifat "melawan hukum" dan unsur "kerugian keuangan negara" pernah diputus MK dalam Putusan Nomor: 003/PUU-IV/2003

Roeslan Saleh menerangkan bahwa dalam ajaran melawan hukum, yang disebut melawan hukum materiil tidaklah hanya sekedar bertentangan dengan hukum tertulis, tetapi juga bertentangan dengan hukum tidak tertulis. Sebaliknya, dalam ajaran melawan hukum formil, melawan hukum adalah bertentangan dengan hukum tertulis saja. Jadi menurut ajaran materiil, di samping memenuhi syarat-syarat formil, yaitu memenuhi semua unsur yang disebut dalam rumusan delik, perbuatan harus benar-benar dirasakan masyarakat sebagai tidak boleh atau tidak patut.<sup>99</sup>

Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), dalam kajiannya yang dituangkan dalam “Penjelasan Hukum Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”<sup>100</sup> menjelaskan makna unsur melawan hukum dalam Pasal 2 UU TPK (sebelum putusan MK), bahwa secara *expressis verbis*, pembentuk UU Tipikor hendak menegaskan bahwa unsur ‘melawan hukum’ dalam pasal ini, harus dimaknai sebagai “melawan hukum” dalam arti formil dan dalam arti materiil dengan fungsi positif (memperluas ruang lingkup rumusan delik), yaitu membuka ruang bagi dapat dipidananya perbuatan-perbuatan yang sebelumnya tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam literatur, pengertian “melawan

---

<sup>99</sup> Roeslan Saleh, *Sifat Melawan Hukum dari Perbuatan Hukum Pidana*, Jakarta : Aksara Baru, 1987, Hal. 7

<sup>100</sup> Judicial Sector Support Programme (JSSP) merupakan program kerjasama antar institusi di Indonesia dan Belanda selama empat tahun (2014-2018) yang dikembangkan sebagai respon terhadap permintaan dari Mahkamah Agung (MA) dan Kejaksaan Agung (KA) untuk memperkuat Rule of Law di Indonesia. JSSP didanai oleh the Royal Netherlands Embassy (RNE) di Jakarta dan diadministrasikan oleh Center for International Legal Cooperation (CILC) serta Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP)

hukum” dalam arti materiil dengan fungsi positif tadi digunakan untuk membedakannya dengan fungsi negatif (membatasi ruang lingkup rumusan delik), yaitu ketiadaan sifat ‘melawan hukum’ dalam suatu perbuatan yang secara nyata dilakukan (secara materiil), meskipun pada dasarnya telah memenuhi rumusan delik. Ajaran ini dijadikan sebagai alasan pembenar, di luar alasan-alasan pembenar yang telah diatur undang-undang.<sup>101</sup>

Sebelumnya, dalam Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2003, MK menilai bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor bertentangan dengan UUD 1945, karena menimbulkan ketidakpastian hukum. MK berpandangan bahwa Pasal 28 D ayat (1) melindungi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh jaminan dan perlindungan hukum yang pasti – dalam hukum pidana diterjemahkan sebagai asas legalitas. Asas ini menuntut agar rumusan suatu perbuatan, sehingga dapat dianggap sebagai suatu tindak pidana, harus dituangkan dalam peraturan tertulis terlebih dahulu. MK kemudian menyatakan bahwa tafsir atas pengertian ‘secara melawan hukum’ dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) tadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>102</sup>

Sejak saat itu, timbul kembali perbedaan persepsi di antara para penegak hukum dalam memahami penafsiran unsur “melawan hukum” dalam arti materiil sebagaimana telah dijelaskan di atas, sehingga penerapan Pasal 2 ayat (1) tersebut justru menimbulkan ketidakpastian

---

<sup>101</sup> Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2016, *Penjelasan Hukum Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: LeIP, hlm 12.

<sup>102</sup> Putusan MK Nomor: 003/PUU-IV/2003 Tentang Pengujian UU No 31 Tahun 1999.

hukum dan ketidakadilan. Meskipun ketentuan ini banyak digunakan, penafsiran unsur “melawan hukum” dalam praktek penanganan perkara tindak pidana korupsi di pengadilan Tipikor ternyata menunjukkan adanya ketidakseragaman.<sup>103</sup>

Di samping adanya perbedaan persepsi tadi, terdapat permasalahan lain dalam memahami fungsi “melawan hukum” pada pasal tersebut. Meskipun “melawan hukum” disebutkan sebagai unsur delik dalam Pasal 2 ayat (1), fungsinya bukan sebagai *kernbestanddeel* (unsur inti delik), melainkan hanya sebagai sarana untuk menuju perbuatan yang dilarang, yaitu perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi. Fungsi melawan hukum sebagai suatu ‘sarana’ ini, dapat diketahui dari penjelasan tentang unsur melawan hukum dalam beberapa peraturan sebelumnya. Penjelasan Pasal 1 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, misalnya, menyatakan secara eksplisit bahwa:

*“(...) ayat ini tidak menjadikan perbuatan melawan hukum sebagai suatu perbuatan yang dapat dihukum, melainkan melawan hukum ini adalah sarana untuk melakukan perbuatan yang dapat dihukum, yakni perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu badan (...)”.*

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, fungsi melawan hukum sebagai ‘sarana’ ini juga dapat ditemui pada penjelasan umumnya yang menyatakan, antara lain, bahwa (sifat) ‘melawan hukum’ adalah bagian dari perbuatan memperkaya diri sendiri:

*“(...) agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang*

---

<sup>103</sup> LeIP, *Op.Cit.*, Hal. 13.

*semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini dirumuskan sedemikian rupa, sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi, secara melawan hukum dalam pengertian formil dan materil (...)*”.

Dalam praktek penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi dewasa ini, pengertian “melawan hukum” tidak lagi dipahami sebagai suatu sarana. Penegak hukum lebih mendahulukan pembuktian terpenuhinya unsur “melawan hukum”, ketimbang membuktikan terjadinya perbuatan pelaku yang diatur di sini, yaitu “memperkaya diri sendiri” (secara melawan hukum). Atau, unsur “melawan hukum” pada umumnya telah dianggap terpenuhi, jika seseorang atau satu korporasi telah mendapatkan “kekayaan/pertambahan kekayaan”. Dengan demikian, pelaku akan dianggap telah terbukti melakukan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1), tanpa menguji terlebih dahulu apakah terkandung sifat (secara) melawan hukum dalam perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau korporasi, yang dilakukannya. Padahal, hubungan antara sifat melawan hukum dan perbuatan memperkaya diri tersebut, seharusnya akan dapat menunjukkan ada (atau tidaknya) sifat melawan hukum dari perbuatan yang dilakukan pelaku, sebagai syarat utama untuk dapat dihukumnya seseorang karena melakukan tindak pidana.<sup>104</sup>

Permasalahan dalam penerapan unsur ‘melawan hukum’ dalam Pasal 2 ayat (1) ini menjadi semakin rumit, ketika Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam praktiknya menggunakannya secara bersamaan dengan

---

<sup>104</sup> *Ibid.* Hal. 15.

Pasal 3, baik dengan model dakwaan subsidiaritas, maupun model dakwaan alternatif. Penggunaan Pasal 2 ayat (1) sebagai dakwaan primer mengandung kerumitan tersendiri terkait pembuktian unsur 'menyalahgunakan kewenangan' dalam Pasal 3, karena cakupan Pasal 2 ayat (1) sebenarnya lebih luas dari Pasal 3 UU Tipikor. Untuk menjembatani masalah tersebut, Mahkamah Agung telah menetapkan rumusan hukum yang dituangkan ke dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)<sup>105</sup> Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut sebagai SEMA No 7 Tahun 2012).

Dalam SEMA tersebut, para Hakim Agung menyepakati penggunaan kriteria jumlah kerugian negara sebagai dasar penerapan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Tipikor. Jika kerugian negara kurang dari 100 juta rupiah, maka dalam perkara tersebut diterapkan Pasal 3, dan jika lebih digunakanlah Pasal 2. Namun, kehadiran SEMA tersebut tetap tidak mengakhiri perbedaan pandangan yang terjadi.<sup>106</sup> SEMA tersebut kemudian diperbaharui dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Salinan Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana

---

<sup>105</sup> Dalam teori dan praktik perUUan, PERMA/SEMA memiliki kedudukan dan kekuatan hukum yang mengikat bagi para hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. SEMA dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya

<sup>106</sup> LeIP, *Op.Cit.*, hlm 16.

Korupsi (selanjutnya disebut PERMA No 1 Tahun 2020),<sup>107</sup> pada halaman 8 menyatakan bahwa adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam “kategori paling berat” dan memiliki kesalahan, dampak, dan keuntungan bagi terdakwa tinggi, maka rentang pidana yang dijatuhkan terhadap terdakwa adalah pidana penjara selama 16 sampai dengan 20 tahun, dan pidana denda antara 800 juta sampai 1 miliar.

Terlepas dari perbedaan pandangan tersebut, sifat “melawan hukum” dalam Pasal 2 ayat (1) UU TPK memiliki makna melawan hukum yang luas (formil dan materiil), jadi bukan hanya meliputi perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan hukum tertulis, tetapi termasuk juga perbuatan tercela, karena bertentangan dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. “Melawan hukum” dalam Pasal 2 ayat (1) ini juga merupakan salah satu unsur delik, karena dicantumkan secara eksplisit dalam pasal tersebut. Namun, eksistensi unsur melawan hukum dalam pasal ini bukanlah sebagai *kernbestanddeel* (unsur inti delik), melainkan hanya berfungsi sebagai sarana untuk menuju perbuatan yang

---

<sup>107</sup> Pasal 3 PERMA No 1 Tahun 2020: Pedoman Pemidanaan bertujuan untuk: a. memudahkan Hakim dalam mengadili perkara tindak pidana Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; b. mencegah perbedaan rentang penjatuhan pidana terhadap perkara tindak pidana Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memiliki karakteristik yang serupa tanpa disertai pertimbangan yang cukup dengan tidak mengurangi kewenangan dan kemandirian Hakim; c. mewajibkan Hakim untuk mempertimbangkan alasan dalam menentukan berat ringannya pidana terhadap perkara tindak pidana Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan d. mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan yang Proporsional dalam menjatuhkan pidana terhadap perkara tindak pidana Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dilarang, yaitu perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi. Oleh karena ‘melawan hukum’ dalam pasal ini merupakan sarana, maka dalam pembuktian pasal ini perlu dibuktikan hubungan antara sifat melawan hukum dengan perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi.

Terkait dengan sifat “melawan hukum” dengan “kerugian keuangan negara”, pada waktu permohonan PUU Tipikor, dengan alasan unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil,<sup>108</sup> sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), MK telah memutuskannya dengan putusan tanggal 24 Juli 2006 Nomor: 003/PUU-IV/2006 yang dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan bahwa:

Dengan memperhatikan seluruh argumen yang disampaikan Pemohon terhadap Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, maka persoalan pokok yang harus dijawab adalah:

1. Apakah pengertian kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK yang pengertiannya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) bahwa dengan penambahan kata “dapat” tersebut menjadikan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) *a quo* menjadi rumusan delik formil;
2. Apakah dengan pengertian sebagaimana dijelaskan pada Butir 1 tersebut di atas, frasa “dapat merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara,” yang diartikan baik kerugian yang nyata

---

<sup>108</sup> Lihat Abdul Latif, “Jaminan UUD 1945 Dalam Proses Hukum yang Adil,” *Jurnal Mahkamah Konstitusi*, Volume 7 Nomor 1, Februari 2010, Jakarta., hlm. 53-54.

(*actual loss*) maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian (*potential lost*), merupakan unsur yang tidak perlu dibuktikan atau harus dibuktikan.

Kedua pertanyaan tersebut dijawab oleh MK dengan pemahaman bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau “*potential lost*,” jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan.<sup>109</sup>

Kata “dapat” tersebut harus dinilai pengertiannya menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) tersebut di atas, yang menyatakan bahwa kata “dapat” tersebut sebelum frasa “merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara,” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi tersebut merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat. Karena itu Mahkamah dapat menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) sepanjang menyangkut kata “dapat” sebelum frasa “merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara.”<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi atas Putusan Pengujian Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor: 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006.

<sup>110</sup> *Ibid.*

Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat, kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangatlah sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Ketepatan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan keraguan, apakah jika satu angka jumlah kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti tidaknya perbuatan yang didakwakan. Hal demikian telah mendorong antisipasi atas akurasi kesempurnaan pembuktian, sehingga menyebabkan dianggap perlu mempermudah beban pembuktian tersebut. Dalam hal tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa Kerugian Negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum (*wederrechtelijk*).

**4. Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi**  
UU Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), terutama berkenaan dengan Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 mengatur tentang korupsi berkualifikasi adanya kerugian keuangan negara. Dalam UU keuangan negara tidak disebutkan istilah kerugian keuangan negara, tetapi hanya defenisi tentang keuangan negara. Dalam UU Perbendaharaan Negara, kemudian hanya terdapat defenisi tentang kerugian negara, bukan kerugian keuangan negara. Penggunaan berbagai terminologi tersebut selanjutnya akan diuraikan satu persatu sebagai berikut:

#### **4.1. Pengertian Keuangan Negara**

Pengertian keuangan negara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang ada, selain ketentuan dalam UU Tipikor, antara lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK).

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

- 1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;*
- 2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Sedangkan keuangan negara yang dimaksud dalam UU Keuangan Negara, adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 2 UU Keuangan Negara, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pendekatan yang digunakan UU Keuangan Negara dalam merumuskan pengertian keuangan negara yaitu:

1. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
2. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
3. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;

4. *Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.*

Sedangkan definisi keuangan negara dalam UU BPK, adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi ini sama dengan pengertian keuangan Negara dalam UU Keuangan Negara.

#### **4.2. Pengertian Kerugian Keuangan Negara**

UU Tipikor menggunakan 2 (dua) nomenklatur, yaitu “kerugian keuangan negara” dan “kerugian negara”. Frasa kerugian keuangan Negara ditemukan di Pasal 4,<sup>111</sup> Pasal 32 ayat (1),<sup>112</sup> Pasal 33,<sup>113</sup> dan Pasal 34.<sup>114</sup> Sedangkan bagian penjelasan UU TPK menggunakan frasa “kerugian Negara”.

---

<sup>111</sup> Pengembalian **kerugian keuangan negara** atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

<sup>112</sup> Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada **kerugian keuangan negara**, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

<sup>113</sup> Dalam hak tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada **kerugian keuangan negara**, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

<sup>114</sup> Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada **kerugian keuangan negara**, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

Di Indonesia penyumbang tertinggi angka kerugian negara masih ditempati oleh tindak pidana korupsi. Beberapa kasus mega korupsi diantaranya kasus penyimpangan dana investasi PT Asuransi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Asabri) yang merugikan negara sebesar Rp.22,78 triliun berdasarkan penghitungan BPK, dan kasus korupsi asuransi Jiwasraya dengan nilai kerugian negara sebesar Rp16,81 triliun berdasarkan penghitungan BPK.

Di luar UU Tipikor, terdapat problematika terminologi dalam pengelolaan keuangan negara seperti pengertian kerugian negara, dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara), terminologi yang digunakan ialah kerugian negara/daerah yang dalam Pasal 1 angka 22 merumuskan *“Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”*. Sedangkan terminologi kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), dirumuskan sebagai *“hilang atau berkurangnya hak penerimaan keuangan negara dan timbulnya kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum”*.

Adanya perbedaan terminologi kerugian keuangan negara antara UU Perbendaharaan Negara dengan UU Keuangan Negara, seringkali ditafsirkan secara tidak tepat sehingga berimplikasi pada penerapan aturan yang menimbulkan ketidaksesuaian antara jenis pelanggaran dan sanksi. Kerugian negara/daerah dalam UU Perbendaharaan Negara cenderung bersifat administratif atau perdata, sehingga cukup dengan mengganti kerugian dengan menyelesaikan tuntutan ganti rugi (TGR) pejabat yang melakukan pelanggaran prosedur atau kelalaian administratif dapat bebas dari jeratan hukum. Sedangkan kerugian keuangan negara yang dimaksud dalam UU Keuangan Negara lebih cenderung bersifat pidana karena erat dengan rezim tindak pidana korupsi dengan unsur perbuatan melawan hukum seperti gratifikasi, suap atau memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi yang mengakibatkan hilang atau berkurangnya hak penerimaan keuangan negara dan timbulnya kewajiban negara yang nyata dan pasti.<sup>115</sup>

Dibandingkan dengan UU Tipikor, tafsiran rumusan keuangan negara dan kerugian negara, dipahami bahwa setiap hilangnya atau berkurangnya kekayaan negara, baik terbagi maupun tidak, termasuk seluruh bagian kekayaan negara, seluruh hak menerima dana negara, dan seluruh kewajiban membayar dana negara akibat berada di bawah pengelolaan, penguasaan, dan kewenangan Badan Usaha Milik Negara

---

<sup>115</sup> Pascal Wilmar Yehezkiel Toloh, "Konflik Kepentingan Dan Mekanisme Penanganannya dalam Pengelolaan Keuangan Negara," *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, Vol 10, No. 1, 2024. Hal. 70.

atau Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan usaha yang memasukkan modal negara atau modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian negara, sebenarnya dapat dan tidak diragukan lagi dinilai secara moneter sebagai akibat dari kegiatan yang melawan hukum.<sup>116</sup>

Dalam pengertian ini, segala kegiatan yang menimbulkan dampak negatif terhadap keuangan negara pada tingkat manapun dalam proses pengelolaan keuangan negara yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dianggap sebagai tindak pidana korupsi. Berdasarkan UU Tipikor terdapat hubungan “gelap” yang mewakili kepentingan tertentu, dan praktik ini memenuhi syarat sebagai tindak pidana korupsi. Pasal 2 memuat ketentuan yang mengatur tentang unsur merugikan keuangan negara sebagai tindak pidana korupsi. Unsur ini menyatakan bahwa setiap orang-perseorangan yang melakukan perbuatan melawan hukum untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tunduk pada ketentuan ini. Kemudian, Pasal 3 berlaku bagi setiap orang yang untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, menyalahgunakan kekuasaan, kesempatan, atau sumber daya yang tersedia baginya karena kedudukannya, sehingga dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara. Undang-undang ini menerapkan hukuman berat, termasuk hukuman penjara seumur hidup dan

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

denda, kepada siapa pun yang melakukan berbagai aktivitas ilegal yang merusak keuangan publik melalui korupsi.<sup>117</sup>

Langkah-langkah dalam menghitung kerugian keuangan negara pada dasarnya tidak dapat dipolakan secara seragam. Hal ini disebabkan sangat beragamnya modus operandi kasus-kasus penyimpangan/tindak pidana korupsi yang terjadi. Namun demikian, dalam menghitung kerugian keuangan negara atas kasus penyimpangan yang diaudit, auditor dapat menempuh hal-hal sebagai berikut:<sup>118</sup>

- 1) *Mengidentifikasi Penyimpangan yang Terjadi, meliputi: a) Dalam tahap ini auditor mengidentifikasikan jenis penyimpangan yang terjadi misalnya kontrak/pembayaran fiktif, mark-up/ kemahalan harga, volume barang lebih kecil dari yang seharusnya, kualitas barang lebih rendah, harga jual terlalu rendah dan sebagainya. b) Menelaah dasar hukum kegiatan yang di audit (undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, standar akuntansi keuangan, dan peraturan perundang-undangan lainnya). c) Meneliti apakah kasus yang diaudit masuk kategori keuangan negara. d) Menentukan penyebab kerugiannya (unsur melawan hukum, penyalahgunaan jabatan, kelalaian dan sebagainya, apakah memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi atau tidak). e) Mengidentifikasi waktu dan lokasi terjadinya penyimpangan dan atau perbuatan melawan hukum;*
- 2) *Mengidentifikasi Transaksi, meliputi: a) Mengidentifikasi jenis transaksi, misalnya: masalah pengadaan barang/jasa, tanah, ruislag, penyaluran kredit, dan sebagainya. b) Menentukan jenis kerugiannya (misalnya hilang/kurang diterimanya suatu hak, timbul/bertambahnya kewajiban, pengeluaran lebih besar, penerimaan diterima lebih kecil/tidak diterima, dan sebagainya);*

---

<sup>117</sup> *Ibid.* Hal. 72.

<sup>118</sup> Budiman Slamet, Ak.,MSi (Widyaiswara Madya pada Pusdiklatwas BPKP), "Metode Penghitungan Kerugian Negara Dalam Audit Investigatif," [https://pusdiklatwas.bpkp.go.id/asset/files/post/20131202\\_165551/KTI%20%20Perhitungan%20KN.pdf](https://pusdiklatwas.bpkp.go.id/asset/files/post/20131202_165551/KTI%20%20Perhitungan%20KN.pdf). Data akses 2 Oktober 2024 pukul 22.25 wita.

- 3) *Mengidentifikasi, Mengumpulkan, Verifikasi, dan Analisis Bukti Mengidentifikasi, mendapatkan, memverifikasi, dan menganalisis bukti-bukti yang berhubungan dengan perhitungan kerugian keuangan negara atas kasus penyimpangan yang diaudit;*
- 4) *Menghitung jumlah kerugian keuangan negara berdasarkan bukti-bukti yang telah diidentifikasi, dikumpulkan, diverifikasi, dan dianalisis, kemudian dihitung jumlah kerugian keuangan negara yang terjadi.*

### **4.3. Kerugian Keuangan Negara sebagai Unsur Tindak Pidana**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016 telah mengubah “unsur kerugian keuangan Negara” dari “*potential lost*” (bukan asumsi potensi) menjadi “*actual lost*” (harus nyata terbukti adanya kerugian) yang mengoreksi frasa “dapat” dalam Pasal 2 UU TPK. Putusan ini kemudian menuntut penegakan hukum Tipikor harus memakai perhitungan kerugian keuangan Negara secara *actual lost* dalam menentukan ada tidaknya delik.<sup>119</sup>

Sebelum putusan MK dalam perkara *a quo*, frasa “dapat” dalam Pasal 2 UU Tipikor memang bermasalah. Secara gramatikal, kedua pasal tersebut menganut delik formil yang membawa konsekuensi bahwa seseorang dianggap tersangka jika sudah menyelesaikan rangkaian

---

<sup>119</sup> Menarik mencermati keberatan para Pemohon dalam perkara ini, khususnya terhadap keberlakuan frasa “dapat” dan frasa “atau orang lain atau suatu korporasi”. Pemohon berargumentasi bahwa tidak mungkin sebagai pejabat negara, tidak mengeluarkan keputusan-keputusan yang bertujuan untuk melaksanakan proyek pembangunan di daerahnya masing-masing, serta tidak mungkin pula proyek-proyek yang dimenangkan pihak penyelenggara proyek (pemenang tender) tidak mendapat keuntungan dari proyek yang diselenggarakannya. Sehingga keberlakuan norma *a quo*, sewaktu-waktu dapat dikenakan kepada para Pemohon, meski dalam posisi melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai ASN sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan

perbuatan yang dimaksudkan dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga kata “dapat” memberikan arti bahwa akibat “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak harus benar-benar terjadi, yang penting (rangkaian) perbuatan pelaku sudah sesuai dengan rumusan delik ditambah dengan perbuatan tersebut memiliki peluang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Hal mana bersifat kontadiksi dengan penjelasan Pasal 32 ayat (1) yang menentukan bahwa:

*“Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”*

Dalam pertimbangannya, setidaknya terdapat empat tolok ukur yang menjadi *ratio legis* MK menggeser makna substansi terhadap delik korupsi dalam Pasal 2 UU TPK., yaitu: (1) *nebis in idem* dengan Putusan MK terdahulu yakni Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006; (2) munculnya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam delik korupsi formil sehingga diubah menjadi delik materiil; (3) relasi/harmonisasi antara frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam pendekatan pidana pada UU Tipikor dengan pendekatan administratif pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan; dan (4) adanya dugaan kriminalisasi dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan

negara atau perekonomian negara” dalam UU Tipikor.<sup>120</sup> Pada halaman yang lain, salah satu pertimbangan putusannya, MK berpandangan bahwa penerapan unsur kerugian negara dengan menggunakan konsepsi *actual lost* lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi antar instrumen hukum.<sup>121</sup>

Kerugian negara menjadi perhatian serius dalam pembahasan, perumusan dan pengesahan UU No 31 Tahun 1999. Bagian penjelasan UU No 31 Tahun 1999, perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang. Sayangnya, UU Tipikor tidak mendefenisikan apa yang dimaksud sebagai kerugian negara.

Kerugian negara dengan kerugian keuangan negara mengandung makna yang berbeda, kerugian negara termasuk di dalamnya “kerugian keuangan Negara” dan “kerugian atas perekonomian Negara”, artinya kerugian negara mengandung makna yang luas, sedangkan kerugian keuangan negara adalah kerugian yang menyangkut atas keuangan negara semata. Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) menentukan Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

---

<sup>120</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, Hal. 101-104

<sup>121</sup> *Ibid*, Hal. 83.

Dari pengertian di atas, untuk lebih dapat memahami apa itu kerugian negara, maka dapat diuraikan kembali menjadi unsur-unsur sebagai berikut:<sup>122</sup>

1. *Adanya pelaku/penanggung jawab;*
2. *Kekurangan uang, surat berharga, dan barang;*
3. *Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti;*
4. *Tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;*
5. *Serta adanya hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.*

Unsur kerugian negara adalah adanya kekurangan uang, surat berharga dan barang, kerugian itu nyata dan pasti jumlahnya, kerugian itu diakibatkan dari perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Sehingga kerugian negara dikatakan telah terjadi jika terpenuhinya unsur - unsur kerugian negara tersebut. Artinya kerugian negara dikatakan benar telah terjadi jika adanya pelaku/penanggung jawab kerugian yaitu bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain, yang telah melakukan tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang mengakibatkan terjadinya kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang jumlahnya nyata dan pasti serta memiliki hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum yang dilakukannya tersebut dengan kerugian yang terjadi. Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah*, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018, Hal. 11.

<sup>123</sup> *Ibid*, Hal. 12.

Dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa kerugian negara dikatakan telah terjadi jika telah terpenuhinya unsur-unsur kerugian negara. Kerugian Negara telah terjadi jika adanya pelaku/penanggung jawab kerugian yaitu bendahara, pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain yang telah melakukan tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang mengakibatkan terjadinya kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang jumlahnya nyata dan pasti serta memiliki hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum yang dilakukannya tersebut dengan kerugian yang terjadi. Jika pada suatu perkara telah terpenuhi unsur-unsur tersebut maka telah dapat dikatakan telah terjadinya kerugian negara, yang perlu segera dilakukan prosedur penyelesaian ganti kerugian.<sup>124</sup>

Di Indonesia adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor:

Pasal 2 ayat 1 UU Tipikor:

"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit RP.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

### Pasal 3 UU Tipikor:

“...Sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)....”

Selain kedua pasal itu, kerugian keuangan negara sebagai salah satu pintu masuk sekaligus alat bukti diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor. Pasal ini menentukan bahwa dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan. Sedangkan putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan Negara. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU TPK menentukan bahwa yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. “

UU Tipikor menggunakan dua nomenklatur berbeda untuk menggambarkan kerugian yang dialami negara akibat perbuatan korupsi tertentu, yaitu “kerugian Negara”, dan “kerugian keuangan Negara”. Kedua

nomenklatur itu dipergunakan dalam penanganan tindak pidana korupsi, Istilah “kerugian keuangan Negara” dipergunakan dalam UU Tipikor. Ada beberapa bagian dari undang-undang ini yang menyebutkan nomenklatur “kerugian keuangan Negara” atau “merugikan keuangan Negara”.

Dalam penanganan tindak pidana korupsi, unsur merugikan keuangan negara ini sangat penting. Dalam putusan Mahkamah Agung No. 2027 K/Pid/2005, misalnya, hakim menegaskan adanya kerugian negara akibat perbuatan para terdakwa. Meskipun ada Surat dari Menteri Tenaga Kerja dan Dirjen Kementerian Tenaga Kerja yang menyebut tidak ada kerugian negara, hakim Mahkamah Agung menyatakan surat itu bukan alasan pembenar dan menghilangkan sifat melawan hukum. Faktanya, perbuatan para terdakwa merugikan keuangan negara. Perbuatan para terdakwa memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) juncto Pasal 18 ayat (1) huruf b UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 (UU Tipikor).

Di persidangan, hakim akan memeriksa bukti-bukti yang diajukan Jaksa Penuntut Umum untuk mendukung klaim atau dalil bahwa terdakwa telah melakukan korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan Negara. Bukti ini bisa berupa dokumen keuangan, laporan audit, atau bukti lain yang menunjukkan adanya penggelapan, penyalahgunaan wewenang, atau manipulasi dalam penggunaan dana publik. Pada tahap ini, setidaknya 3 (tiga) langkah yang mesti dilakukan; 1) menentukan ada atau tidaknya

kerugian Negara; 2) menghitung besarnya kerugian keuangan Negara jika ada; dan 3) menetapkan kerugian Negara.<sup>125</sup>

Kedua, laporan keuangan dan audit. Laporan keuangan yang disusun oleh auditor BPK atau instansi berwenang dapat menjadi acuan utama dalam menentukan jumlah kerugian Negara. Laporan ini mengidentifikasi secara detail aliran dana, pengeluaran yang tidak sah atau kelebihan biaya yang terkait dengan tindakan korupsi yang dilakukan oleh terdakwa. Hasil audit tersebut menjadi bukti penting dan utama dalam penuntutan Tipikor di persidangan, dimana besar-kecilnya kerugian negara akan menjadi salah satu faktor penentu terhadap berat ringannya tuntutan ataupun vonis hakim.<sup>126</sup> Sistem penetapan kerugian Negara oleh BPK diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Theodorus M. Tuanakotta, 2009, *Menghitung Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, Hal. 175-180.

<sup>126</sup> R. Bayu Ferdian dkk, 2018, "Penetapan Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Syiah Kuala Law Journal*, Vol 2. No.3., hlm 332.

<sup>127</sup> Konsideran menimbang huruf a: bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana;

### **C. Tinjauan Umum Perbankan**

Sub bab ini pada pokoknya akan menguraikan hal-hal yang umum sehubungan dengan fakta-fakta konkrit dalam praktik penegakan hukum atas penyimpangan dalam kegiatan usaha perbankan. Pertama-tama akan diuraikan pengertian bank agar dapat diperoleh gambaran yang singkat mengenai batasan-batasan, standar, dan pedoman dalam memahami berbagai tindak pidana dalam perbankan sekaligus tindak pidana korupsi yang terkait dengan perbankan. Pentingnya pula diulas bentuk badan hukum bank dalam sub bab ini, karena dengan bentuknya tersebut sebagai BUMN, BUMD, atau PT yang mendapat penyertaan modal dari pemerintah, telah memperluas tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara pada sektor perbankan.

#### **1. Pengertian Bank**

Beberapa literatur perbankan mengungkap sejarah Bank yang pertama kali berdiri di dunia, adalah Bank Banca Monte dei Paschi (1472) di Siena, Italia. Pernyataan ini tidak benar sepenuhnya, sebab jika ditelusuri sejarah dan awal mulanya fungsi-fungsi perbankan berjalan, sudah dapat dilacak sejak abad ke- 4 SM. Yaitu tepatnya di kawasan Yunani.

Para pengusaha di Yunani banyak menyimpan aset di rumah ibadah serta melakukan transaksi keuangan di dalamnya. Rumah ibadah yang menjalankan fungsi perbankan tersebut, diantaranya melayani pinjaman, simpanan, penukaran, serta layanan penguji keaslian uang/koin sebagai alat tukar. Dalam pemberi pinjaman, pegawai akan memberikan catatan, dan jasa dalam pengiriman koin yang telah lolos uji dalam jumlah besar.

Langkah ini kemudian menginspirasi Kerajaan Roma dan mulai mengatur kegiatan perbankan secara menyeluruh. Praktek perbankan pun terus mengalami perkembangan. Nanti kegiatan perbankan di Roma terhenti saat kerajaan tersebut kalah dalam peperangan. Para penguasa melarang lagi kegiatan penarikan bunga di gereja Katolik.

Sejarah perbankan yang di kenal oleh dunia dapat juga ditelusuri dari daratan benua eropa, dimulai dari zaman Babilonia yang kemudian dilanjutkan ke zaman Yunani kuno dan Romawi. Bank-bank yang sudah terkenal pada saat itu di benua Eropa antara lain adalah Bank Venesia tahun 1171, kemudian menyusul Bank of Genoa dan Bank of Barcelona tahun 1320.<sup>128</sup>

Sedangkan perkembangan perbankan di daratan Inggris sebagai negara yang banyak menjajah bangsa lain baru di mulai pada abad ke 16 M. Karena Inggris yang begitu aktif mencari daerah penjajahan, maka perkembangan perbankan pun ikut di bawa ke negara jajahannya seperti benua Amerika, Afrika dan Asia yang memang sudah dikenal pada saat itu memegang peran penting dalam bidang perdagangan.<sup>129</sup>

Seiring dengan perkembangan perdagangan dunia maka perkembangan perbankan pun semakin pesat karena perkembangan dunia perbankan tidak lepas dari perkembangan perdagangan. Perkembangan

---

<sup>128</sup> Chaiinur Arrasjid, *Hukum Pidana Perbankan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, Hal. 5

<sup>129</sup> Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, 1993, Hal. 4.

perdagangan yang semula hanya berkembang dan maju di daratan Eropa, akhirnya menyebar ke seluruh benua Asia, Amerika, dan Afrika.<sup>130</sup>

Kata bank berasal dari kata *Banco* (bahasa Italia), yang artinya bangku. Bangku ini merujuk pada meja yang digunakan oleh para banker untuk melayani nasabah. Selain itu, kata "bank" juga berasal dari bahasa Prancis, yaitu *Banque* yang berarti bangku atau meja penukaran uang.<sup>131</sup> Di masa lalu, penukar uang melakukan pekerjaan mereka di pelabuhan tempat pelaut datang dan pergi, migran, dan visioner bisnis naik dan turun dari transportasi. *Money changer* itu meletakkan uang di atas sebuah meja (*banco*) di hadapan mereka. Aktivitas di atas *banco* inilah para ekonom menelusuri sejarah bank, menghubungkan kata *banco* dengan lembaga keuangan yang memasuki lapangan dengan dengan nama "bank." Jadi bank di sini berperan sebagai agen penukaran uang antar negara dengan mata uang yang berbeda.<sup>132</sup>

Oleh beberapa ahli perbankan kemudian mendefinisikan bank dengan perspektif berbeda, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) **Pierson:** *Bank is a company which accept credit, but didn't give credit* (bank adalah usaha yang menerima kredit, tetapi tidak memberikan kredit);<sup>133</sup>
- b) **G.M Verryn Stuart:** *Bank is a company who satisfied other people by giving a credit with the money they accept as a gamble to the other, eventhough they should supply the new money* (bank adalah badan usaha yang wujudnya memuaskan keperluan orang lain, dengan memberikan kredit berupa uang yang diterimanya dari

---

<sup>130</sup> Nurichsan Hasan, *Pengantar Perbankan*, Ciptat: Refrensi, Hal. 7 – 8.

<sup>131</sup> <https://www.ocbc.id/id/article/2024/05/07/sejarah-bank-di-dunia-dari-abad-....>

<sup>132</sup> Abdul Salam. "Bunga Bank dalam Perspektif Islam (Studi Pendapat Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah)," *JESI (Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia)*, 2016. Hal. 341.

<sup>133</sup> Malayu SP Hasibuan, *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2011, Hal. 1.

orang lain, sekalipun dengan jalan mengeluarkan uang baru, kertas atau logam);<sup>134</sup>

- c) **B.N Ajuha:** *Bank provided means by which capital is transferred from those who cannot use it profitably to those who can use it productively for the society as whole. Bank provided which channel to invest without any risk and at a good rate of interest* (Bank menyalurkan modal dari mereka yang tidak dapat menggunakannya secara menguntungkan kepada mereka yang dapat membuatnya lebih produktif untuk keuntungan masyarakat. Bank juga berarti saluran untuk menginvestasikan tabungan secara aman dan dengan tingkat bunga yang menarik);<sup>135</sup>
- d) **O.P Simorangkir:** bank merupakan salah satu badan usaha lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa. Adapun pemberian kredit itu dilakukan baik dengan modal sendiri atau dengan dana-dana yang dipercayakan oleh pihak ketiga maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran berupa uang giral;<sup>136</sup>
- e) **Abdurrahman:** bank adalah suatu jenis lembaga keuangan yang melaksanakan berbagai jasa, seperti memberikan pinjaman, mengedarkan mata uang, pengawasan terhadap mata uang, bertindak sebagai tempat penyimpanan benda berharga, membiayai usaha perusahaan, dan lain-lain;<sup>137</sup>

**Malayu S.P Hasibuan**<sup>138</sup> secara panjang lebar juga menguraikan tentang pengertian bank dengan mengemukakan, Bank umum adalah lembaga keuangan, pencipta uang, pengumpul dana, penyalur kredit, stabilitas moneter, serta dinamisator pertumbuhan perekonomian. Bank adalah lembaga keuangan, berarti bank adalah badan usaha yang kekayaannya terutama dalam bentuk aset keuangan (*finansial assets*)

---

<sup>134</sup> Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005, Hal. 8

<sup>135</sup> Malayu SP Hasibuan, *Op.Cit*, Hal. 2.

<sup>136</sup> Sento Sembiring, *Hukum Perbankan*, Bandung: Mandar Maju, 2000, Hal. 1.

<sup>137</sup> Thomas Suyatno, Dkk, *Kelembagaan Perbankan*, Edisi Kedua, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1987, Hal. 1.

<sup>138</sup> Malayu SP Hasibuan, *Op.Cit*, Hal. 2.

serta bermotifkan profit dan juga sosial, jadi bukan hanya mencari keuntungan saja. Bank adalah pencipta uang dimaksudkan bahwa bank menciptakan uang giral dan mengedarkan uang kartal. Bank adalah pengumpul dana dan penyalur kredit berarti bank dalam operasinya mengumpulkan dana kepada *surplus spending unit* dan menyalurkan kredit kepada *defisit spending unit*.

Dalam **Black Law Dictionary**<sup>139</sup> bank juga dirumuskan sebagai *an institution, usually incorporated, whose business is to receive money on deposit, cash, check, or drafts, discount commercial paper, make loans, and issue promissory notes payable to bearer known as bank notes*. Tidak jauh berbeda dengan rumusan ini, dalam KBBI, bank adalah usaha di bidang keuangan yang menarik dan mengeluarkan uang di masyarakat terutama memberikan kredit dan jasa di lalu lintas pembayaran dan peredaran uang.

Rumusan mengenai pengertian bank yang lain, dapat juga ditemui dalam kamus istilah hukum Fockema Andreae,<sup>140</sup> bank adalah suatu lembaga atas orang pribadi yang menjalankan perusahaan dalam menerima dan memberikan uang dari dan kepada pihak ketiga. Berhubungan dengan adanya cek yang hanya dapat diberikan kepada bankir sebagai tertarik, maka bank dalam arti luas adalah orang atau lembaga yang dalam pekerjaannya secara teratur menyediakan uang untuk pihak ketiga.

---

<sup>139</sup> Hermansyah, *Op.Cit*, Hal. 7

<sup>140</sup> *Ibid*, Hal. 8.

Dalam UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah dengan UU No 10 Tahun 1998, juga dapat ditemukan varian dari pengertian bank. Diantaranya ditegaskan bahwa Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Juga dinyatakan bahwa perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Dengan berdasarkan varian pengertian bank sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat kemudian disimpulkan bahwa terdapat tiga model dalam pemberian defenisi apa yang disebut dengan bank. *Pertama*, mengacu pada *services bank* mengenai apa yang ditawarkan kepada konsumen. *Kedua*, mengacu pada fungsi ekonomi (*economic function*) dari bank seperti yang ditunjukkan dalam pelayanan kepada masyarakat. *Ketiga*, mengacu pada peraturan perundang-udnangan yang berlaku (*legal within which the institutional function*).

## **2. Jenis Tindak Pidana Perbankan**

Ketentuan mengenai tindak pidana perbankan diatur dalam UU Perbankan dan UU Bank Indonesia. Khusus untuk tindak pidana perbankan yang diatur dalam UU Perbankan dengan berdasarkan UU No. 10/1998, sebagian besar tindak pidananya banyak mengalami perubahan dan penambahan ketentuan-ketentuan dibandingkan undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 7/1992.

Sementara ketentuan tindak pidana perbankan dalam UU Bank Indonesia, yang telah melalui perubahan dari UU No. 23/1999 ke UU No. 3/2004. Berikutnya juga dengan adanya perubahan melalui UU No. 6/2009 tentang Penetapan Perppu No. 2/2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang; Perppu Nomor 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Serta harmonisasinya dengan UU Bank Indonesia melalui UU No.4/2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Ketentuan tindak pidana perbankan di UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, tidak ada yang mengalami perubahan dan penambahan ketentuan, pada perubahan undang-undang selanjutnya.

Materi undang-undang yang akan diuraikan dalam Subbab ini adalah tindak pidana perbankan. Bukan tindak pidana di bidang (sektor) perbankan. Contoh tindak pidana di bidang perbankan, sebelumnya sudah

ada diuraikan pada subbab sebelumnya, yaitu saat diuraikan mengenai jenis-jenis tindak pidana korupsi yang dalam praktiknya, banyak kasus-kasus perbankan terutama dalam lalu lintas kredit macet dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara.

Termasuk tindak pidana umum dalam KUHPidana seperti penggelapan, penipuan, pemalsuan, pencurian, dapat pula dianggap sebagai tindak pidana di bidang/sector perbankan. Namun, dalam bab ini belum diuraikan secara keseluruhan, nanti pada bab pembahasan berbagai tindak pidana di sector perbankan yang berhubungan dengan sifat melawan hukum formil dalam perbuatan korupsi kerugian negara, akan dilakukan penelaahan sebagaimana praktik pemenuhan unsur melawan hukum yang acapkali mewajibkan APH/Jaksa Penuntut Umum (JPU) menguraikan perbuatan melawan hukum dimaksud karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang tertulis.

**Moch. Anwar** membedakan pengertian tindak pidana perbankan dengan tindak pidana di bidang perbankan. Perbedaan tersebut didasarkan atas perlakuan peraturan terhadap perbuatan-perbuatan yang telah melanggar hukum, berhubungan dengan kegiatan bank dalam menjalankan usaha. Tindak pidana perbankan terdiri atas perbuatan-perbuatan melawan hukum terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur secara tegas dalam undang-undang No. 7/1992 tentang Pokok-pokok Perbankan (sekarang telah diubah dengan UU No. 10/1998 tentang Perbankan). Sedangkan yang dimaksud dengan tindak pidana di bidang perbankan terdiri atas perbuatan-

perbuatan melawan hukum yang berhubungan dengan kegiatan dalam menjalankan usaha pokok bank dan perbuatan-perbuatan tersebut diatur dalam berbagai peraturan di luar UU No. 7/1992 tentang Pokok-pokok Perbankan, seperti yang diatur dalam KUHPidana, UU No. 31/1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 8/2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

**Kristian dan Yopi Gunawan** juga mengemukakan perbedaan tindak pidana perbankan dan tindak pidana di bidang perbankan. Tindak pidana perbankan adalah pelanggaran terhadap ketentuan perbankan yang diatur dan diancam pidana berdasarkan UU Perbankan (UU No. 7/1992 sebagaimana telah diubah dalam UU No. 10/1998) dan undang-undang lainnya yang mengatur atau berhubungan dengan perbankan (misalnya UU No. 11/1953 tentang Pokok-pokok Bank Indonesia, UU No. 6/2009 tentang Penetapan Perppu No. 2/2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang, UU No. 13/1999 tentang Bank Indonesia, UU No. 21/2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah).

Sementara yang dimaksud dengan tindak pidana di bidang perbankan adalah perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan dalam menjalankan usaha pokok bank, perbuatan mana dapat dipidana berdasarkan ketentuan pidana di luar undang-undang perbankan atau undang-undang yang berkaitan dengan perbankan.

Dalam UU Perbankan, jenis-jenis tindak pidana perbankan dapat diklasifikasi dalam tiga cluster, diantaranya: tindak pidana di bidang perizinan/legalitas bank, tindak pidana di bidang yang mengatur kerahasiaan bank, dan tindak pidana di bidang perkreditan dan lalu lintas giral. Sejalan dengan itu, **Kristian** dan **Yopi Gunawan** juga membagi cluster tindak pidana perbankan, diantaranya: tindak pidana yang berkaitan dengan perizinan, tindak pidana yang berkaitan dengan usaha bank, tindak pidana yang berkaitan dengan sikap dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pengurus bank, pegawai bank, pihak terafiliasi, dan pemegang saham bank, tindak pidana yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan bank, tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia bank.

Sementara **Chainur Arrasyid** mengemukakan, bahwa dengan melihat materi dan ketentuan yang terdapat di dalam UU No.7/1992 kemudian diadakan perubahan UU No. 10/1998, tindak pidana tersebut dapat dikelompokkan atas: jenis dan usaha bank, pembinaan dan pengawasan bank, rahasia bank. Satu-persatu dari ketentuan tindak pidana tersebut, akan diuraikan sebagai berikut dengan berdasarkan pengelompokannya:

## **2.1. Tindak Pidana Menyangkut Perizinan/Legalitas Bank**

Tindak pidana mengenai siapa saja yang menghimpun dana dari masyarakat dengan seolah-olah menjalankan usaha selayaknya bank tanpa ada izin usaha dari pimpinan bank Indonesia, hanya diatur dalam satu pasal, dalam Pasal 46 ayat 1 dan ayat 2 UU Perbankan.

### ***Pasal 46 UU Perbankan***

- 1) Barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan tanpa izin usaha dari Pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah);*
- 2) Dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya.*

Ketentuan yang dirujuk dari Pasal 46 ayat 1 dalam ihwal menghimpun dana dari masyarakat selayaknya melakukan kegiatan usaha seperti bank tanpa ada izin dari pimpinan bank Indonesia. Adalah Pasal 16 UU Perbankan yang menegaskan “*syarat-syarat minimal untuk memperoleh izin usaha bank umum maupun bank perkreditan rakyat, yaitu: susunan organisasi dan kepengurusan; permodalan; keahlian di bidang perbankan; dan kelayakan rencana kerja.*”

Berkenaan dengan izin dan persyaratan tersebut ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral. Jikalau penghimpun dana tersebut sudah diatur dengan UU tersendiri, maka Pasal 46 tidak dapat diperlakukan usaha penghimpun dana tersebut.

Pasal 46 ayat 2 UU Perbankan dapat dikatakan sebagai bentuk tindak pidana yang memperluas pertanggungjawaban pidananya kepada pelaku. Dalam hal ini jika kegiatan usaha yang menyerupai usaha bank dimaksud dilakukan oleh badan hukum berbentuk PT, Perserikatan, Yayasan, atau koperasi, maka penuntutan dapat dilakukan kepada pemberi perintah, atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu, atau bahkan bisa kedua-duanya. Tegasnya, dengan berdasarkan Pasal 46 *Juncto* Pasal 16 UU Perbankan, kalau tidak ada izin dan tidak memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan, maka dapat dikenakan pidana dengan berdasarkan ketentuan tersebut.

## **2.2. Tindak Pidana Menyangkut Kerahasiaan Bank**

Tindak pidana perbankan menyangkut “rahasia” ini terbagi atas dua keadaan, yakni tentang larangan untuk membocorkan data-data perbankan (misalnya data nasabah dan simpanan nasabah). Dengan saat yang sama terdapat pula kewajiban untuk memberikan data-data perbankan (termasuk data nasabah) untuk kepentingan proses hukum (pidana/perdata), untuk kepentingan ahli waris nasabah, dan untuk kepentingan bank Indonesia.

Tindak pidana berkenaan dengan rahasia perbankan diatur dalam tiga pasal, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

***Pasal 47 UU Perbankan***

- 1) Barang siapa tanpa membawa perintah tertulis atau izin dari Pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, dan Pasal 42, dengan sengaja memaksa bank atau Pihak Terafiliasi untuk memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah);*
- 2) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, pegawai bank atau Pihak Terafiliasi lainnya yang sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).*

Berdasarkan Pasal 47 UU Perbankan, maka hal-hal yang harus dipenuhi, yaitu: si pelaku tanpa membawa perintah tertulis atau izin dari pimpinan bank Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A dan Pasal 42. Kemudian harus pula si petindak dengan sengaja memaksa bank atau pihak terafiliasi lainnya untuk memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40.

Keterangan tersebut berdasarkan Pasal 41 adalah untuk kepentingan perpajakan. Sedangkan Pasal 41A adalah untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada badan urusan piutang dan lelang negara. Juga keterangan untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana. Pasal 47 ayat 1, pelakunya dapat dari mana saja dan yang dipaksa adalah bank

atau pihak yang terafiliasi. Sedangkan Pasal 47 ayat 2, yang terkena ancaman adalah dewan komisaris, direksi, pegawai bank, dan pihak terafiliasi lainnya.

***Pasal 47A UU Perbankan***

*Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A dan Pasal 44A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).*

Berbeda dengan Pasal 47 ayat 1 dan ayat 2 keterangan atau rahasia bank tersebut sesungguhnya tidak boleh dibocorkan atau diberikan kepada orang lain. Pasal 47 A UU Perbankan adalah menjadi wajib kepada Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk memberikan data atau keterangan perbankan tersebut untuk mereka yang diberikan hak berdasarkan UU Perbankan, karena untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada badan urusan piutang dan lelang negara; karena untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana; atau untuk kepentingan nasabah itu sendiri atas kuasa yang telah ditunjuk untuk mewakilinya. Jika kewajiban tersebut tidak dijalankan oleh Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank, maka dapat dipidana dengan berdasarkan Pasal 47A UU Perbankan.

***Pasal 48 UU Perbankan***

*1) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30*

*ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp100.000.000,000,00 (seratus miliar rupiah);*

- 2) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda sekurang-kurangnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).*

Pasal 48 UU Perbankan berkenaan dengan kewajiban Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk memberikan keterangan dan penjelasan mengenai usaha Bank menurut tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank juga wajib memberikan kesempatan bagi pemeriksaan buku-buku dan berkas-berkas yang ada padanya, serta wajib memberikan bantuan yang diperlukan dalam rangka memperoleh kebenaran dari segala keterangan, dokumen dan penjelasan yang dilaporkan oleh bank. Termasuk kewajiban pula untuk memberikan neraca dan perhitungan laba/rugi tahunan, penjelasannya, serta laporan berkala lainnya, dalam waktu dan bentuk yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

### **2.3. Tindak Pidana di Bidang Perkreditan, Lalu Lintas Giral, dan lain-lain**

Tindak pidana untuk kluster yang ini berhubungan dengan kegiatan usaha bank, seperti penyimpanan uang nasabah dalam bentuk giro, deposito, sertifikat deposito, tabungan dan atau bentuk lainnya; pemberian kredit yang diikuti dengan jaminan atau agunan (gadai, hipotik, fidusia); termasuk usaha dagang lainnya yang dilakukan oleh Bank sepanjang tidak bertentangan dengan UU Perbankan.

Dalam praktiknya, seperti kasus pembobolan rekening atas simpanan nasabah yang dilakukan oleh pegawai bank, kasus kredit fiktif kemudian mengalirkan atau mentransfer uang kas besar dengan menggunakan rekening nasabah yang sudah tidak aktif lagi, sesungguhnya dapat terpenuhi dengan berdasarkan Pasal 49 ayat 1 huruf a, b, dan c UU Perbankan. Namun selalu terjadi dualisme dalam penegakan hukumnya, antara menggunakan Pasal 49 ayat 1 huruf a, b, dan c UU Perbankan atau dengan menerapkan Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor.

#### ***Pasal 49 UU Perbankan:***

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

- a. Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam proses laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;*
- b. Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;*

c. Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut;

*Diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).*

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 keluarganya, 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 Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).*

Pasal 49 ayat 1 huruf a, b, dan c UU Perbankan telah dikemukakan sebelumnya merupakan tindak pidana yang terkait dengan kegiatan usaha

Bank. Dalam kegiatan usaha tersebut berupa menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank, melakukan perbuatan-perbuatan melawan hukum, diantaranya: Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam proses laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank; Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank; Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut.

Dengan mencermati beberapa unsur objektif dari Pasal 49 ayat 1 huruf a, b, dan c UU Perbankan tersebut, tampak sebagai delik formil dengan penekanan keterpenuhan unsur delik. Adalah sudah cukup terpenuhinya pada perbuatan pidana dengan dapat dibuktikannya tindakan memalsukan atau mengubah data atau dokumen yang berhubungan dengan kegiatan transaksi perbankan. Sehingga walaupun dari tindakan merekayasa catatan dalam rekening nasabah misalnya yang dilakukan oleh pegawai bank, dan kemudian menyebabkan bank harus menanggung kerugian yang dialami

nasabah. Cara atau mekanisme untuk menuntut pengembalian kerugian dari bank yang diakibatkan oleh pegawai bank, harus dengan melalui gugatan perdata. Berbeda jika dengan menerapkan Pasal 2 ayat 1 atau Pasal 3 UU Tipikor, ada bentuk hukuman tambahan dalam bentuk pengembalian kerugian negara, jika Bank yang dirugikan itu merupakan bank BUMN atau bank BUMD.

Jika perbuatan-perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat 1 UU Perbankan seringkali dikamufilase dalam tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara. Maka amat besar pula kemungkinannya Pasal 49 ayat 2 huruf a UU Perbankan digeser dalam suap jabatan. Apalagi dalam UU Tipikor sudah ada perluasan pengertian pegawai negeri, yakni mereka yang menerima gaji atau upah bersumber dari keuangan negara. Seorang pegawai bank BUMN/BUMD, dengan gampang saja ditarik untuk memenuhi kualitas pegawai negeri, karena menerima gaji dari Bank BUMN yang sebagian aset/sahamnya bersumber dari negara.

Terlepas dari elastisnya penerapan pasal-pasal suap dalam UU Tipikor. Hal yang pasti untuk Pasal 49 ayat 2 huruf a UU Perbankan, sasaran penerapannya adalah kepada pihak intern bank (Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank) yang menerima suap, sehingga memberikan pengaruh kepadanya untuk bertindak bertentangan dengan UU Perbankan, dalam pemberian uang muka, bank garansi, fasilitas kredit, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-

surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya.

**Pasal 50**

*Pihak Terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurang 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).*

**Pasal 50A**

*Pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank 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 7 (tujuh) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah)."*

Terhadap Pasal 49 ayat 2 huruf b, Pasal 50, dan Pasal 50 UU Perbankan dapat dikatakan kalau ketentuan pidana ini sebagai pasal sapu jagat, sebab untuk mengukur terpenuhinya unsur objektif dari si petindak pidana, cukup didasarkan pada keadaan-keadaan tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang. Hal ini bisa menjerat baik kepada Anggota Dewan Komisaris, Direksi, pegawai bank, pemegang saham, atau pihak terafiliasi lainnya, sepanjang ada tindakan yang dapat dibuktikan keterlibatan atau keturtsertaannya sehingga menyebabkan

melakukan tindakan yang bertentangan dengan UU Perbankan dan UU Sektoral perbankan lainnya.

Di dalam bab XI UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, telah diatur ketentuan tindak pidana perbankan, mulai dari Pasal 65 sampai dengan Pasal 71. Dengan secara berurutan ketentuan-ketentuan pidana dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut:

**Pasal 65**

*Barang siapa sengaja melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) bulan dan paling lama 3 (tiga) bulan, serta denda sekurang-kurangnya Rp.2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).*

Pasal 65 UU Bank Indonesia untuk terpenuhi perbuatannya yakni dengan merujuk pada Pasal 2 ayat 3 UU Bank Indonesia. Pasal 2 ayat 3 menegaskan bahwa setiap perbuatan yang menggunakan uang atau mempunyai tujuan pembayaran atau kewajiban yang harus dipenuhi dengan uang jika dilakukan di wilayah Negara Republik Indonesia wajib menggunakan uang rupiah kecuali apabila ditetapkan lain dengan Peraturan Bank Indonesia.

Unsur-unsur yang perlu dipenuhi dengan berdasarkan Pasal 65 UU Perbankan, yaitu: setiap perbuatan yang menggunakan uang; atau mempunyai tujuan atau kewajiban yang wajib mempergunakan uang; uang tersebut harus mempergunakan rupiah; dilakukan di wilayah Indonesia.

**Pasal 66**

*Barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,- (tiga miliar rupiah).*

Di dalam Pasal 2 ayat 4 UU Bank Indonesia, ditegaskan bahwa setiap orang atau badan yang berada di wilayah negara Republik Indonesia dilarang menolak untuk menerima uang rupiah yang penyerahannya dimaksud pada ayat 3. Ketentuan ini akan berlaku apabila terdapat penolakan penggunaan uang rupiah, sehubungan dengan ayat 3 di atas.

**Pasal 67**

*Barang siapa yang melakukan campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).*

Di dalam Pasal 9 ayat 1 menegaskan “pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.” Pasal 8 menegaskan bahwa untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, bank Indonesia mempunyai tugas: (1) Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (2) Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; (3) Mengatur dan mengawasi bank. Kesemuanya itu berdasarkan bahwa bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dengan adanya

Pasal 67 ini, maka siapa saja yang melanggar ketentuan ini dapat dikenakan pidana.

**Pasal 68**

*Anggota Dewan Gubernur dan atau pejabat Bank Indonesia yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (2), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).*

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 9 ayat 2 menegaskan “Bank Indonesia wajib menolak dan/atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam rangka pelaksanaan tugasnya. Jadi apabila anggota Dewan Gubernur dan/atau pejabat Bank Indonesia tidak melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat 2 ini, maka dapat dikenakan pidana.”

**Pasal 69**

*Badan yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), diancam dengan pidana denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).*

Ketentuan dalam Pasal 14 ayat 3 menegaskan dalam penyelenggaraan survei sebagaimana dimaksud pada ayat 1, setiap badan wajib memberikan keterangan dan data yang diperlukan oleh Bank Indonesia. Jadi, jika tidak bersedia memberikan keterangan dan data dalam rangka survei yang diperlukan oleh Bank Indonesia, dapat dikenakan Pasal 69 ini.

### **Pasal 70**

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (4), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,- (lima belas miliar rupiah);*
- (2) Penuntutan terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap mereka yang memberi perintah, yang melakukan perbuatan, yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan dimaksud, atau terhadap ketiga-tiganya.*

Ketentuan dalam Pasal 55 ayat 4 menegaskan bahwa Bank Indonesia dilarang membeli untuk diri sendiri surat-surat utang negara sebagaimana pada ayat 1 kecuali di pasar sekundair. Jadi Pasal 70 ini, dikenakan bagi si pelaku jika melanggar ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 55 ayat 4.

Sedangkan Pasal 70 ayat 2 UU Bank Indonesia tersebut, adalah menentukan siapa saja yang dapat dituntut, yakni: pemberi perintah, yang melakukan perbuatan, yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan dimaksud, atau terhadap ketiga-tiganya.

### **Pasal 71**

- 1) Gubernur, Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur, pegawai Bank Indonesia, atau pihak lain yang ditunjuk atau disetujui oleh Bank Indonesia untuk melakukan tugas tertentu yang memberikan keterangan dan data lainnya yang bersifat rahasia yang diperoleh karena jabatannya secara melawan hukum, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,- (tiga belas miliar rupiah);
- 2) Apabila pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan, badan tersebut diancam dengan pidana denda sekurang-kurangnya Rp3.000.000.000,00

(tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp6.000.000.000,- (enam miliar rupiah);

- 3) Keterangan dan data lainnya yang bersifat rahasia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Dewan Gubernur.

Dengan berdasarkan Pasal 71 ayat 1 UU Bank Indonesia, yang dapat dikenakan sanksi adalah Gubernur, Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur, Pegawai Bank Indonesia, atau pihak lain yang ditunjuk atau disetujui oleh Bank Indonesia untuk melakukan tugas tertentu. Tugas tertentu itu berupa memberikan keterangan dan data lainnya yang bersifat rahasia. Dan rahasia tersebut adalah rahasia jabatan.

Pengertian melawan hukum dalam pasal *a quo*, adalah sengaja bila seseorang atau badan yang dengan sengaja melakukan sesuatu perbuatan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian untuk Pasal 71 ayat 2 UU Bank Indonesia, adalah mengatur mengenai jenis hukuman denda saja yang dapat dijatuhkan untuk petindaknya yang berstatus sebagai korporasi atau badan hukum.

### **3. Badan Hukum Perbankan**

UU Nomor 10/1999 telah membatasi bentuk badan hukum perbankan. Dengan berdasarkan Pasal 21 UU Perbankan telah menetapkan bahwa bentuk hukum suatu bank untuk Bank umum dapat berupa Perseroan Terbatas, Koperasi, atau perusahaan daerah. Sedangkan bentuk hukum Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa Perusahaan daerah, koperasi, perseroan terbatas, atau bentuk lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Adapun perbedaan mendasar antara Bank Umum dengan Bank Perkreditan Rakyat yaitu diatur dalam Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU Perbankan. Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Sedangkan Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Jika bentuk hukum suatu bank adalah koperasi, maka selain dalam pendiriannya tunduk pada UU Perbankan sudah pasti juga tunduk pada UU No. 25/1992 tentang Perkoperasian. Karakter khas dari koperasi terdiri atas anggota yang terdaftar sebagai anggota koperasi, dimana pembagian keuntungan dengan berdasarkan sisa hasil usaha yang diperoleh setiap akhir tahun untuk kepada anggota-anggotanya.

Koperasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, sekaligus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tatanan perekonomian nasional yang demokratis dan berkeadilan. Dengan berdasarkan tujuan dan prinsip-prinsip dari koperasi, anggota koperasi sangat dijunjung tinggi baik dari kesejahteraannya hingga pengawasan yang dilakukan terhadap koperasi. Maka, bank yang berbentuk hukum koperasi dimiliki oleh anggota koperasi yang kegiatan usahanya ditujukan untuk mensejahterakan para anggota koperasi yang bersangkutan selain masyarakat pada umumnya.

Jika bentuk hukum suatu bank berupa perseroan terbatas, maka sudah pasti selain tunduk pada UU Perbankan juga tunduk proses pendiriannya pada UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas. Saat ini bank dengan bentuk hukum perseroan terbatas, sangat banyak jumlahnya. Adapun unsur-unsur yang harus dimiliki oleh Perseroan Terbatas, diantaranya: badan hukum, persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha, dan modal terbagi-bagi ke dalam saham.

Tujuan dari Perseroan Terbatas yaitu mendapat keuntungan atau keuntungan untuk dirinya sendiri. Sehingga wajar apabila bank yang berbentuk Perseroan Terbatas juga mencari keuntungan, di samping menjalankan fungsi dalam meningkatkan taraf hidup rakyat.

Perbedaan mendasarannya antara bank dalam bentuk koperasi dengan Bank dalam bentuk Perseroan Terbatas, yaitu Bank berbentuk Perseroan Terbatas dapat memiliki modal yang besar dari pihak manapun dan melakukan kegiatan usaha yang sesuai demi tercapainya fungsi bank. Dengan adanya modal yang kuat yang dimiliki oleh bank merupakan salah satu indikator kesehatan bank. Kemudian bank dalam bentuk Perseroan Terbatas dapat pula melakukan kegiatan usaha yang tidak terbatas, selama tidak melanggar undang-undang yang berlaku, dengan begitu mampu memenuhi fungsi bank secara sempurna.

Sementara untuk bank yang bentuk hukumnya berupa perusahaan daerah, pendiriannya dilakukan dengan berdasarkan Peraturan Daerah

sebagaimana diatur dalam Pasal 331 ayat 2 UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Jadi syarat dan tata cara pendirian Perusahaan Daerah tidak lagi berdasarkan UU No. 5/1962, sebab UU ini sudah dicabut keberlakuannya dengan berdasarkan UU No. 23/2014.

Oleh karena UU Pemda tersebut telah membagi BUMD dalam dua bentuk, yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Maka tentunya bank yang bentuk hukumnya sebagai perusahaan daerah, maka dapat didirikan dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah dan dapat pula didirikan dalam bentuk Perusahaan Perseroan Daerah. Jika dalam bentuk perusahaan umum daerah, maka sudah pasti bank tersebut seluruh modalnya dimiliki oleh daerah dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan kalau dalam bentuk perusahaan perseroan, maka modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

Bank yang bentuk hukumnya di sini sebagai perusahaan perseroan daerah, untuk kemudian dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi. Telah terjadi perluasan atas pemenuhan unsur kerugian daerah/negara. Dalam kegiatan usaha bank tersebut, disebabkan sumber keuangan (modalnya) berasal dari saham 51 persen milik daerah, sehingga kalau Bank mengalami kerugian, memunculkan pemahaman pemaknaan daerah telah menjadi rugi, sebab ada keuntungan yang seharusnya didapatkan tetapi daerah tidak mendapatkannya. Dicarilah sebab musabab sehingga Bank tersebut mengalami kerugian, untuk kemudian dikonstruksi

adanya perbuatan yang memenuhi sebagai unsur penyalahgunaan kewenangan atau setidaknya tidaknya terdapat pihak (intern bank) yang telah melakukan perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi, sehingga menyebabkan terjadinya kerugian bank dengan secara mutatis-mutandis juga telah menyebabkan terjadinya kerugian keuangan daerah/negara.

Sesungguhnya ada dua persoalan atau sebab mendasar sehingga kasus-kasus perbankan dapat diproses dengan menerapkan UU Tipikor, teruma dengan Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor. *Pertama*, pemaknaan tentang keuangan negara bukan hanya uang yang sedang dikuasai oleh seorang pejabat atau penyelenggara negara atau pegawai negeri. Namun, juga termasuk keuntungan yang akan diperoleh oleh negara sudah dianggap sebagai bagian dari keuangan negara. Hal ini didasarkan pada Pasal 1 angka 1 UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara yang menegaskan sebagai berikut:

*“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”*

Jadi kalimat dalam ketentuan tersebut “dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak kewajiban” berada dalam pemaknaan ada keuntungan yang seharusnya didapatkan oleh negara, tetapi tidak didapatkan akibat dari perbuatan melawan hukum karena sengaja atau lalai. *Kedua*, saat yang sama UU Keuangan Negara dan UU

Tipikor juga telah memperluas penyertaan modal oleh daerah atau negara pada sebuah perusahaan baik dalam bentuk harta kekayaan yang dipisahkan juga termasuk dari bagian keuangan negara.

*Pasal 2 UU Keuangan Negara: “Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:*

- a) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;*
- b) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;*
- c) Penerimaan Negara;*
- d) Pengeluaran Negara;*
- e) Penerimaan Daerah;*
- f) Pengeluaran Daerah;*
- g) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;***
- h) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;*
- i) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”*

*Penjelasan alinea keenam UU No. 31/1999 (UU Tipikor): “Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:*

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

Dengan berdasarkan Pasal 2 UU Keuangan Negara dan Penjelasan aliena keenam UU Tipikor di atas, maka dapat dikatakan bahwa bentuk hukum dari Bank sebagai Perusahaan Perseroan Daerah telah berimplikasi pada meluasnya penerapan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor. Padahal dalam Pasal 14 UU Tipikor sendiri, telah memberikan pembatasan untuk diberlakukannya ketentuan-ketentuan tindak pidana korupsi, hanya dibenarkan sepanjang undang-undang sektoral tersebut (misalnya UU Perbankan) menyebutkan perbuatan pidana dimaksud sebagai perbuatan korupsi.

#### **D. Kerangka Pikir**

Isu hukum dalam penelitian ini, adalah terkait dengan “kekosongan norma.” Terjadi praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi sektor perbankan, namun tidak diatur dalam UU Perbankan jika dihubungkan dengan Pasal 14 UU Tipikor.

Pasal 14 UU Tipikor menegaskan “*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.*”

Pasal 14 UU Tipikor tersebut jika dihubungkan dengan dapat tidaknya kasus perbankan dikonstruksi sebagai tindak pidana korupsi, maka secara konkrit akan berbunyi: “*Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-*

*undang Perbankan yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Perbankan tersebut sebagai tindak pidana korupsi, berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi.”*

Dalam Bab VII “Tindak Pidana dan Sanksi Administratif” mulai dari Pasal 46 sampai dengan Pasal 53 UU Perbankan. Sama sekali tidak diatur atau tidak terdapat ketentuan yang menyatakan adanya pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Perbankan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini bertentangan dalam praktik penegakan hukum, sebab sudah banyak kasus perbankan yang diproses dengan melalui penerapan tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara.

Contoh kasusnya yakni dalam **Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2022/PN. Kdi**, seorang Pegawai bank yang menggelapkan uang bank dengan cara memalsukan pencatatan pada rekening nasabah yang sudah tidak pernah digunakan, kemudian jumlah uang di rekening nasabah tersebut ditransfer ke rekening pribadinya, tidak diproses dengan berdasarkan Pasal 49 ayat 1 huruf a, b, dan c UU Perbankan. Namun, di proses dengan penerapan Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Tipikor. Perbuatan dari pegawai bank tersebut sudah terpenuhi dalam unsur menyebabkan adanya pencatatan palsu pada dokumen atau laporan keuangan bank sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat 1 huruf a UU Perbankan.

Namun jika ditimbang-timbang secara matang perbuatan dari pegawai bank tersebut dihubungkan dengan Pasal 49 ayat 1 huruf a UU Perbankan, memang tidak proporsional dengan tujuan dari pelaku dengan perbuatan yang dilarang (memalsukan). Pegawai bank yang menggelapkan uang nasabah, uang bank sendiri, perbuatannya yang memalsukan dokumen hanya sebagai cara atau metode untuk menguasai uang bank dengan secara melawan hukum. Tindakan yang jahat terhadap pegawai bank tersebut, bukan pada perbuatan memalsukan, tetapi pada perbuatannya menguasai dan mengambil uang milik bank.

Dalam rangka mengkriminalisasi perbuatan jahat dari pegawai bank tersebut, maka tentulah harus dilihat pertama-tama pembatasan tindak pidana korupsi sektor perbankan terhadap ketentuan yang ada saat ini dalam UU Perbankan. Kemudian dilakukan peninjauan terhadap penerapannya dalam beberapa putusan pengadilan.

Sesungguhnya jika dinalar dalam kaca mata filosofis, putusan pengadilan yang menyatakan perbuatan pegawai bank yang mengambil uang bank pada bank yang berbentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah, terpenuhi dalam tujuan hukum, adil hukumannya. Adil, karena antara perbuatan merugikan keuangan negara dalam UU Tipikor dengan perbuatan pelaku menguasai dan memiliki uangnya bank, sejalan dengan teori pengetahuan dan teori kehendak yang selama ini diakui sebagai doktrin kesengajaan dalam hukum pidana. Yaitu pelaku benar-benar menghendaki untuk melanggar unsur mengambil uang bank, dan pasti

dalam tindakan mengambil uang bank itu mengetahui bank BUMD menjadi rugi yang berkonsekuensi pada terjadinya kerugian negara.

Putusan pengadilan yang adil ini, dalam pandangan Immanuel Kant sebuah nomena yang perlu disusun dalam kalimat yang imperatif kategoris, atau sebuah norma hukum primer dalam pandangan Hart yang perlu disusun dalam norma hukum sekunder. Atau sebuah prinsip moral yang perlu dituangkan dalam ketentuan-ketentuan hukum konkrit (tertulis) dalam pandangan Hans Kelsen.

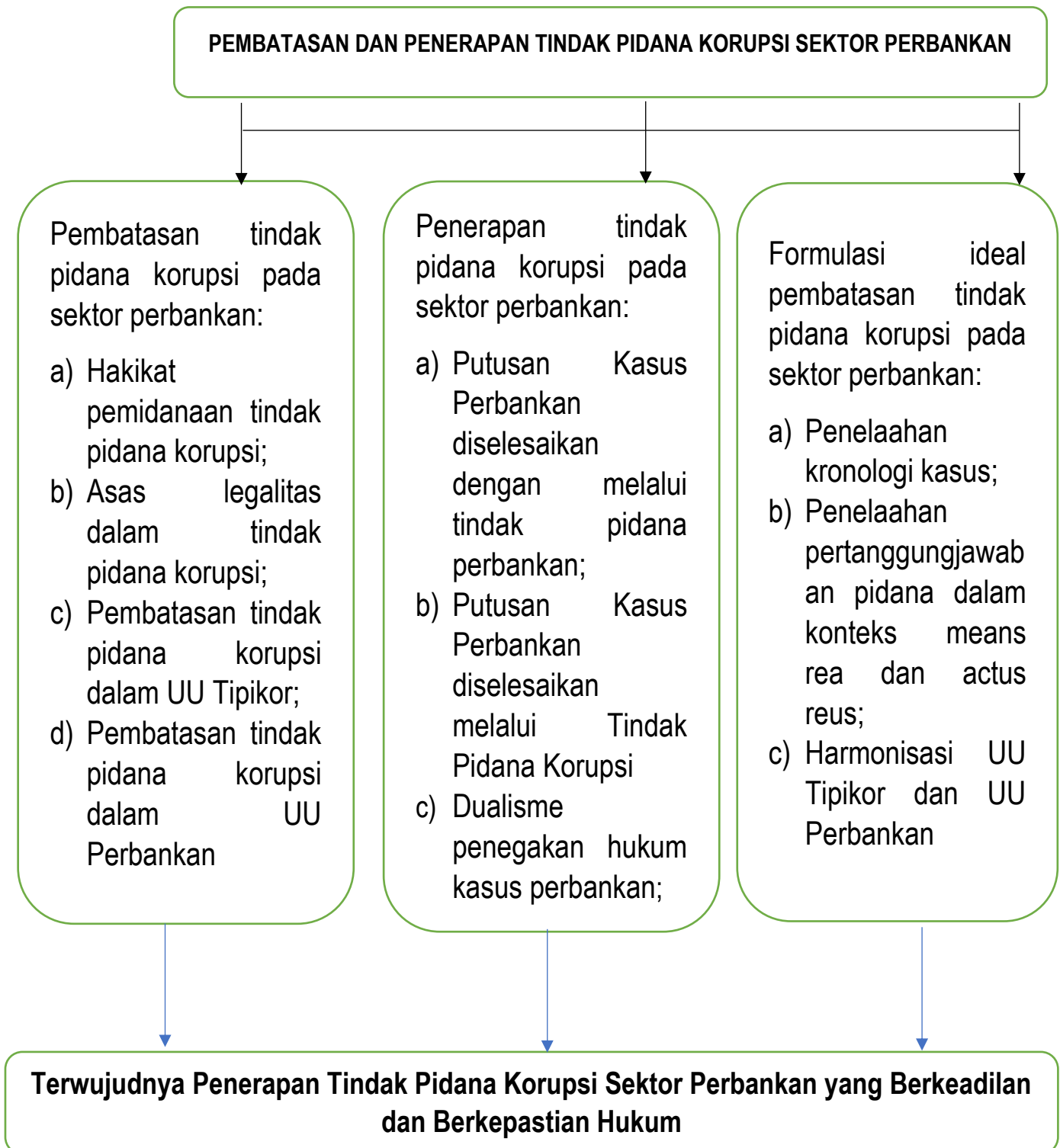
Pentingnya teori kepastian hukum, adalah selain untuk mendeskripsikan pembatasan penegakan hukum tindak pidana korupsi di sektor perbankan dengan berdasarkan UU Perbankan yang sekarang. Juga untuk kembali merekonstruksi batas-batas penegakan hukum pidana korupsi sektor perbankan dalam perubahan UU Perbankan ke depannya.

Sedangkan berkenaan dengan teori penegakan hukum, adalah menjadi perlu dalam penelitian ini untuk melakukan penelaan kasus atas putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi sektor perbankan. Penelaah kasus dengan berdasarkan ajaran prioritas kasuistis, yaitu menimbang adil tidaknya kasus perbankan dikonstruksi sebagai tindak pidana korupsi dengan berdasarkan peristiwanya, apakah si pelaku memang memiliki niat dan perbuatan jahat merugikan keuangan negara. Telaah atas peristiwa hukum tersebut, kasus perkasus, diharapkan akan bersesuaian dengan filosofi pemidanaan, proporsionalnya sanksi atas

perbuatan si pelaku dengan kepentingan hukum yang memang hendak dilindungi dalam undang-undang.

Praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi untuk kasus-kasus perbankan adalah memenuhi syarat keadilan, antara sanksi dengan perbuatan pelaku. Namun belum terpenuhi dalam asas kepastian hukum, maka dengan melalui penelitian ini terhadap Pasal 14 UU Tipikor yang sudah membolehkan penerapan tindak pidana korupsi pada UU Sektoral terkait, UU Perbankan sebagai UU Sektoral perlu harmonisasi ketentuan dengan UU Tipikor. Agar ke depannya, dalam penegakan hukum pidana korupsi sektor perbankan, tidak hanya terpenuhi dalam aspek dan tujuan hukum berdimensi keadilan, tetapi juga sudah terpenuhi kepastiannya. Yaitu tiada pidana tanpa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya terlebih dahulu.

## E. Bagan Kerangka Pikir



## **F. Defenisi Operasional**

Dengan berdasarkan kerangka pikir dan bagan kerangka pikir di atas, maka yang dapat menjadi defenisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Pembatasan adalah tinjauan dan pencermatan terhadap batas-batas penerapan ketentuan tindak pidana korupsi pada sektor perbankan baik yang diatur dengan berdasarkan UU Tipikor maupun UU Perbankan;
- 2) Penerapan adalah melakukan pencermatan terhadap putusan-putusan pengadilan atas kasus perbankan yang diselesaikan dengan melalui UU Tipikor dan UU Perbankan;
- 3) Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana korupsi yang tergolong dalam korupsi kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dan ayat 3 UU Tipikor yang digunakan dalam kasus-kasus perbankan;
- 4) Sektor perbankan adalah penggunaan peraturan di luar UU Perbankan terhadap kasus-kasus perbankan, seperti UU Tipikor;
- 5) Hakikat pemidanaan adalah telaah filosofis atas proporsionalitasnya antara perbuatan pidana dengan pertanggungjawaban pidana pada petindak pidana terkait dengan kasus-kasus perbankan;
- 6) Asas legalitas adalah konsistensi penerapan tindak pidana dan pemidanaan sebagaimana yang diatur dalam UU Tipikor dan UU Perbankan;

- 7) Pembatasan tindak pidana korupsi adalah batas-batas penerapan tindak pidana korupsi yang seyogianya dipatuhi oleh aparat penegak hukum sebagaimana yang diatur dalam UU Tipikor dan UU Perbankan;
- 8) UU Tipikor adalah UU Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi;
- 9) UU Perbankan adalah UU Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan;
- 10) Putusan kasus perbankan adalah kasus-kasus perbankan baik yang diselesaikan dengan menerapkan UU Tipikor maupun dengan menerapkan UU Perbankan;
- 11) Dualisme penegakan hukum adalah penerapan hukum atau undang-undang yang berbeda diantara UU Tipikor dan UU Perbankan terhadap peristiwa pidana yang sama;
- 12) Formulasi ideal adalah suatu pembentukan hukum terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi sektor perbankan yang berlandaskan pada nilai-nilai hukum yang berkeadilan;
- 13) Telaah kronologi kasus adalah cara menentukan jenis tindak pidana sebagai tindak pidana korupsi atau tindak pidana perbankan dengan terlebih dahulu mendalami fakta-fakta dan peristiwa hukumnya;
- 14) Penelaahan pertanggungjawaban pidana adalah bagian dari kegiatan penelaahan kasus dengan melakukan inventarisasi atau pemilahan fakta-fakta, sehingga dapat ditarik fakta yang mana menunjukkan sebagai niat jahat dan perbuatan jahat dari si petindak pidana;

- 15)Harmonisasi undang-undang adalah penerapan UU Tindak Pidana Korupsi pada sektor perbankan dengan penentuan khusus terlebih dahulu perbuatan-perbuatan mana dalam UU Perbankan yang dapat memenuhi sebagai tindak pidana korupsi;
- 16)Berkeadilan dan Berkepastian hukum adalah ketentuan undang-undang tindak pidana korupsi dan undang-undang Perbankan telah memenuhi syarat keadilan dan kepastian hukumnya, sehingga tidak lagi terjadi dualisme dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi sektor perbankan.