

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Politik kriminal merupakan suatu kebijakan atau usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Sebagai usaha untuk menanggulangi tindak pidana, maka politik kriminal merupakan bagian dari politik sosial, yakni usaha setiap masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.¹ Yang sering dilupakan orang adalah seolah-olah terjadi pemisahan yang absolut antara penegakan hukum pidana, penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum perdata. Padahal dilihat dari sistem hukum nasional, ketiga-tiganya mempunyai kedudukan sebagai sub-sistem yang membawa konsekuensi tidak boleh bertentangan satu sama lain bahkan harus mendukung, sebagaimana diuraikan Sudarto dikutip dari Barda Nawawi Arief, mengenai tiga arti tentang kebijakan kriminal, yaitu:²

- 1) Keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana (dalam arti sempit);
- 2) Keseluruhan fungsi dari aparat penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja pengadilan dan polisi (dalam arti luas); dan
- 3) Keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Kebijakan kriminal tersebut dipahami tidak hanya terbatas pada kebijakan kriminal atau hukum saja, melainkan juga meliputi bagian-bagian lain sebagai satu kesatuan seperti politik, ekonomi dan sosial. Hal ini tidak terlepas dari tujuan akhir yang sama dari berbagai kebijakan tersebut. Dalam hal kasus tindak pidana korupsi yang termasuk dalam daftar *extraordinary crime* sebagai salah satu bentuk dari *crime as business, economic crimes, white collar crime, official crime* atau sebagai

¹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2005), hlm. 23.

² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 41.

salah satu bentuk dari *abuse of power*.³ Korupsi adalah suatu penyakit masyarakat yang menggerogoti kesejahteraan rakyat dan menghambat pelaksanaan pembangunan nasional. Dampak yang ditimbulkannya tidak sesederhana dan sesingkat kata korupsi itu sendiri.⁴

Kriminalisasi kebijakan yang dilatarbelakangi oleh meningkatnya kekhawatiran pejabat pemerintah dalam menentukan kebijakan menurut Usman Anwar terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara sebagaimana dicantumkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pencantuman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi menimbulkan ketidakpastian hukum dan telah secara nyata bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.⁵

Permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan tidak sedikit yang diproses dan dijerat dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, sehingga menimbulkan polemik. Pejabat terperangkap menjadi koruptor karena tugas mereka yang melekat pada jabatan itu. Tanda tangan pejabat harus ada dalam kebijakan itu, sehingga merekalah yang bertanggungjawab jika ternyata menimbulkan kerugian negara yang akhirnya dianggap sebagai tindak pidana korupsi, walaupun dana yang dihasilkan tidak dinikmati pejabat tersebut.⁶

Hal ini menjadi menarik untuk dikaji dengan adanya terkaitan antara suatu kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah beririsan dengan tindak pidana korupsi sebagai isu hukum yang dikaji secara mendalam dalam tesis ini. Apabila dicermati, kebijakan adalah bagian dari suatu sistem. Pejabat pemerintah yang takut mengambil kebijakan, maka roda pemerintahanpun tidak akan berjalan sesuai harapan. Tidak

³ Mulai dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 143.

⁴ Harum Pudjiarto, *Politik Hukum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas atma Jaya, 2004), hm. 18.

⁵ Usman Anwar, Pensi Kriminalisasi, Kata “dapat” dalam Undang-Undang Tipikor Inkonstitusional, *Majalah Konstitusi*, dalam Laporan Utama, Nomor 120, Edisi Februari 2017, hlm. 15.

⁶ Githa Angela Sihotang, Pujiyono, Nabitus Sa’adah, Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat, *Jurnal Law Reform*, Volume 13, Nomor 1, 2017), hlm. 61.

jarang pejabat pemerintah mengalami keraguan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, khususnya dalam menjalankan kebijakan wewenangnya yang dipersepsikan oleh penegak hukum sebagai perbuatan korupsi yang berlindung dibalik kebijakan.⁷

Di dalam praktik penyelenggaraan negara, tidak jarang perbuatan atau tindakan hukum administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat untuk mengatasi kegentingan yang memaksa, menimbulkan pelanggaran atau penyimpangan dan/atau menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara yang oleh hakim, jaksa, polisi, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, sehingga berakibat pada penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administratif berupa pemberhentian atau pemecatan pejabat pemerintah dari kedudukannya sebagai pegawai negeri sipil.⁸ Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus yang menjerat pejabat penyelenggara negara dikualifikasi oleh penegak hukum masuk ke dalam ranah tindak pidana korupsi dan divonis bersalah hingga munculnya putusan bebas yang menarik untuk dikaji.

Berbagai kasus korupsi seringkali melibatkan pejabat penyelenggara negara, seperti pada kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang menjerat Syafrudin Tumenggung mantan Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan kasus korupsi yang menjerat Ferederick S.T Siahaan selaku Direktur Keuangan Pertamina. Kedua kasus tersebut telah mendapatkan putusan bebas yang diputuskan pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Pada kasus korupsi lainnya yang juga mendapatkan putusan bebas pada tingkat Pengadilan Tindak Pidana Korupsi adalah kasus korupsi yang menjerat Sofyan Basir, mantan Direktur Utama PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara).

Jika dilihat dalam perekonomian Indonesia sebagai salah satu negara berkembang, bantuan likuiditas merupakan pelaksanaan paling vital dalam sistem pembayaran nasional untuk menjaga kestabilan dan mendukung perkembangan ekonomi nasional. Untuk menyelenggarakan kegiatan ini, Bank Indonesia

⁷ Benny Irawan, Diskresi sebagai Tindak Pidana Korupsi: Kajian Kriminologi dan Hukum terhadap Fenomena Pejabat Otoritas, *Jurnal Mimbar*, Volume XXVII, Nomor 2, 2011), hlm. 143-144.

⁸ Ujang Charda S, Potensi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik, *Jurnal Wawasan Hukum*, Volume 27 Nomor 2 September 2012), hlm. 589.

menggunakan berbagai skim dimana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebagai terjemahan dari konsep *liquidity support* dalam perbankan di Indonesia baru dikenalkan pada tahun 1998. BLBI dijalankan sejak program pemulihan ekonomi dengan dukungan *International Monetary Fund* (IMF) dalam rangka pinjaman siaga. Di dalam dokumen IMF berbagai fasilitas yang diberikan BI dalam membantu perbankan ini disebut dengan *liquidity support*.⁹ BLBI merupakan fasilitas “non program” yang merupakan tanggapan (*response*) atas kesulitan likuiditas bank karena penarikan dana nasabah yang tidak dapat diatasi oleh bank-bank secara individual.¹⁰

Bantuan likuiditas yang termasuk BLBI sebenarnya meliputi 15 (lima belas) macam, namun dapat dikelompokkan kedalam 5 (lima) jenis, yaitu:¹¹

- 1) Fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan sistem pembayaran terhadap gangguan dari timbulnya kesenjangan (*mismatch*) antara penerima dan penarikan dana perbankan. Fasilitas ini terjadi dari fasilitas diskonto (fasdis I) yang berjangka pendek dan fasdis II yang berjangka panjang.
- 2) Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terpadu (OT) untuk mendukung bekerjanya program moneter dalam bentuk pembelian Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) atau surat utang yang dikeluarkan bank-bank, dilakukan melalui lelang.
- 3) Fasilitas dalam rangka penyehatan (*nursing* atau *resque*) bank bermasalah dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) atau Kredit Subordinasi (SOL).
- 4) Fasilitas untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran untuk menanggulangi dampak dari penarikan dana perbankan secara besar-besaran dan sistemik (*bank runs*), dalam kaitan fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana dari giro cadangan atau giro wajib minimum (GWM), saldo negatif atau saldo debit atau *overdraft* rekening bank di Bank Indonesia.
- 5) Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah bank yang dicabut izin usahanya atau Bank Dalam Likuidasi (BDL) untuk pelaksanaan

⁹ Ridwan Khirandy, *Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 Nomor 3 Tahun 2004, hlm. 70.

¹⁰ Emerson Yuntho dan Muji Rahayu, *Penyelesaian Hukum Kasus BLBI*, (Jakarta: *Indonesia Corruption Watch*, 2006), hlm. 2.

¹¹ Ridwan Khirandy, *Op.Cit*, hlm. 71.

sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*), dan pembayaran kewajiban luar negeri bank perbankan nasional (*trade finance and interbank debt exchange offer*).

BLBI merupakan bentuk kebijakan pemerintah berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan berupa fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan, agar tidak terganggu oleh adanya ketidakseimbangan (*mismatch*) likuiditas, antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank. Dalam pelaksanaannya, ada beberapa jenis fasilitas likuiditas bank sentral kepada sektor perbankan dengan persyaratan yang berbeda sesuai dengan sasaran maupun peruntukannya.¹²

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral pada bagian Prekreditasi, sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, selanjutnya menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009, disebutkan, “....sebagai *lender of the last resort*, Bank Sentral (Bank Indonesia) dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi dalam keadaan darurat.” Pada Pasal 37 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, disebutkan, “dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Adapun jumlah BLBI yang disalurkan pada 29 Januari 1999 adalah sebesar Rp. 144.536.086.000.000,- (seratus empat puluh empat triliun lima ratus tiga puluh enam milyar delapan puluh enam juta rupiah). Dari jumlah tersebut terjadi penyimpangan dalam penggunaan oleh Bank Penerima BLBI sebesar Rp. 84.842.164.000.000,- (delapan puluh empat triliun delapan ratus empat puluh dua milyar seratus enam puluh empat juga rupiah). Bentuk penyimpangan itu adalah bahwa penggunaannya tidak sesuai dengan peruntukkan yang telah ditetapkan. Selain itu, menurut hasil audit BPK maupun BPKP menyimpulkan bahwa di dalam

¹² Satgas BLBI Bank Indonesia, *Studi Ekonomi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hlm. 25.

penyaluran BLBI oleh Bank Indonesia dan penggunaan BLBI oleh para bank penerima terdapat penyimpangan yang menimbulkan dugaan tindak pidana dan atau perbuatan yang merugikan keuangan negara.¹³

Kerugian negara dalam pandangan penegak hukum disinyalir timbul karena Syafrudin telah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama (penyertaan/*delneeming*) dengan Sjamsul Nursalim dan istrinya, serta Dorojatun Kjuntjoro Jakti selaku Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) dalam penerbitan Surat Keterangan Lunas (SKL) untuk Obligor BLBI, merugikan negara mencapai Rp. 4,8 triliun. Kerugian negara disebabkan karena Syafrudin menghapus piutang Bank Dagang Indonesia, yang sahamnya dimiliki Sjamsul Nursalim kepada petani tambak sebesar Rp. 4,8 triliun (*loan to farmers*) yang dijamin oleh PT Siapane Citra Darmadja Darma dan PT Wahcyuni Mandira, yang telah meenjadi bagian dari *A Master and Aquisition Agreement (MSAA)* antara Sjamsul Nursalim selaku pemegang saham BDNI dan BPPN adalah BPPN yang mewakili pemerintah.

Pada 30 Desember 2002, berdasarkan TAP MPR Nomor X/MPR 2001 dan TAP MPR Nomor VI/MPR 2002, Presiden Megawati saat itu mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum kepada Debitur yang telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham. Instruksi Presiden tersebut merupakan suatu kebijakan diskresional yang memberikan arahan cukup jelas kepada para Menteri, Jaksa Agung, Kapolri dan termasuk Ketua BPPN untuk mencapai suatu kepastian hukum (*rechtzakerhied*), baik untuk pemerintah maupun para pemegang saham dari bank obligor, yaitu penyelesaian melalui mekanisme MSAA, *Master of Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)*, dan Pengakuan Utang (APU) yang ditandatangani bersama.

Setelah prinsip *Res Judicato Pro Veritate Hebetur*, putusan tindakan pidana korupsi di atas haruslah dihormati dan dianggap benar, sampai dibatalkan atau dinyatakan sebaliknya oleh putusan-putusan yang lebih tinggi dan berkekuatan hukum tetap (Putusan Mahkamah Agung). Para tersangka dalam kasus BLBI dijerat dengan Pasal 1 atau Pasal 3 Tipikor yang *dijuntokan* dengan Pasal 55 KUHP tentang

¹³ Soehandjono, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hlm. 10.

penyertaan (*delneeming*) sehingga didasarkan pada teori hukum pidana, apabila ada salah satu pelaku dilepaskan dari tanggungjawab pidana karena adanya alasan pembenar, misalnya karena menjalankan perintah undang-undang maka konsekuensinya pelaku lainnya juga harus dilepaskan.¹⁴

Perbuatan Syafrudin disebut menghilangkan hak tagih terhadap Sjamsul Nursalim dengan menerbitkan Surat Keterangan Lunas (SKL) tanpa persetujuan rapat terbatas kabinet Presiden Megawati Soekarnoputri sehingga membuat pemerintah hanya menerima Rp. 220 miliar dari total penerimaan negara yang seharusnya mencapai Rp. 4,8 triliun. Akibat dari perbuatannya tersebut, di pengadilan tingkat pertama, Syafrudin divonis hukuman penjara 13 tahun, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta kemudian memperberat vonis hukuman penjara 15 tahun karena dianggap telah melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat 1 ke-1 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁵ Di tingkat kasasi, Mahkamah Agung memutuskan membebaskan terdakwa korupsi dari tuntutan hukum terkait penerbitan Surat Keterangan Lunas (SKL) Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dengan menyatakan perbuatan Syafrudin tidak termasuk kategori tindakan pidana meskipun perbuatannya terbukti sesuai dakwaan namun Majelis Hakim menyatakan Syafrudin Temenggung selaku mantan Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dinyatakan bebas dari jeratan hukum. Di dalam putusan kasasi terdapat perbedaan pendapat antara hakim atau *dissenting opinion*.¹⁶

Putusan bebas dalam kasus korupsi di lingkungan Badan Usaha Milik Negara juga dikeluarkan di tingkat kasasi pada Mahkamah Agung dalam kasus korupsi yang menjerat Ferederick S.T Siahaan yang melakukan perbuatan sebagaimana didakwakan oleh penuntut umum terkait dengan akuisisi Blok Basker Manta Gummy (BMG) di Australia. Namun perbuatan itu dinilai bukan merupakan tindak pidana sehingga Mahkamah Agung menjatuhkan vonis lepas kepada Ferederick S.T Siahaan dengan mengabulkan permohonan kasasi terdakwa dan

¹⁴ *Kepastian Hukum Kasus BLBI*, diakses melalui <https://news.detik.com/kolom/d-4602204/kepastian-hukum-kasus-blbi> tanggal 20 November 2019.

¹⁵ *Kasus BLBI: MA Bebaskan Syfarudin Tumenggung, ICW Sebut 'Pertunjukan Lelucon'*, diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48934186> tanggal 20 November 2019.

¹⁶ *Dissenting Opinion Ada Dalam Putusan Bebas Terdakwa BLBI Syfarudin*, diakses melalui <https://tirto.id/dissenting-opinion-ada-dalam-putusan-bebas-terdakwa-blbi-syafuruddin-edXI> tanggal 20 November 2019.

membatalkan putusan Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 24/Pid-Sus – TPK/2019/PT.DKI yang menguatkan putusan Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

Pertimbangan hakim pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung menyatakan bahwa Ferederick S.T Siahaan menandatangani *sales purchase agreement* (SPA) sebagai penjamin atas akuisisi Blok BMG atas mandat dari Direktur Utama Pertamina saat itu yaitu Karen Agustiawan sehingga tanggung jawab berada di Direktur Pertamina selaku pemberi mandat, bukan pada Ferederick. Penandatanganan yang dilakukan oleh Ferederick sebagai penjamin merupakan perintah jabatan yang sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) KUHP sehingga Ferederick selaku terdakwa tidak dapat dipersalahkan. Selain itu, keuangan anak perusahaan BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara karena modal dan sahamnya tidak berasal dari penempatan langsung dari negara. Hal ini merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPUPres/XVII/2019. Oleh karenanya, kerugian yang dialami oleh PT Pertamina Hulu Energi dalam akuisisi Blok BMG tidak bisa dikatakan sebagai kerugian keuangan negara.

Dalam kasus ini, Frederick bersama-sama dengan mantan Dirut Pertamina, Karen Agustiawan dan mantan Manajer Merger dan Investasi Pertamina, Bayu Kristanto disebut telah memperkaya PT ROC sebesar Rp. 568,06 miliar untuk akuisisi Blok BMG yang dikelola PT ROC dimana proses akuisisi ini tidak didasarkan pada hasil *due diligent* (uji kelayakan). Oleh karenanya, Ferederick dijerat dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) KUHP.¹⁷

Pada kasus korupsi lainnya dengan putusan bebas dari tuntutan jaksa KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dengan terdakwa Sofyan Basir, mantan Direktur Utama PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara) dalam perkara kesepakatan kerjasama itu antara PT Pembangkitan Jawa Bali Investasi (PJBI) dengan Blackgold dan China Huadian Engineering Company Ltd. Dalam dakwaannya, Tim Jaksa KPK menyebut terdakwa memfasilitasi mantan Wakil Ketua Komisi VII DPR RI Eni M. Saragih, pengusaha Blackgold Natural, Johannes B. Kotjo, dan mantan Sekretaris Jenderal

¹⁷ MA Lepas Eks Direktur Keuangan Pertamina di Kasus Korupsi Blok BMG diakses melalui <https://tirto.id/ma-lepas-eks-direktur-keuangan-pertamina-di-kasus-korupsi-blok-bmg-emJH> pada tanggal 20 Desember 2019.

Partai Golkar, Idrus Marham terkait proyek tersebut. Akibat perbuatannya tersebut, Sofyan didakwa melanggar Pasal 12 huruf a jo. Pasal 15 atau Pasal 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 56 ke-2 KUHP. Sofyan juga dituntut membayar denda Rp. 200 juta subsider 3 (tiga) bulan kurungan oleh Jaksa KPK.¹⁸

Terdakwa divonis bebas oleh Majelis Hakim Tipikor karena tidak terbukti bersalah membantu dugaan transaksi suap proyek pembangunan PLTU Riau-1 karena tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana didakwakan penuntut umum karena terdakwa tidak terbukti memenuhi unsur pembantuan memberi kesempatan, sarana dan keterangan kepada Mantan Wakil Ketua Komisi VII DPR RI Eni Maulani Saragih dan pengusaha Johannes B. Kotjo dalam mendapatkan keinginan mereka mempercepat proses kesepakatan proyek *Independent Power Producer* (IPP) PLTU Riau-1. Terdakwa juga tidak mengetahui adanya rencana pembagian *fee* yang dilakukan oleh Kotjo terhadap Eni dan pihak lain.¹⁹

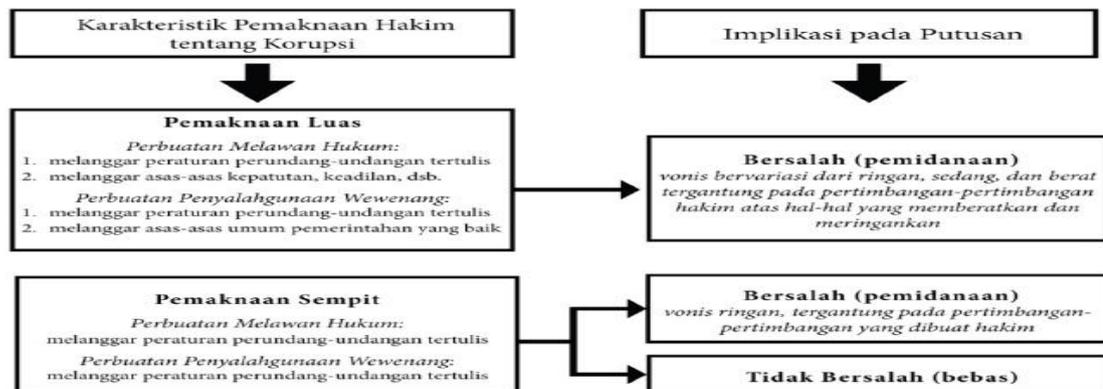
Putusan hakim dari ketiga kasus tindak pidana korupsi yang telah diuraikan tersebut di atas dapat mencerminkan adanya ketidaksinkronan antara pertimbangan hakim dengan putusan akhir yang dibuat. Pada penjelasan awal pertimbangan hakim, majelis hakim menilai bahwa telah terjadi perbuatan berlanjut (*vorezette handelings*). Akan tetapi, majelis hakim dalam putusan justru tidak menggunakan aturan tentang *vorgezette hanndeling* dalam kasus terdakwa. Akan tetapi, majelis hakim dalam putusan justru tidak menggunakan aturan tentang *vorgezette handling* dalam menjatuhkan pidana kepada terdakwa. Tidak digunakannya aturan tentang *vorgezette handling* sudah pasti mempengaruhi besarnya hukuman yang dijatuhkan kepada terdakwa.

Adanya putusan hakim dari ketiga kasus tindak pidana korupsi tersebut di atas juga dapat dikaitkan dari temuan penelitian yang dilakukan oleh Syamsudin yang menunjukkan adanya hubungan antara pemaknaan hakim mengenai korupsi

¹⁸ *Dirut PLN Sofyan Basir Divonis Bebas*, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/04/12362021/mantan-dirut-pln-sofyan-basir-divonisbebas?page=all> tanggal 20 November 2019.

¹⁹ *Mantan Dirut PLN Sofyan Basir Divonis Bebas, KPK: 'Kami Tidak Akan Menyerah'*, diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50285524> tanggal 20 November 2019.

dan produk putusan yang dihasilkannya, seperti Putusan Bebas dalam kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat pemerintah. Hubungan tersebut dijelaskan pada gambar 1.1.



Gambar 1.1 Implikasi Pemaknaan Hakim tentang Korupsi terhadap Produk Putusan

Sumber: Syamsudin (2010)

Gambar di atas menunjukkan adanya pola hubungan antara karakteristik pemaknaan hakim tentang korupsi dengan putusan yang dijatuhkan. Keterkaitannya dengan pola tersebut adalah implikasinya pada putusan hakim dalam kasus tindak pidana korupsi pada putusan bebas dimana terdakwa merupakan pejabat pemerintah menjadi latar belakang masalah yang dikaji dalam tesis ini. Syamsudin menyatakan bahwa pemaknaan sempit cenderung menghasilkan putusan bebas atau setidaknya putusan bersalah dengan vonis ringan sementara pemaknaan luas cenderung melahirkan putusan bersalah dengan berbagai variasi intensitas sanksi.²⁰

Putusan hakim dalam kasus tindak pidana korupsi yang diuraikan dalam tesis ini bersentuh pada praktik kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah yang dilaksanakan oleh pejabat penyelenggara negara merujuk pada pendapat Hikmahanto Juwana maka perlu dicermati mengenai suatu kebijakan serta keputusan yang salah, tidak dapat dikenakan sanksi pidana memiliki tiga unsur pengecualian, yaitu:²¹

- 1) Kebijakan serta keputusan dari pejabat yang bermotifkan melakukan kejahatan internasional atau dalam konteks Indonesia

²⁰ M. Syamsudin, Pemaknaan Hakim tentang Korupsi dan Implikasinya pada Putusan: Kajian Perspektif Hermeneutika Hukum, (*Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 22, Nomor 3, Oktober 2010), hlm. 515.

²¹ Hikmahanto Juwana dan Dwidja Priyatno, *Ihwal Kriminalisasi Kebijakan*, (Jakarta: PT Gramedia, 2010), hlm. 131.

diistilahkan sebagai pelanggaran hak asasi manusia berat. Dalam doktrin hukum internasional yang telah diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di sejumlah negara, kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk melakukan kejahatan internasional. Adapun kejahatan internasional yang dimaksud ada empat kategori, yaitu kejahatan terhadap kemanusiaan, genoside, kejahatan perang dan perang agresif.

- 2) Meskipun suatu anomali, kesalahan dalam pengambilan kebijakan serta keputusan secara tegas ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Contoh di Indonesia adalah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 165 Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ketentuan tersebut memungkinkan pejabat yang mengeluarkan ini di bidang pertambangan dikenai sanksi pidana.
- 3) Kebijakan serta keputusan yang bersifat koruptif atau pengambil kebijakan serta keputusan bermotifkan kejahatan. Disini yang dianggap sebagai perbuatan jahat bukanlah kebijakannya, melainkan niat jahat (*evil entent/mens rea*) dari pengambil kebijakan serta keputusan ketika membuat kebijakan. Contohnya adalah pejabat yang membuat kebijakn serta keputusan untuk menyuap pejabat publik lainnya atau kebijakan yang diambil oleh pejabat karena ada motif untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain.

Dari pendapat tersebut di atas dan keterkaitannya dengan lahirnya putusan bebas dalam kasus tindak pidana korupsi yang menjerat pejabat penyelenggara negara memberikan gambaran bahwa kebijakan serta keputusan yang salah dan dikenai sanksi pidana apabila kebijakan tersebut keputusan yang bersifat koruptif atau pengambil kebijakan serta keputusan bermotifkan kejahatan. Unsur ini menitikberatkan pada niat jahat (*evil entents/mens rea*) dari pengambil kebijakan serta keputusan ketika membuat kebijakannya bukanlah kebijakannya yang salah untuk dikenai sanksi pidana.

Atas dasar uraian tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dalam bentuk karya ilmiah tesis dengan judul “**Analisis Putusan Bebas Pelaku Tindak Pidana Korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) (Tinjauan Yuridis Putusan MA No. 1555 K/Pid.Sus/2019).**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian tesis ini dibuat dalam bentuk pertanyaan penelitian, yang dapat dijabarkan sebagai berikut.

- 1) Bagaimana pertimbangan hakim kasasi terhadap pelaku tindak pidana korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia menurut hukum positif di Indonesia?
- 2) Bagaimana penafsiran hukum hakim kasasi ditinjau dari perspektif kebebasan bertindak terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia?
- 3) Bagaimana hakim kasasi menafsirkan hukum dan memberikan pertimbangan terbaik dalam memutuskan hukuman untuk tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian tesis ini adalah sebagai berikut.

- 1) Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang pertimbangan hakim kasasi terhadap pelaku tindak pidana korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia menurut hukum positif di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang penafsiran hukum hakim kasasi ditinjau dari perspektif kebebasan bertindak terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia.
- 3) Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang cara hakim kasasi menafsirkan hukum dan memberikan pertimbangan terbaik dalam memutuskan hukuman untuk tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat pemerintah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian tesis ini memiliki dua manfaat yaitu mnafaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

- 1) Manfaat secara teoritis diharapkan dari penelitian tesis ini dapat menambahkan ilmu pengetahuan khususnya hukum pidana dalam meneliti tindak pidana korupsi terkait dengan putusan bebas dari hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- 2) Manfaat secara praktis diharapkan dari penelitian tesis ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dan saran bagi aparat penegak hukum terkait dengan putusan bebas dari tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat penyelenggara negara. Selain itu, penelitian tesis ini juga diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti tentang topik yang serupa.

1.5 Kerangka Teoritis

1.5.1 Teori Kebebasan Bertindak (*Freies Ermessen*)

Memaknai istilah *freies Ermessen* dikatakan oleh Febrianda tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang pemerintahan yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggungjawab atas tindakan tersebut.²² Pemaknaan terhadap istilah *freies Ermessen* tersebut terdapat korelasi dengan putusan hakim yang memberikan putusan bebas dalam menangani kasus korupsi melibatkan pejabat pemerintah dalam menjalankan kebijakan sebagai isu hukum yang diteliti dalam tesis ini.

Istilah *freies Ermessen* secara etimologi berasal dari dua kata, yaitu *freies* dan *Ermessen*. Pengertian *frei* berasal dari kata *frei* dan *freie* yang berarti bebas, merdeka, tidak terikat, lepas dan orang bebas. *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan dan keputusan.²³ Sedangkan secara etimologis, *freies Ermessen* artinya orang yang bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan.²⁴

Nata Saputra mengartikan *freies Ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum.²⁵ Istilah *freies Ermessen* menurut Laica Marzuki dikutip dari Abdul Latif adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat administrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, diemban dalam kaitannya menjalankan *bestuurzorg*.²⁶

²² Lis Febrianda, "Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Disertasi*, Semarang: Universitas Diponegoro Program Doktor Ilmu Hukum, 2009, hlm. 174.

²³ Arfan Faiz Muhlizi, Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi, *Jurnal Reichsvinding*, Volume 1, Nomor 1, Januari-April 2012, hlm. 99.

²⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 186.

²⁵ Nata Saaputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 15.

²⁶ Abdul Latif, *Hukum dan Kebijakan (Beleidregel) pada Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1.

Pemberian wewenang kepada pemerintah untuk bertindak bebas tersebut didasari pertimbangan bahwa wewenang pemerintahan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang begitu cepat, dan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah lebih banyak menggunakan *freies Ermessen* dalam mewujudkan kesejahteraan umum.²⁷

Dalam perspektif yang diungkapkan oleh Spelt dan TenBerge dikutip dari Philipus M. Hadjon dijelaskan kewenangan *freies Ermessen* yang berkaitan dengan kebebasan bertindak dari pemerintah dapat dibedakan menjadi kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beordelingsvrijheid*).²⁸

- 1) Kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dimaknai sebagai wewenang diskresi dalam arti sempit, apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi.
- 2) Kebebasan penilaian (*beordelingsvrijheid*) disebut sebagai wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

Aspek-aspek penting yang muncul dari kewenangan *freies Ermessen* pemerintahan yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk kebijaksanaan oleh Sadjijono dikategorikan kedalam dua aspek, yaitu:²⁹

1. Kebebasan untuk menafsirkan yang berkaitan dengan ruang lingkup dan batas-batas wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar pemberian wewenang, dimana kebebasan tersebut disebut dengan kebebasan untuk menilai berdasarkan sifat yang objektif, jujur, benar dan adil.
2. Kebebasan untuk menentukan sikap tindak, artinya bertindak atau tidak berdasarkan penilaian sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki tersebut dilaksanakan. Penilaian ini

²⁷ Lis Febrianda, *Op.Cit*, hlm. 176.

²⁸ Philipus M. Hadjon, Masalah Pertanahan dalam Peradilan Tata Usaha Negara, (Majalan *YURIDIKA*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Edisi Nomor 4 Tahun VII, Juli-Agustus 1993), hlm. 4.

²⁹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hlm. 68.

memiliki sifat subyektif, yakni berdasarkan nuraninya sendiri dalam mengambil keputusan.

Wewenang *freies Ermessen* tidak dirumuskan batas-batasnya, unsur, dan kriterianya, oleh karenanya penggunaan *freies Ermessen* ini rentan adanya tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Penggunaan *freies Ermessen* tersebut sangat ditentukan oleh perilaku setiap aparatur pemerintah, maka di dalam mengambil tindakan dan penilaian tersebut harus tetap berdasar pada peraturan perundang-undangan, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, dan bertumpu pada asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Menurut Muchsan dikutip dari Febrianda menjelaskan bahwa wewenang *freies Ermessen* dilakukan dalam hal-hal berikut ini.³⁰

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian secara konkrit terhadap suatu masalah tertentu, sedangkan masalah tersebut menuntut penyelesaian dengan segera;
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bertindak aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya untuk bertindak;
3. Adanya delegasi wewenang dari perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur, menilai dan menentukan tindakan sendiri atas tanggungjawabnya sendiri;
4. Tindakan dilakukan dalam hal-hal tertentu yang mengharuskan untuk bertindak.

Pengertian penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara menurut Jean Rivero dan Waline dikutip dari Charda, dapat diartikan dalam tiga wujud, yaitu:³¹

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti, bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

³⁰ Lis Febrianda, *Op.Cit*, hlm. 179-180.

³¹ Ujang Charda S, *Op.Cit*, hlm. 601.

Parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara menurut Indiryanto Seni Adji dikutip dari Sihotang, dkk disebutkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de povouir*), dan sewenang-wenang (*abus de droit*), sedangkan dalam area Hukum Pidana pun memiliki kriteria yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara, yaitu unsur *wederrechtelijkheid* dan menyalahgunakan kewenangan. Manakala aparatur negara melakukan perbuatan yang dianggap menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, pengadilan mana yang akan memproses hal tersebut.³²

Freies Emerssen dalam penerapannya menurut Saut S. Panjaitan dikutip dari Ridwan dikatakan bahwa penerapan *freies ermessen* harus tetap berpegang teguh pada aturan yang tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Untuk menghindari tindakan yang sewenang-wenang dari pejabat dengan alasan dimilikinya *freies Ermessen* maka terdapat tiga hal pokok yang melekat pada *freies Ermessen*, yaitu:³³

- a. Adanya kebebasan bagi pejabat untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Ketentuan ini tidak berarti bahwa kebebasan tersebut adalah tanpa batas, namun adalah dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan; atau dengan cara memilih salah satu alternatif sebagaimana tercantum dalam undang-undang.
- b. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak namun belum ada aturannya, dengan kriterianya adalah persoalan yang menyangkut kepentingan umum, muncul secara tiba-tiba di luar rencana awal, belum ada peraturan yang mengaturnya, prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, persoalan tersebut harus segera dapat diselesaikan.
- c. Harus dapat dipertanggungjawabkan. Berkaitan dengan penerapan *freies Ermessen*, perlu diperhatikan adanya tanggung jawab secara hukum, sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undnagan, harus mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara, serta harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut.

Diterapkannya Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang meliputi asas: 1) kepastian

³² Githa Angela Sihotang, Pujiyono, Nabitatus Sa'adah, Diskresi dan Tanggungjawab Pejabat Pubtik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat, (*Jurnal Law Reform*, Volume 13, Nomor 1, 2017), hlm. 64.

³³ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 192.

hukum; 2) kemanfaatan; 3) ketidakberpihakan; 4) kecermatan; 5) tidak menyalahgunakan wewenang; 6) keterbukaan; 7) kepentingan umum; 8) pelayanan yang baik dimana asas tersebut diterapkan pada pembuatan *freies Ermessen* dalam bentuk tertulis yang melahirkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel; policy rule*) yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis yang bisa berupa peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran, maka menurut Muladi dikutip dari Dewi dijelaskan bahwa peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) memiliki ciri-ciri, yaitu:³⁴

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan.
- c. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*.
- d. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi negara tersebut untuk membuat peraturan perundangan.
- e. Batu ujinya adalah AUPB.
- f. Bentuknya dapat berupa keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, peraturan.

Peraturan perundang-undangan adalah dasar bagi pembuatan dan penerbitan keputusan, dan tidak mungkin ada keputusan tanpa ada peraturan perundang-undangan, karena salah satu unsur dan bahkan menjadi syarat keputusan adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Itu sebabnya dalam rangkaian norma hukum publik, keputusan disebut sebagai norma penutup, atau sebagai ujung tombak dari rangkaian norma.³⁵

Keputusan harus dibuat dengan memperhatikan syarat materiil berupa dibuat oleh orang pemerintah yang berwenang, tidak boleh memuat kekurangan atau cacat hukum, tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya, sedangkan syarat formil berupa dibuat berdasarkan prosedur yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, diberi bentuk yang sudah ditentukan, penetapan waktu berlaku, pengumuman (*bekendmaking*) atau pemberitahuan

³⁴ Dyah Adriantini Sintha Dewi, Pendayagunaan *Freies Ermessen* Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan, (*Jurnal Yustisia*, Volume 5, Nomor 1, Januari-April 2016), hlm. 191.

³⁵ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII, 2009), hlm. 71.

kepada yang terkena keputusan, tanda tangan (*ondertekening*) pejabat yang berwenang.³⁶

Jika syarat materiil dan formil tersebut telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum materiil dan formil (*materiel en formeel rechtskracht*), yakni tidak dapat dibatalkan begitu saja oleh pihak yang berkepentingan, pihak ketiga, hakim, organ pemerintah yang lebih tinggi, maupun organ yang membuat keputusan itu sendiri. Hal ini merupakan konsekuensi dari prinsip yang melandasi keputusan, yaitu prinsip praduga *rechtmatig*, yaitu bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatasan (*vernietiging*) dari pengadilan.³⁷

Prinsip praduga *rechtmatig* ini diterapkan untuk memenuhi prinsip lain yang memiliki keterkaitan erat dengan keputusan, yaitu prinsip kepastian hukum yang menghendaki keputusan yang telah dikeluarkan itu tidak dapat begitu saja dicabut tanpa alasan-alasan yang dibenarkan atau sah menurut hukum. Keputusan yang telah dikeluarkan dan selalu dianggap sah menurut hukum ini bukan berarti keputusan yang bersangkutan tidak dapat dicabut. Dapat saja keputusan tersebut dicabut, apabila ternyata ada kekeliruan atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas.³⁸

1.5.2 Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan ini bersifat positifisme, dimana nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukkan bagi tiap individu.³⁹ Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni

³⁶ *Ibid*, hlm. 71.

³⁷ Ridwan, *Ibid*, hlm. 72.

³⁸ *Ibid*, hlm. 72.

³⁹ Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 7-9.

terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.⁴⁰

Konsep keadilan menurut Hans Kelsen menimbulkan dualism antara hukum positif dan hukum alam yang dikatakan sebagai berikut.⁴¹

“Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualism metafisika tentang dunia realitas dan dunia ide model Plato. Inti dari filsafat Plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide. Yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda, yang pertama adalah dunia kasat mata yang dapat ditangkap melalui indera yang disebut realitas, yang kedua adalah dunia ide yang tidak tampak.”

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu:⁴²

1) Keadilan dan perdamaian.

Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.

2) Keadilan dan legalitas.

Untuk menegakkan di atas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, pengertian “keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan,

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 12.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 14.

⁴² Hans Kelsen, *Ibid*, hlm. 71.

sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.

Di dalam hukum nasional bangsa Indonesia diterapkan konsep keadilan dan legalitas yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.⁴³

1.5.3 Teori Keadilan John Rawls

John Rawls dikenal dengan teori “*justice as fairness*” dengan berpendapat bahwa *liberty* dan *equality* dapat dipadukan dalam satu prinsip keadilan, yaitu “setiap orang memiliki hak yang sama terhadap kebebasan asasi, dan bila terjadi ketidakadilan maka kaum yang tertinggal yang harus diuntungkan olehnya.” Prinsip yang diutarakan Rawls, “*justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought*” diartikan sebagai prinsip yang harus tertanam di dalam institusi-institusi sosial bila keadilan sosial hendak sungguh-sungguh diwujudkan.⁴⁴

Rawls membatasi keadilan sebagai “*fairness*”, dengan mengemukakan bahwa pemerintah bertanggungjawab untuk memelihara anggota masyarakat yang kurang beruntung. Diskursus mengenai keadilan sebagai hasil konsensus yang bebas, rasional, dan demokratis dari seluruh elemen masyarakat yang dibahas secara luas dan mendalam oleh John Rawls. Inti pemikirannya terletak pada pemahaman mengenai keadilan sebagai *fairness* dengan mengungkapkan tiga hal utama, yaitu:⁴⁵

1. Sebuah teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin semua pihak secara *fair*.

Dengan keadilan kontraktual, segenap anggota masyarakat berhak menentukan pemahaman, keadaan, dan kondisi keadilan serta

⁴³ Suhrawardi K. Lunis, *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 50.

⁴⁴ John Rawls, *Op.Cit*, hlm. 65.

⁴⁵ Sahya Anggara, Teori Keadilan John Rawls: Kritik Terhadap Demokrasi Liberal, (*Jurnal JISPO*, Volume 1, Edisi Januari-Juni 2013), hlm. 4-5.

upaya-upaya apa yang seharusnya dilakukan untuk mewujudkan dan mempertahankan keadilan yang adil. Melalui pemahaman ini, setiap anggota masyarakat sebagai individu (*person*) yang bebas dan memiliki akal budi yang memungkinkan terjadinya dialog yang *fair* dan demokratis mengenai keadilan.

2. Keadilan sebagai *fairness*.

Karena keadilan sebagai *fairness* bersifat kontraktual, maka ia harus dicapai dalam diskursus yang sifatnya rasional, bebas dan demokratis. Melalui diskursus inilah masyarakat bisa sampai pada pemahaman dan implementasi keadilan dalam kehidupan sehari-hari. Untuk mencapai pemahaman mengenai keadilan, maka harus melalui apa yang disebut sebagai “posisi asali”.⁴⁶ Semua pihak yang berada dalam posisi asali harus juga berada dalam keadaan “tanpa pengetahuan”, lepas dari kepentingan-kepentingan yang sifatnya pribadi dan unit. Yang menjadi tujuan mereka ialah bahwa prinsip-prinsip keadilan yang dihasilkan haruslah merupakan prinsip-prinsip yang baik yang sungguh-sungguh berarti bagi segenap warga masyarakat.”

3. Konsep ketidaksamaan sosial dan ekonomi.

Manusia yang bebas dan rasional ternyata memiliki kemampuan berusaha yang berbeda-beda. Hal ini yang menyebabkan adanya perbedaan sosial dan ekonomi dalam masyarakat. Apakah keadaan seperti ini merupakan ketidakadilan? Tidak, karena manusia memiliki talenta yang berbeda-beda. Kita hanya bisa dikatakan berlaku tidak adil kalau kita merampas hal dan kekayaan orang kaya demi menolong orang miskin. Perbedaan sosial dan ekonomi ini merupakan hal yang wajar dalam kehidupan sosial sejauh kesempatan berusaha disediakan secara adil. Dengan demikian yang tidak adil bukan berlaku adil terhadap pihak yang lemah dengan

⁴⁶ Posisi asali merupakan *instrument of representation* yaitu suatu representasi dari pihak-pihak yang sepakat untuk mencapai keadilan. Untuk menjamin kemurnian dari prosedur dan *fair*-nya kesepakatan maka dalam prosedurnya harus tidak ada pengaruh individu atau kelompok. Posisi asali lebih pada posisi hipotesis dan *non histories* yang menempatkan semua pihak pada *the veil of ignorance* (tabir ketidaktahuan) diintisarikan dari Sahya Anggara, *Ibid*, hlm. 6.

mengorbankan pihak yang kaya, atau sebaliknya, tetapi membatasi kesempatan berusaha hanya demi golongan tertentu saja dalam masyarakat.

Ketiga konsep tersebut memiliki relevansi dengan kondisi masalah di Indonesia, yaitu:

- 1) Pluralisme masyarakat Indonesia menafikan terbentuknya posisi asali selaku prasyarat terbentuknya prinsip-prinsip keadilan. Dengan mengacu konsepsi Rawls mengenai keadilan tidak bisa ditentukan oleh satu golongan masyarakat saja, entah itu penguasa, badan penegak hukum, wakil rakyat, mayoritas suku dan agama tertentu dan sebagainya. Diskursus yang terbuka, *fair*, dan demokratis dalam masyarakat yang plural diharapkan mampu memperkuat nilai-nilai primer mengenai keadilan yang kemudian bisa diterima secara luas sebagai acuan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.
- 2) Kasus yang terjadi di Indonesia, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme. Meskipun perasaan keadilan mengatakan bahwa praktik-praktik semacam itu tidak adil, kita semakin memahami ketidakadilan tersebut didasarkan pada teori keadilan John Rawls. Negara memiliki kewajiban moral untuk menyediakan kesempatan berusaha dan memastikan bahwa segenap warga negara yang memiliki kemampuan yang kurang lebih sama bisa mengakses kesempatan tersebut. Prinsip keadilan sebagai kesamaan dalam mengakses kesempatan berusaha yang disediakan oleh negara seharusnya juga diatur oleh undang-undang yang jujur dan adil.
- 3) Bila kita sepakat bahwa DPR mewakili secara sungguh-sungguh aspirasi masyarakat, maka sebetulnya diskursus mengenai keadilan sebagaimana dimaksud John Rawls bisa dipraktikkan di lembaga ini. Persoalannya, apakah para anggota parlemen sanggup menanggalkan segala kepentingan pribadi, golongan, partai dan daerahnya, dan sungguh-sungguh mengusahakan sebuah masyarakat Indonesia yang adil sebagaimana dimaksud Pancasila dan UUD 1945?

1.6 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian tesis ini memiliki keterkaitan dan relevansi dengan pokok permasalahan yang telah dirumuskan sehingga dapat dijabarkan secara konseptual guna memberikan kemudahan dalam memahami istilah yang digunakan, sebagai berikut.

- 1) Putusan Bebas adalah perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti sah dan meyakinkan.⁴⁷
- 2) Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana yang dimotivasi oleh kepentingan pribadi dan mengakibatkan tidak terwujudnya kesejahteraan umum.⁴⁸
- 3) Pertimbangan Hakim adalah salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan (*ex aequo et bono*) dan mengandung kepastian hukum, juga manfaat bagi para pihak yang bersangkutan sehingga pertimbangan hakim ini harus disikapi dengan teliti, baik, dan cermat.⁴⁹

1.7 Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif. Abdulkadir Muhammad mengartikan penelitian hukum normatif penelitian hukum teoritis atau penelitian hukum dogmatik karena tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum.⁵⁰ Tesis ini dilakukan dengan cara mengkaji isi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019, literatur yang terkait dengan tindak pidana korupsi dan kebebasan bertindak pejabat pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan atau keputusan, serta perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan hukum pidana, hukum administrasi negara yang memiliki relevansi terhadap permasalahan yang diteliti mengenai putusan bebas dalam kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat penyelenggara negara.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam tesis ini menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual, sebagaimana yang diuraikan oleh Nasution, yaitu:

⁴⁷ Penjelasan Pasal 191 Ayat (1) KUHAP.

⁴⁸ Dwoodi Gupta S dan Alonso, R.T., *Op.Cit*, hlm. 38.

⁴⁹ Mukti Arto, *Op.Cit*, hlm. 140.

⁵⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 102.

- 1) Pendekatan undang-undang yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pada tesis ini terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang tindak pidana korupsi serta kebijakan atau keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat penyelenggara pemerintah yang dikualifikasikan oleh penegak hukum sebagai tindak pidana korupsi.
- 2) Pendekatan konseptual, penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Pendekatan ini memiliki relevansi dengan permasalahan yang diteliti yaitu Putusan Bebas Pelaku Tindak Pidana Korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) (Tinjauan Yuridis Putusan MA No. 1555 K/Pid.Sus/2019).

Sumber data yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah sumber data kepustakaan. Sedangkan jenis datanya adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan pustaka dengan cara mengumpulkan dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.⁵¹

Pengumpulan data dalam tesis ini dilakukan dengan menggunakan cara studi pustaka, studi dokumen dengan mengkaji Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019, kemudian dilakukan pengolahan data dengan cara pemeriksaan data, rekonstruksi data, dan sistematisasi data.

Analisis data yang digunakan pada tesis ini dilakukan secara kualitatif. Teknik analisis data kualitatif menurut Abdulkadir Muhammad adalah analisis yang dilakukan dengan cara menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis, kemudian ditarik kesimpulan sehingga diperoleh gambaran yang jelas mengenai jawaban dari permasalahan yang dibahas⁵², yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019.

1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam tesis ini dibagi menjadi lima bab yang dapat diuraikan sebagai berikut.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 82.

⁵² *Ibid*, hlm. 127.

- BAB I PENDAHULUAN, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II TINJAUAN PUSTAKA, terdiri dari penelitian terdahulu, teori dan konsep tentang keadilan, pidana dan pemidanaan, tindak pidana korupsi, dan putusan hakim.
- BAB III METODE PENELITIAN, terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan dan pengolahan data, teknik analisis data.
- BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, berisikan tentang pengaturan hukum tindak pidana korupsi, dan pembahasan.
- BAB V PENUTUP, berisikan tentang simpulan dan saran.