

SISTEM HUKUM PEMBUKTIAN PADA TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PERSPEKTIF PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Sholehuddin¹

Abstrak

Kasus tindak pidana korupsi (tipikor) yang banyak terjadi di daerah sejak era reformasi ini mayoritas bersumber dari persoalan pengelolaan keuangan daerah. Padahal dalam perspektif hukum, tindak pidana korupsi tidak hanya masalah yang menyangkut kerugian keuangan daerah tetapi lebih banyak di luar hal-hal tersebut. Dengan kata lain, perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sesungguhnya bersumber dari hal-hal yang multikompleks, termasuk juga korupsi nilai-nilai moral, politik, jabatan yang berkaitan dengan persoalan birokrasi atau administrasi pemerintahan. Hanya saja, kalau kalimat 'sistem hukum pembuktian tindak pidana korupsi' dimaksudkan sebagai suatu regulasi tentang proses bekerjanya alat bukti untuk menyimpulkan terbukti atau tidaknya terdakwa melakukan tindak pidana, maka hal ini memisahkan sama sekali atau setidaknya membandingkan saja keterkaitan hukum administrasi negara dengan hukum pidana positif yang mengatur tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: sistem hukum pembuktian, tindak pidana korupsi, pengelolaan keuangan daerah.

Abstract

Cases of corruption (Corruption) is a lot happening in this area since the reform era the majority sourced from local financial management problems. Whereas in the perspective of law, corruption is not just a matter involving financial loss but more areas outside of those things. In other words, be categorized as an act of corruption actually comes from the things that multicomplex, including the corruption of moral values, political positions related to the problem of bureaucracy or administration. Only if the phrase 'system of rules of evidence of corruption' is intended as a regulation of the workings of proven evidence to conclude whether or not the defendant committing a crime, then it separates at all or at least compare any legal relationship with the state administration of criminal law positively governing corruption.

Keyword: *the legal system of proof, corruption, legal financial management.*

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Universitas Bhayangkara Surabaya.

Pendahuluan

Berbagai kasus tindak pidana korupsi (tipikor) yang banyak terjadi dan melibatkan pejabat pemerintahan di daerah sejak era reformasi ini mayoritas berawal dan bersumber dari persoalan pengelolaan keuangan daerah. Padahal dalam perspektif hukum, 'tipikor' tidak hanya masalah yang menyangkut kerugian keuangan daerah tetapi lebih banyak di luar hal-hal tersebut.² Dengan kata lain, perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sesungguhnya bersumber dari hal-hal yang multikompleks, termasuk juga korupsi nilai-nilai moral, politik,

jabatan yang berkaitan dengan persoalan birokrasi atau administrasi pemerintahan.³

Tepat sekali bila panitia seminar terbatas ini menetapkan sub-tema yang ingin melihat sistem hukum pembuktian tipikor dari sudut pandang pengelolaan keuangan daerah yang merupakan bagian persoalan hukum administrasi negara. Hanya saja, kalau kalimat 'sistem hukum pembuktian tindak pidana korupsi' dimaksudkan sebagai suatu regulasi tentang proses terjadinya dan bekerjanya alat bukti untuk menyimpulkan terbukti atau tidaknya terdakwa melakukan tindak pidana, maka sub-tema ini memisahkan sama sekali—setidaknya membandingkan saja—keterkaitan hukum administrasi negara dengan hukum pidana positif yang mengatur tipikor. Tapi kalau mengacu pada latar belakang pemikiran yang diajukan panitia kepada saya, sub-tema ini hendak

² Dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tercantum 30 (tiga puluh) bentuk perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi yang dirumuskan ke dalam 13 (tiga belas) pasal. Menyangkut 'kerugian keuangan negara' hanya terdiri dari 2 pasal, yakni Pasal 2 dan Pasal 3. Sisanya, menyangkut perbuatan 'suap-menyuap', 'penggelapan dalam jabatan', 'pemerasan', 'perbuatan curang', 'benturan kepentingan dalam pengadaan', 'gratifikasi' dan bentuk-bentuk perbuatan lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, seperti: 'merintang proses pemeriksaan perkara korupsi', 'tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar', 'bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka', 'saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu', 'orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu' dan 'saksi yang membuka identitas pelapor'.

³G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holland, 1973, h. 139. Lihat juga dalam: Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, h. 29.

mendiskusikan tumpang-tindihnya (*overlapping*) dan ketidakkonsistenan (*inconsistency*) substansi normatif antara peraturan perundang-undangan pidana korupsi dan peraturan perundang-undangan administratif, yang berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Masalah ‘*overlapping*’ dan ‘*inconsistency*’ dalam peraturan perundang-undangan kita, sejak era reformasi menjadi salah satu isu nasional yang cukup mengganggu praktik dan proses penegakan hukum pidana korupsi selama ini. Karena itu, pemahaman dan penguasaan yang baik dan benar terhadap asas-asas hukum (*general principles of law*) bagi pelaksana undang-undang, terutama penegak hukum (pidana) sangat dibutuhkan agar tidak terjadi distorsi dalam penerapan norma-norma yang telah dituangkan pada suatu peraturan perundang-undangan.

Analisis Hukum

Keterkaitan Sistem Pembuktian Tipikor dengan Pengaturan Norma tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Daerah

Sistem pembuktian merupakan bagian terpenting dalam hukum pidana formil karena berkaitan dengan proses yang menentukan benar tidaknya seseorang melakukan suatu perbuatan yang dituduhkan terhadapnya. Sistem pembuktian dalam hukum pidana formil di Indonesia tercantum dalam Pasal 183 KUHP yang menetapkan, bahwa:

“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya”.

Dari bunyi pasal tersebut dapat ditegaskan bahwa sistem pembuktian dalam hukum pidana kita didasarkan pada alat bukti yang sah menurut undang-undang dan harus disertai dengan keyakinan

hakim yang diperoleh dari adanya alat-alat bukti tersebut. Sistem pembuktian semacam ini dalam teori-teori pembuktian disebut “*Negatief Wettelijk Overtuiging*” atau “Pembuktian berdasarkan undang-undang negatif”.

Beberapa alat bukti yang dapat dikumpulkan oleh penyidik dan diajukan oleh penuntut umum serta diuji oleh hakim dalam proses peradilan pidana, hanya ditetapkan 5 (lima) macam sesuai ketentuan Pasal 184 KUHAP, yakni: Keterangan Saksi, Keterangan Ahli, Surat, Petunjuk dan Keterangan Terdakwa. Untuk menentukan terdakwa bersalah atau tidak, keyakinan hakim—sebagai unsur yang harus ada—didasarkan pada minimal 2 (dua) dari 5 (lima) alat bukti tersebut yang menurut istilah D. Simons “*dubbel en grondslag*” (pembuktian berganda) yaitu pemedanaan didasarkan pada peraturan undang-undang dan keyakinan hakim yang bersumber dari peraturan undang-undang tersebut.⁴

⁴D. Simons, **Beknopte Handleiding tot het Wetboek van Strafvordering**, Haarlem: De Erven F. Bohn, 1925, h. 152.

Melihat dikripsi diatas, siapakah yang harus membuktikan bahwa terdakwa bersalah atau tidak? Atau dengan kata lain, kepada siapakah beban pembuktian itu ditujukan?

Dalam asas hukum pidana universal (baik sistem Anglo-saxon maupun Kontinental), beban pembuktian merupakan kewajiban jaksa (penuntut umum), bukan pada diri terdakwa. Namun dalam tindak pidana korupsi, ada pergeseran paradigma terhadap sistem beban pembuktian ini. Saya sependapat dengan **Indriyanto Seno Adji** yang mengutip pendapat ayahnya, **Seno Adji**. Menurut beliau, penerapan sistem beban pembuktian dalam tindak pidana korupsi hanyalah sekadar “*Shifting of Burden Proof*” dengan memberikan kesempatan kepada terdakwa untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Pemberian kesempatan ini tidak bersifat imperatif. Artinya, bila terdakwa tidak mempergunakannya, justru akan memperkuat dakwaan penuntut umum bahwa terdakwa melakukan tindak pidana korupsi. Sebaliknya, bila terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak

pidana korupsi, maka keterangan tersebut dapat dipergunakan sebagai hal yang menguntungkan terdakwa.⁵

Dalam perkembangannya, ketika UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diamandemen dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, barulah sistem “Pembalikan Beban Pembuktian” atau “*Reversal of Burden Proof*” atau “*Omkering van Bewijslast*” ditetapkan dan diberlakukan secara ‘terbatas’ dan bersifat ‘khusus’ terhadap 2 (dua) hal yang berkaitan dengan masalah ‘penyuapan’ dan ‘perampasan harta benda terdakwa’.

Pembatasan dan sifat khusus tentang penerapan “pembalikan beban pembuktian” ini dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat disimak pada Pasal 12A yang memuat delik

‘*Gratification*’ (pemberian) yang berkaitan dengan ‘*Bribery*’ (penyuapan). Bagi mereka yang melanggar Pasal 12A tersebut akan dikenai “pembalikan beban pembuktian”, sedangkan pelanggaran terhadap delik-delik lainnya seperti yang tercantum dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 16 undang-undang tersebut, beban pembuktiannya tetap berada pada penuntut umum.

Selain itu, pembalikan beban pembuktian dicantumkan juga dalam Pasal 38A yang mengatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan perampasan harta benda terdakwa sebagai akibat dari pelanggaran terhadap salah satu delik yang tercantum dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 16 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Terdakwa wajib membuktikan bahwa harta bendanya yang dirampas itu tidak diperoleh dari hasil korupsi. Jika sebaliknya, maka harta benda tersebut dianggap diperoleh dari tindak pidana korupsi dan hakim berwenang memutuskan seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara. Kewajiban ‘pembalikan beban pembuktian’

⁵Indriyanto Seno Adji, **Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian**, Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum Prof. Seno Adji, S.H. & Rekan, Jakarta, 2006, h. 87-89.

terhadap perolehan harta benda terdakwa ini hanya dilakukan dalam tahapan proses persidangan, bukan pada tahap penyidikan ataupun tahap penuntutan.

Penerapan sistem ‘pembalikan beban pembuktian’ yang bersifat terbatas dan khusus dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini karena sesungguhnya sistem tersebut berpotensi terhadap pelanggaran HAM. Apalagi jika sistem ini diterapkan sejak tahap penyidikan dan penuntutan, kekhawatiran ‘terjadinya pemberantasan kasus korupsi justru melahirkan anak korupsi’ di kalangan penegak hukum adalah suatu keniscayaan. Di Negara-negara Anglo-saxon tempat sistem ini diadopsi, tetap memberikan persyaratan pembatasan dan pengkhususan terhadap penerapannya yang tidak bisa diberlakukan untuk semua delik. Seperti di Amerika Serikat yang sistem hukumnya berakar pada “*adversary system*”. Sistem pembuktian menurut “*adversary system*” sangat ketat karena menghadapi banyak peraturan yang bersifat teknis prosedural yang

dianggap layak oleh para kontestan untuk memelihara prinsip otonomi. Kesan tersebut tidak berlebihan karena memang tujuan utama “*adversary system*” dalam proses penyelesaian perkara pidana adalah untuk melindungi seseorang yang benar-benar atau nyata-nyata tidak bersalah (*the protection of the innocent*) dari sangkaan polisi atau dakwaan penuntut umum.⁶

Prinsip utama dalam “*adversary system*”, polisi harus mengidentifikasi seorang tersangka dari bukti yang ada. Bila ada bukti yang memberatkannya, lalu dituntut sesuai tingkat kesalahannya. Sistem adversarial tidak berusaha membentuk apa yang terjadi atau

⁶Herbert L. Packer pada Tahun 1968 pernah menulis sebuah buku yang sangat terkenal dengan judul “**The Limits of the Criminal Sanction**”. Salah satu bagian dari bahasan yang cukup menarik terdapat dalam Bab VIII dengan judul “**Two Models of the Criminal Process**”, khususnya yang terkait dengan hukum acara pidana di Amerika Serikat yang bertumpu pada “**Adversary system**”. Setelah menganalisis berbagai fenomena praktek hukum acara pidananya, Packer sampai pada suatu kesimpulan yang ditegaskannya, bahwa paling tidak terdapat dua model dalam sistem peradilan pidana di Amerika Serikat. Kedua model itu disebutnya dengan “**the crime control model**” dan “**the due process model**”.

kebenaran tentang suatu peristiwa yang masih perlu diselidiki. Logika sistem ini menetapkan bahwa polisi dan penuntut umum tidak akan meneruskan suatu kasus meskipun mengetahui pelaku kejahatan, sampai mereka memiliki bukti yang cukup untuk menunjukkan secara meyakinkan bahwa orang yang mereka tuduh benar-benar melakukannya.⁷

Bila kita bandingkan dengan praktik penegakan hukum terhadap kasus korupsi di Negara kita saat ini, cukup banyak terdakwa yang 'bebas' atau 'lepas' dari segala tuntutan hukum sebagai akibat lemahnya atau tidak tepatnya pembuktian yang diajukan oleh penyidik dan penuntut umum.⁸ Berbagai fakta tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum kasus korupsi masih diselimuti 'euforia' penerapan asas

Lex Talionis (balas dendam). Fenomena ini tak lepas dari landasan hukum penanganan kasus korupsi di Indonesia yang bila dilihat dari perspektif pembangunan hukum masih bersifat '*repressive law*'. Hal itu secara kasat mata bisa dibaca dalam penamaan judul "UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi" dan "UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi". Dalam konteks pemberantasan korupsi yang bersifat kompleks ini, baik ditinjau dari sebab dan akibatnya, '*repressive law*' akan tidak mampu menjadi sarana untuk mengarahkan perubahan dan memperoleh keadilan substantif. Karenanya, dikehendaki kehadiran hukum yang responsif (*responsive law*). Dengan kata lain, upaya memerangi korupsi harus pula dilandasi dengan undang-undang yang memberikan ruang secara substantif-materiil tentang pencegahannya untuk merespon dinamika kehidupan dan aspirasi masyarakat.

Sesungguhnya kalau kita cermati banyak sekali substansi peraturan perundang-undangan,

⁷Davies, Croall and Tyrer, **Criminal Justice: An Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales**, Second Edition, Longman, England, h. 11-12.

⁸Untuk menyebut beberapa saja sebagai contoh: Perkara Korupsi mantan Ketua DPR RI, Akbar Tanjung, Mantan Gubernur BI, Syahril Sabirin, Mantan Ketua DPRD Kota Malang, Dra. Sri Rahayu, Mantan Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Tulungagung, Mantan Kabag Keuangan dan Kasubbag Anggaran Pemda Kabupaten Situbondo, Kepala Diknas Kota Surabaya.

terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara/daerah yang *'overlapping'* dan *'inconsistency'*. Ketentuan norma yang demikian menimbulkan ketidakjelasan dan berdampak pada perbedaan landasan aturan oleh masing-masing pelaksana undang-undang karena interpretasi yang berbeda. Seperti pengalaman yang lalu, ketidakjelasan acuan pengaturan *'Kedudukan Keuangan DPRD'* ketika PP 110 Tahun 2000 masih diberlakukan, menjadi penyebab utama banyaknya anggota dewan di berbagai daerah yang terperangkap dalam *'jebakan hukum'* tersebut dan kemudian menjadi penghuni penjara.

Contoh dalam konteks regulasi pengelolaan keuangan daerah yang berkaitan dengan masalah atau proses pembuktian. Dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ditegaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang melakukan pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan bila ditemukan unsur pidana, BPK segera

melaporkan kepada instansi yang berwajib. Interpretasi dari kedua pasal tersebut adalah: dalam soal pengelolaan keuangan negara/daerah, aparat Kepolisian, Kejaksaan dan KPK tidak boleh melakukan tindakan pemeriksaan *'pro justicia'* sebelum ada laporan dari BPK. Jadi, alat bukti yang dapat dijadikan pembuktian terhadap dugaan terjadinya tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara/daerah harus bersumber dari BPK sebagai Lembaga Negara satu-satunya yang berwenang melakukan pemeriksaan dan penilaian terjadinya kerugian negara/daerah.

Sedangkan contoh *'inconsistency'* pengaturan norma soal kerugian negara dapat ditemukan dalam Bab IX Ketentuan Pidana, Sanksi Administratif dan Ganti Rugi pada Pasal 35 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Rumusan norma dalam pasal tersebut memberikan sanksi untuk mengganti kerugian negara kepada setiap pejabat negara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara. Padahal dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU

Pemberantasan Korupsi, rumusan normanya 'lebih kejam' karena suatu perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan yang **berpotensi terjadinya kerugian negara saja**, sudah diancam dan dapat dipidana. Dalam terminologi hukum pidana, **UU tentang Keuangan Negara menggunakan sistem perumusan 'delik materil'**, sedangkan **UU Pemberantasan Korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara menggunakan sistem perumusan 'delik formil'**.

Mengacu pada berbagai kasus korupsi yang berkaitan dengan pelanggaran atau kesalahan di bidang hukum administrasi dan kemudian diputus 'bebas' (*vrijspraak*) atau 'lepas dari segala tuntutan hukum' (*onstlag van rechtsvervolging*), maka sebenarnya *vonnis* hakim tersebut mengandung 'sebuah pesan' bagi penyidik dan penuntut umum untuk **cermat, hati-hati dan tidak sembarangan** melakukan tindakan 'menyangka', 'menuduh' atau 'menuntut' kasus korupsi. Kata-kata 'cermat, hati-hati dan tidak sembarangan' berimplikasi pada 'perintah' untuk menguasai dan

memahami secara baik dan benar dalam menerapkan peraturan perundang-undangan yang melingkupi dasar dakwaan. Terutama yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan administratif.

Kesimpulan

Seringkali peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif justru menimbulkan permasalahan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan sering diungkapkan peraturan perundang-undangan juga berpotensi sebagai faktor kriminogen. Dengan kata lain, *legal order* yang diharapkan tercapai dengan dibuatnya sekian banyak peraturan perundang-undangan, tidak selalu mampu mengukuhkan tertib social (*social order*) di dalam kehidupan masyarakat. Salah satu penyebab adalah terdapatnya ketentuan-ketentuan yang bersifat *overlapping* dan *inconsistency* dalam pengaturan normanya.

Sebagai akhir makalah ini, hendak ditegaskan bahwa parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara (*discretionary power*) dalam Hukum Administrasi adalah '*detournement*

de pouvoir' (penyalahgunaan wewenang) dan '*abus de droit*' (sewenang-wenang). Sedangkan dalam Hukum Pidana, kriterianya berupa '*wederrechtelijkheid*' (melawan hukum) dan 'menyalahgunakan kewenangan'. Artinya, ada perbedaan konseptual antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana. Hukum Pidana bukan sekadar 'mengatur masyarakat', tetapi lebih dari itu, 'mengatur aparat penegak hukumnya sendiri'. Inilah dimensi yuridis yang sesungguhnya dari hukum pidana, yakni melakukan pembatasan dan pengendalian kekuasaan negara terhadap perampasan kemerdekaan warga masyarakatnya atau bahkan penghilangan nyawa rakyatnya.

----- 000 0 000 -----

Daftar Bacaan

Buku

- Adji, Indriyanto Seno, 2006, **Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian**, Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum Prof. Seno Adji, S.H. & Rekan, Jakarta.
- Arief, Barda Nawawi Arief, 1998, **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan**

Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Davies, Croall and Tyrer, **Criminal Justice: An Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales**, Second Edition, Longman, England.

Hoefnagels, G.P., 1973, **The Other Side of Criminology**, Kluwer-Deventer, Holland.

Simons, D., 1925, **Beknopie Handleiding tot het Wetboek van Strafvordering**, De Erven F. Bohn, Haarlem.

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).