

ANALISIS TINDAK PIDANA KOLUSI DAN NEPOTISME DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 1999

ANALYSIS OF COLLUSION AND NEPOTISM IN LAW NUMBER 28 OF 1999

Oleh:

Muhammad Arfandy Amran¹, Syamsuddin Muchtar², Hijrah Adhyanti Mirzana³

^{1,2,3} Universitas Hasanuddin, Makassar

¹arfandyamran@gmail.com, ²syamsuddin.muchtar63@gmail.com, ³adhyantihijrah@gmail.com

ABSTRAK: Analisis Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Pemberantasan Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme dilakukan dalam rangka mewujudkan *good governance* yang bersih dan responsif (*clean and responsive state*) yang ditandai dengan semaraknya masyarakat sipil (*vibrant civil society*) dan kehidupan bisnis yang bertanggungjawab (*good corporate governance*). Namun, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 masih dianggap kurang aplikatif. Tujuan artikel ini adalah untuk mengetahui penafsiran frasa “kerugian orang lain, masyarakat dan/atau negara” dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan untuk mengetahui penegakan hukum dalam Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual yang disajikan secara deskriptif kualitatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum bersumber dari peraturan perundang-undangan dan literatur lain. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) atau dokumentasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan frasa kerugian dapat berupa kerugian materil maupun non materil yang tersusun secara alternatif. Tidak harus terpenuhi keseluruhan unsur dari Pasal 1 Ayat 4. Artinya apabila salah satu diantara ketiga pihak tersebut dirugikan, maka rumusan delik ini sudah dimaknai telah memenuhi unsur. Frasa kerugian dapat terpenuhi apabila terpenuhinya kerugian nyata atau *actual loss* yang terlebih dahulu diperiksa atau diaudit. Masih terdapat berbagai persoalan baik dalam substansi hukum, struktur hukum maupun kultur atau budaya hukum yang dibuktikan bahwa belum ada satu pun kasus yang memiliki kekuatan hukum yang tetap yang dipidana menggunakan delik Kolusi dan Nepotisme.

KATA KUNCI: *Tindak Pidana, Kolusi, Nepotisme*

ABSTRACT: Analysis of Criminal Acts of Collusion and Nepotism In Law Number 28 of 1999. The eradication of criminal acts of collusion and criminal acts of nepotism is carried out in the framework of creating a clean and responsive good governance (clean and responsive state) which is marked by the vibrant civil society (vibrant civil society) and responsible business life (good corporate governance). However, Law Number 28 of 1999 is still considered less applicable. The purpose of this article is to find out the interpretation of the phrase "loss to other people, society and/or the state" in Law Number 28 of 1999 and to find out law enforcement in Collusion and Nepotism Crimes. This

research is a normative legal research using statutory approaches, case approaches, and conceptual approaches presented in a qualitative descriptive manner. The data used is secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. Legal materials come from statutory regulations and other literature. Data collection techniques were carried out through library research or legal documentation. The results of the research show that the phrase loss can be in the form of material or non-material losses which are arranged alternatively. It does not have to fulfill all the elements of Article 1 Paragraph 4. This means that if one of the three parties is harmed, then the formulation of this offense is interpreted as fulfilling the elements. The loss phrase can be fulfilled if the fulfillment of real losses or actual losses has been examined or audited beforehand. There are still various problems both in terms of legal substance, legal structure and legal culture or culture as evidenced that not a single case has permanent legal force that has been convicted using the offense of Collusion and Nepotism.

KEYWORDS: Criminal Act, Collusion, Nepotism

PENDAHULUAN

Reformasi merupakan peristiwa penting dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia oleh karena reformasi merupakan sebuah momentum yang menandai perubahan pada berbagai bidang sebagai realisasi dari tuntutan oleh masyarakat. Salah satunya adalah tuntutan perubahan pada bidang hukum dan ketatanegaraan sebagai bentuk respon atas pemerintahan orde baru yang tertutup. Hal tersebut diperparah dengan menjamurnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (selanjutnya disebut KKN) pada pelaksanaan pemerintahan pada masa orde baru yang mengakibatkan masyarakat menyuarakan tuntutan. Praktik KKN merupakan perspektif umum masyarakat saat itu bahkan hingga sekarang untuk menilai pelaksanaan pemerintahan orde baru. KKN sendiri merupakan produk negatif dari gejala sosial-politik sebagai indikasi kemerosotan nilai dan moral pada praktik pemerintahan bahkan pula mental masyarakat Indonesia secara meluas.

Masih sering kita mendapati praktik nepotisme di Indonesia, hingga telah menjadi sesuatu yang umum bahwa

penerimaan pegawai, baik pada lembaga pemerintah maupun perusahaan swasta. Hal ini merupakan kecenderungan untuk mengambil jalan pintas untuk memenuhi harapan atau melihat kemungkinan untuk keuntungan pribadi yang terkait dengan kesempatan untuk melakukan tindakan terkait nepotisme. Masih banyak masyarakat beranggapan bahwa perbuatan nepotisme bukanlah perbuatan yang sebagaimana tindak pidana korupsi. Dampak yang ditimbulkan dari maraknya praktik nepotisme ialah munculnya rasa tidak adil yang diakibatkan monopoli informasi serta akses terhadap pihak-pihak tertentu, sementara harusnya pelaksanaan transparansi dalam informasi dan akses agar keseluruhan pihak bisa ikut melakukan partisipasi.¹

Praktik nepotisme terjadi oleh karena adanya anggapan masyarakat untuk lebih mementingkan keluarga dan koleganya, sekalipun mereka tidak mempunyai kapasitas terhadap posisi tersebut. Terdapat pula anggapan yang menyatakan bahwa nepotisme dilakukan oleh batin, sehingga salah satu bentuk dari pemilihan keluarga dan kroni dengan

¹ Dahniati, "Nepotisme dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia", *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau* 8, No 1 (2020): 2.

merugikan kepentingan masyarakat secara luas.²

Di Indonesia, tuduhan adanya nepotisme terhadap Orde baru menjadi salah satu alasan dan memicu lahirnya reformasi yang menjadi momentum berakhirnya pemerintahan Soeharto pada Mei 1998.³ Sebagai sebuah jawaban atas tuntutan reformasi dan dalam rangka mewujudkan *good governance, clean and responsive state* dan *good corporate governance*), maka pemerintah transisi di bawah Presiden BJ. Habibie melakukan suatu upaya pemberantasan dan pencegahan praktik KKN melalui kebijakan hukum pidana (*criminal law policy*). Salah satunya melalui TAP MPR-RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Kolusi dan nepotisme sendiri bertujuan untuk memberikan prioritas kepada pihak tertentu entah keluarga maupun kolega demi mencapai “suatu tujuan tertentu. Hal tersebut dapat dicapai dengan memanfaatkan kewenangan dan sarana yang ada pada penyelenggara negara yang oleh negara sendiri diberikan untuk dalam mewujudkan kemaslahatan masyarakat luas. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan prinsip kesetaraan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Akibat terburuk dari praktik KKN adalah rusaknya tatanan masyarakat dengan makin luasnya kesenjangan sosial. Penyelenggara Negara harus memberi keterangan atau jawaban sebagaimana wewenang serta tugasnya. Kewajiban tersebut diimbangi pula dengan kesempatan Penyelenggara

Negara menggunakan hak kewajiban berupa bantahan terhadap informasi yang tidak benar dari masyarakat.⁴

Tindak pidana haruslah diberikan arti yang bersifat ilmiah dan ditentukan dengan jelas untuk dapat memisahkan dengan istilah yang dipakai sehari-hari dalam kehidupan masyarakat.⁵ Pada hakekatnya, pidana adalah memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan memberikan pembalasan atas perbuatan yang telah dilakukan.⁶ Kolusi dan Nepotisme sendiri diatur pada Pasal 1 Angka 4 dan Angka 5 Undang-Undang 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disebut Undang-undang KKN). Sementara itu, sanksi pidana yang mengancam perbuatan kolusi dan nepotisme sendiri diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22.

Lahirnya Undang-undang KKN diharapkan untuk mampu mengantisipasi dan menindak perilaku dan pelaku KKN pada penyelenggara negara dan pemerintah sebagai tujuan dan cita-cita reformasi. Selain itu juga, Undang-undang KKN diharapkan mampu untuk mencegah atau menutup akses korupsi dengan melakukan penindakan terhadap kolusi dan nepotisme. Penindakan praktik kolusi dan nepotisme melalui undang-undang ini dapat menutup celah terjadinya korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara.

Namun pada pelaksanaannya, ternyata Undang-undang KKN tidak berjalan dengan optimal. Hal tersebut berkaitan dengan politik penegakan

² Ismail Nuridin, *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktek bagi Penyelenggara Pemerintahan*, (Yogyakarta, Lintang Rasi Aksara, 2017).

³ Maharso dan Tony Sujawardi, *Fenomena Korupsi dari Sudut Pandang Epidemiologi*, (Yogyakarta, CV Budi Utama, 2018).

⁴ Exel Pattiasina, Sanksi Pidana Terhadap Penyelenggara Negara Akibat Melanggar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, *Lex Crimen* 8. No. 3 (2019): 5.

⁵ Amir Ilyas, 2012, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta.

⁶ Syarif Saddam Rivanie Parawansa. 2022. *Hukum Pidana Terorisme (Hakikat Sanksi dan Pengaturan Terorisme di Indonesia)*. Jogjakarta: Penerbit KBM.

hukum pidana yang mengakibatkan kurang optimalnya pelaksanaan penindakan Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme yang disebabkan oleh berbagai hal. Penegak hukum masih mendikotomi antara penindakan Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme dengan Tindak Pidana Korupsi. Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme dianggap sebagai tindak pidana yang menjadi bagian dari Tindak Pidana Korupsi, padahal Kolusi dan Nepotisme merupakan jenis tindak pidana yang berdiri sendiri atau terpisah dengan Tindak Pidana Korupsi. Hal tersebut dapat dimaklumi oleh karena terdapat beberapa kelemahan-kelemahan dari segi substansi hukum Undang-undang KKN khususnya berkaitan dengan rumusan delik yang tidak jelas sehingga menyebabkan undang-undang ini menjadi non-aplikatif. Sementara secara konsep, terjadinya Tindak Pidana Korupsi didahului oleh perbuatan kolusi dan nepotisme sehingga undang-undang ini harus menjadi benteng dalam upaya pencegahan Tindak Pidana Korupsi.

Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang secara tegas memberikan penjelasan bahwa kerugian keuangan negara harus bersifat *actual loss* atau kerugian keuangan negara harus nyata dan pasti atau dengan kata lain kerugian keuangan negaranya harus terbukti dan bukan bersifat potensi. Sementara itu, adanya Undang-undang KKN tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) ini menjadi instrumen pencegahan terjadinya Korupsi yang secara otomatis penjelasan kerugian dalam Putusan MK tersebut tidak dapat dijadikan sebagai rujukan. Hal ini memberikan gambaran baik langsung atau tidak langsung terkait dengan kerugian keuangan negara, selain daripada itu, di dalam Undang-undang KKN juga mengatur tentang kerugian

negara yang dalam implementasinya masih membutuhkan adanya penjelasan yang lebih memadai.

Dalam hal kekurangan terkait substansi hukum dalam undang-undang ini, maka dibutuhkan adanya penafsiran terkait rumusan delik. Salah satu yang menjadi persoalan adalah pada frasa “dapat merugikan orang lain, masyarakat dan/atau negara” yang pada beberapa penjelasan undang-undangnya maupun instrumen hukum lain, tidak ditemukan penjelasan yang rinci dan detail sehingga frasa tersebut menjadi kurang jelas atau tidak aplikatif. Selain itu, non aplikatifnya undang-undang ini juga dipengaruhi oleh faktor penegak hukum dan budaya hukum kita yang dalam undang-undang ini juga tidak dirumuskan secara tegas dan jelas sehingga tidak memberikan efek yang signifikan bagi penegakan hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya penafsiran yang mampu memberikan penjelasan yang tegas dan jelas mengenai rumusan delik dalam undang-undang ini, selain itu juga, dibutuhkan adanya upaya reformulasi yang berkaitan dengan substansi, struktur dan budaya hukum dalam Undang-undang KKN.

Untuk membuktikan tidak implementatifnya undang-undang ini ditunjukkan dengan kasus yang pernah diputus oleh Majelis Hakim menggunakan Undang-undang KKN adalah pada kasus dengan Perkara Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Bgl. Pada kasus tersebut Terdakwa merupakan mantan Bupati Kab. Seluma yang bekerjasama dengan direksi PT. Puguk Sakti Permai yang merupakan anak kandung dari Terdakwa untuk melakukan pemaketan pekerjaan Pengadaan Barang dan Jasa dalam pekerjaan pembangunana jalan dan jembatan di Kab. Seluma pada kurun waktu Tahun 2011. Pada kasus tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan menetapkan nilai kerugian keuangan

negara sebesar Rp. 4.185.750.353,37 (empat miliar seratus delapan puluh lima juta tujuh ratus lima puluh tiga ribu tiga ratus lima puluh tiga ribu, tiga puluh tujuh sen). Sementara itu, dalam dakwaan dan tuntutan penuntut umum, Terdakwa dijerat dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Pasal 1 Angka 5 jo. Pasal 5 Angka 4 Jo. Pasal 22 Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN yang masing-masing dakwaannya disusun secara subsidaritas.

Pada pengadilan tingkat pertama, Majelis Hakim memutuskan dengan Pasal 1 Angka 5 dan Pasal 5 Angka 4. Namun dalam pengadilan tingkat kasasi dan peninjauan kembali putusan tersebut diperbaiki dan menggunakan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menandai bahwa belum adanya satu pun kasus di Indonesia yang berkekuatan hukum tetap (*inckact van bewijsjde*) dengan menjadikan Undang-undang KKN menjadi dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara.

Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah yang menjadi fokus kajian pada artikel ini adalah bagaimanakah penafsiran frasa “kerugian orang lain, masyarakat dan/atau negara” sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan bagaimanakah penegakan hukum dalam Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme?

Beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki topik yang hampir sama dengan topik artikel ini adalah disertasi dari Ali Mukartono (2021) berjudul

Rekonstruksi Hukum Penerapan Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme sebagai Instrumen Pencegahan Tindak Pidana Korupsi. Ali Mukartono melakukan penelitian menggunakan pendekatan hukum empiris dengan menggunakan pendekatan sosio-yuridis atau non doktrinal dengan melakukan rekonstruksi terhadap upaya penegakan hukum yang berkaitan dengan Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme dalam mencegah terjadinya Tindak Pidana Korupsi. Perbedaan dengan artikel ini adalah bahwa tipe penelitian yang Penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif yang fokus membahas mengenai kelemahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dengan melihat sejauh mana undang-undang ini mencegah terjadinya Tindak Pidana Korupsi. Selain itu juga, Asyriah telah melakukan penelitian dengan judul Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia & Strategi Khusus Pembinaan Narapidana Korupsi. Asyriah menggunakan pendekatan hukum administrasi negara dan hukum islam dalam melakukan penelitian terkait dengan kolusi dan nepotisme. Berbeda halnya dengan artikel ini adalah Asyriah menggunakan pendekatan hukum pidana yang secara khusus membahas kelemahan Undang-Undang Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme beserta efektivitas undang-undang ini dalam mencegah Tindak Pidana Korupsi.

METODE

Tipe penelitian yang dilakukan menggunakan metode hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) menggunakan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Pendekatan kasus (*case approach*) menggunakan kasus

dengan studi Putusan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Bgl. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan artikel ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) atau dokumentasi hukum untuk mendapatkan bahan hukum primer yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR-RI) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan bahan hukum lainnya yang termasuk bahan hukum primer. Sementara itu bahan hukum sekunder merupakan buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Analisis merupakan tahapan yang penting dan strategis dalam seluruh tahapan penelitian, karena inti dari analisis adalah upaya memberi arti, makna, kedudukan dalam memecahkan masalah penelitian.⁷ Bahan Hukum yang diperoleh dianalisis dengan deskriptif kualitatif. Bahan hukum yang diperoleh baik berupa buku, peraturan perundang-undangan, artikel, dan lainnya diurai dan dihubungkan untuk dapat dipaparkan secara lebih sistematis. Bahan hukum dianalisa secara deduktif, yaitu dimulai dari dasar-dasar pengetahuan yang umum kemudian meneliti hal yang bersifat khusus, dari proses analisis tersebut ditarik sebuah kesimpulan. Kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan cara menjelaskan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang terkait dengan penulisan.

⁷ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta, Mirra Buana Media.

⁸ Evi Hartanti. 2016, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penafsiran Frasa Kerugian Orang Lain, Masyarakat dan/atau Negara dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme telah diatur dalam Undang-undang KKN. Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat, dan merusak.⁸ Korupsi secara umum lebih dimaknai sebagai perbuatan suap, penyalahgunaan kewenangan atau melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri, memperdagangkan pengaruh, dan lain-lain, yang sifatnya tercela.⁹ Lahirnya undang-undang ini secara yuridis didasarkan oleh lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR-RI) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Undang-undang ini juga lahir sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat sebagai respon atas peristiwa reformasi yang menandai peralihan kekuasaan dari masa orde baru yang dianggap korup dan otoriter. Terdapat beberapa hal yang menjadi kekurangan dalam undang-undang ini, oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kekurangan tersebut telah menjadikan undang-undang ini tidak implementatif sehingga pada penegakannya juga menjadi tidak efektif.

Terkait dengan delik pada Tindak Pidana Kolusi yang diatur dalam Pasal 1 Ayat 4 ditemukan adanya frasa merugikan orang lain, masyarakat dan

⁹ Yudi Kristiana, 2016, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika.

atau negara. Pada pasal tersebut, frasa merugikan orang lain, masyarakat dan negara memiliki makna yang kurang jelas sehingga dapat menimbulkan perbedaan pengertian maupun pemaknaan yang berbeda-beda sehingga apa yang menjadi harapan dalam mencapai pemahaman yang seragam mengenai frasa tersebut menjadi tidak dapat terwujud. Pemaknaan yang berbeda-beda atau pemahaman yang tidak seragam dalam frasa tersebut akan membingungkan penegak hukum sehingga menjadi penting untuk terlebih dahulu dilakukan interpretasi atau pemaknaan.

Terkait dengan pemaknaan atau interpretasi, Penulis akan memberikan uraian frasa merugikan orang lain, masyarakat dan/atau negara yang akan menggunakan tiga metode interpretasi dalam hukum pidana diantaranya, interpretasi gramatikal (tata bahasa) atau *grammaticale interpretatie*, penafsiran dengan metode secara logis atau *systematische interpretatie*, dan interpretasi secara historis atau *historische interpretatie*.

Interpretasi Gramatikal (Tata Bahasa) atau *Grammaticale Interpretatie*

Interpretasi gramatikal merupakan suatu penafsiran yang seharusnya diperhatikan baik arti suatu perkataan yang umum menurut tata bahasa, maupun berhubungan antara suatu perkataan dengan perkataan yang lain.¹⁰ Dalam kaitannya dengan Tindak Pidana Kolusi, terdapat satu frasa yang membingungkan dan membutuhkan penafsiran yakni frasa “merugikan orang lain, masyarakat dan/atau negara”. Dalam hal ini Penulis akan mengaitkan frasa tersebut dengan tata bahasa dalam Bahasa Indonesia melalui Kamus Besar Bahasa Indonesia berikut ini:¹¹

- a. Kata merugikan; Kata merugikan dapat diartikan sebagai mendatangkan rugi, menyebabkan rugi, atau mendatangkan sesuatu yang kurang baik seperti kerusakan, kesusahan.
- b. Kata orang lain; Kata orang lain dapat diartikan sebagai manusia lain, bukan diri sendiri, bukan kaum sendiri seperti golongan atau kerabat sendiri.
- c. Kata Masyarakat; Kata masyarakat menurut KBBI dapat diartikan sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.
- d. Kata Negara; Kata negara dapat diartikan sebagai organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat atau kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.

Penafsiran dengan Metode Secara Logis atau *Systematische Interpretatie*

Frasa merugikan orang lain.

Frasa merugikan orang lain tidak ditemukan dalam aturan perundang-undangan yang lain, namun terdapat frasa yang hampir serupa yakni frasa membawa kerugian yang dapat ditemukan dalam Pasal 1365 BW (*Burgerlijk Wetboek*) yang mengatur bahwa “tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan

¹⁰ PAF, Lamintang dan Fransiscus Theojunior Lamintang. 2014, *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

¹¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> diakses pada 23 November 2022 Pukul 22.10 WITA.

kerugian tersebut”. Sementara itu dalam doktrin tentang Perbuatan Melawan Hukum bahwa kerugian dalam dapat dibagi menjadi dua klasifikasi, yakni kerugian materil dan/atau kerugian immateril.

Selanjutnya bahwa sifat perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana bersifat publik artinya ada kepentingan umum yang dilanggar (disamping juga kepentingan individu). Unsur-unsur perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana adalah perbuatan yang melanggar undang-undang, perbuatan yang dilakukan di luar batas kewenagannya atau kekuasaannya dan perbuatan yang melanggar asas-asas umum yang berlaku di lapangan hukum.¹²

Frasa merugikan masyarakat

Definisi frasa kerugian masyarakat sangat sulit ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, namun salah satunya dapat dilihat pada Permen LH 13/2011 sebagai turunan dari UU 32/2009. Kerugian masyarakat dalam Peraturan Menteri ini dapat diartikan sebagai kerugian yang timbul akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang terkait dengan hak milik privat dan/atau mata pencaharian masyarakat.

Frasa kerugian negara

Frasa kerugian negara sendiri dapat ditemukan dalam beberapa perundang-undangan diantaranya UU 1/2004 dan UU 15/2006 tentang BPK. Bahkan frasa kerugian negara pun tidak diatur di dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanya mengatur mengenai kerugian keuangan negara atau keuangan negara. Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 22 mengatur bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Interpretasi secara Historis atau *Historische Interpretatie*

Frasa kerugian orang lain, masyarakat dan negara dapat dilihat pada berlangsungnya “ krisis ekonomi yang menyebabkan Soeharto turun sebagai Presiden RI yang terjadi pada awal menjelang reformasi. Sebelumnya telah banyak aktivis-aktivis yang frontal membuka kebobrokan orde baru dan menyuarakan perihal praktik yang tidak sesuai dengan hukum. khususnya kolusi dan nepotisme yang menjadi persoalan yang sangat mendasar. Kondisi ekonomi yang dianggap sebagai kondisi yang tidak kuat dan tidak mencerminkan konsepsi perekonomian yang dicita-citakan, penekanan terhadap pemerintahan yang tidak sesuai dan dianggap salah, aturan yang tidak benar.

Setelah diuraikan, secara umum gambaran mengenai maksud dari frasa tersebut sudah mulai terlihat, misalnya pada frasa merugikan yang berarti bahwa mendatangkan rugi, menyebabkan rugi, atau mendatangkan sesuatu yang kurang baik seperti kerusakan, kesusahan. Kerugian tersebut dapat berupa kerugian materi maupun non materi yang dampaknya dapat dirasakan oleh orang lain, masyarakat dan negara.

Menurut Penulis dibutuhkan adanya pembatasan yang jelas dan spesifik mengenai kerugian orang lain, masyarakat dan/atau negara sebagai akibat dari perilaku kolusi dan nepotisme.

¹² Indah Sari, Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11. No. 1 (2020): 69.

Pembatasan atau indikator dari delik khususnya pada Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme yang harus termuat secara jelas pada delik maupun pada bagian penjelasan yang merupakan satu kesatuan dengan batang tubuh undang-undangnya.

Oleh karena ketidakjelasan unsur delik pada frasa kerugian orang lain, masyarakat, dan/atau negara menyebabkan sulitnya untuk menentukan jenis perbuatan mana yang dikategorikan sebagai praktik kolusi dan nepotisme. Hal tersebut dapat berakibat terhadap Undang-undang KKN menjadi non aplikatif. Ketidakjelasan unsur tersebut tentunya membutuhkan penjelasan atau uraian yang lebih jelas sehingga penafsiran yang digunakan juga menjadi seragam dan tidak multitafsir bagi para penegak hukum. Kondisi tersebut seharusnya menjadi tugas para pembuat undang-undang untuk dapat mengevaluasi dan merekonstruksi konsep delik dan unsurnya melalui revisi Undang-undang KKN, atau minimal melahirkan peraturan pemerintah sebagai turunan undang-undang tersebut yang dapat menjelaskan maksud dari unsur tersebut secara jelas dan tidak multitafsir. Dengan lahirnya aturan yang tidak multi tafsir maka setidaknya arti atau makna kerugian orang lain, masyarakat, dan/atau negara dapat dimaknai secara seragam dan jelas untuk kemudian dapat memberlakukan undang-undang ini secara lebih aplikatif.

Berdasarkan uraian tersebut, maka Penulis akan mencoba memberikan pemaknaan tentang frasa kerugian orang lain, masyarakat, dan negara. Kerugian orang lain, masyarakat, dan negara menurut Penulis adalah menyebabkan atau dihasilkannya kerugian terhadap orang lain, masyarakat atau negara dari perbuatan kolusi atau nepotisme. Frasa kerugian tersebut dapat berupa kerugian materil maupun non materil sebagaimana

diatur dalam Pasal 1365 BW (*Burgerlijk Wetboek*). Kerugian tersebut tersusun secara alternatif. Tidak harus terpenuhi keseluruhan unsur dari Pasal 1 Ayat 4 Undang- Undang-undang KKN. Artinya apabila salah satu diantara ketiga pihak tersebut dirugikan, maka rumusan delik ini sudah dapat dikategorikan telah memenuhi unsur.

Selanjutnya, mengenai bagaimana menentukan sifat kerugian atau status kerugian terhadap orang lain, masyarakat, atau negara. Menurut Penulis, berdasarkan interpretasi di atas, maka kerugian tersebut dapat didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tentang frasa kerugian, artinya bahwa kerugian tersebut adalah kerugian nyata atau *actual loss*. Hal tersebut haruslah terlebih dahulu diperiksa atau diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk menentukan kerugian formil dari perbuatan yang ditimbulkan.

Apabila kita mencermati konsep di atas, maka dapat dilihat bahwa sifat delik ini nantinya adalah delik materil, yang berarti bahwa perbuatan kolusi dan nepotisme tersebut haruslah memberikan dampak terlebih dahulu kepada orang lain, atau masyarakat, atau negara. Dari rumusan tersebut pula dapat dilihat bahwa delik ini nantinya merupakan delik yang bersifat alternatif, artinya bahwa tidak keseluruhan dampak kerugian itu harus terbukti, namun cukup salah satu dari ketiga unsur tersebut terbukti, maka unsur kerugian orang lain, masyarakat, atau negara telah terbukti memenuhi unsur delik.

Penegakan Hukum dalam Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

Menjelang dua dekade reformasi, pemberantasan kolusi dan nepotisme dinilai jalan di tempat bahkan semakin buruk. Kolusi dan nepotisme pada masa orde baru hanya dilakukan oleh keluarga, kolega maupun kroni pendukung Presiden Soeharto, namun saat ini, perilaku kolusi dan nepotisme telah masuk pada berbagai bidang kehidupan masyarakat terkecil. Indikasi tersebut dapat dilihat dari berbagai kondisi sehari-hari. Misalnya saja dalam penentuan pemenang tender pengadaan barang dan jasa, pengisian jabatan struktural, hingga pada proses dalam bidang politik. Kenyataan itu memberikan pertanyaan penegakan hukum Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme di Indonesia. Selain dari penegakan hukumnya, terdapat pula asumsi bahwa kolusi dan nepotisme hanyalah perbuatan yang merugikan dan bukanlah merupakan perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana.

Salah satu kasus yang pernah diputus pada oleh Pengadilan Negeri Bengkulu adalah Putusan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Bgl yang pada tingkat kasasi diubah dan diperbaiki dengan menggunakan delik Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada kasus tersebut Terdakwa atas nama Murman Efendi, S.H., M.H., bin Ismail sebagai Bupati Seluma, Bengkulu telah memenangkan salah satu perusahaan yakni PT. Puguk Sakti Permai yang mana direktornya adalah anak dari Terdakwa yakni Joresmin Nuryadin bin Murman Efendi.

Pada laporan hasil pemeriksaan fisik dari ahli konstruksi, terdapat beberapa kualitas yang tidak sesuai dengan spesifikasi daripada hasil pekerjaan. Berdasarkan hasil perhitungan BPK Perwakilan Provinsi Bengkulu dan BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu

terdapat kerugian keuangan negara senilai Rp. 4.185.750.353,37

Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara ini telah menjatuhkan putusan dengan menyatakan Terdakwa telah terbukti secara sah menyakinkan berdasarkan hukum bersalah melakukan tindak pidana Kolusi, Korupsi dan Nepotisme sebagaimana dalam dakwaan kedua dengan menjatuhkan pidana terhadapterdakwa oleh karena salahnya itu dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun dan pidana denda sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

Namun, pada Pengadilan pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung, Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara ini justru menjatuhkan putusan melalui Putusan Nomor 2291K/Pid.Sus/2017 yakni menyatakan Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi secara bersama-sama dengan pidana penjara selama 7 (tujuh) tahun serta pidana denda sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar maka kepada Terdakwa dikenakan pidana pengganti berupa pidana kurungan selama 8 (delapan) bulan.

Pada kasus ini sangat terlihat adanya tumpang tindih delik antara Pasal 1 Angka 5 jo. Pasal 5 Ayat 4 jo. Pasal 22 Undang-undang KKN dengan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal tersebut menurut Penulis perlu untuk dijelaskan secara lebih mendalam dan membatasi masing-masing delik agar terlihat perbedaannya yang jelas antara kedua delik tersebut. Tidak ada bukti-bukti otentik yang

mendukung bahwa telah terjadi suatu tindak pidana.¹³

Selain daripada itu, Majelis Hakim cenderung menggunakan delik Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi oleh karena politik hukum maupun budaya hukum dalam Tindak Pidana Kolusi maupun Tindak Pidana Nepotisme belum terlalu jelas terlihat sehingga menjadi lebih beralasan bagi Majelis Hakim pada tingkat kasasi untuk memutus perkara ini dengan delik pada Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di samping politik hukum dan budaya hukum yang selama ini lebih cenderung menguat pada penindakan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga terlihat bahwa dalam delik sebagaimana diatur dalam Undang-undang KKN, Kolusi dan Nepotisme tidak dapat diinterpretasikan secara lebih jelas oleh karena perangkat undang-undang maupun doktrin-doktrin yang selama ini berkembang terkait Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme belumlah memadai.

Dalam melihat kondisi penegakan hukum khususnya dalam Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme, Penulis akan melihat dari tiga sudut pandang sebagaimana pendapat Lawrence Freidmann bahwa dalam melihat suatu sistem hukum maka ada tiga indikator yang digunakan yakni substansi hukum, struktur hukum dan kultur/budaya hukum. Untuk selanjutnya, Penulis akan menguraikan terkait substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum dalam penegakan hukum dalam Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme berikut ini.

Substansi Hukum: Rumusan tindak pidana dalam Ketentuan Umum yang tidak lazim. Ketentuan rumusan delik dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia umumnya diatur

dalam bab yang mengatur tentang ketentuan sanksi pidana. Pada ketentuan tersebut mengatur secara eksplisit mengenai subjek hukum, perbuatan-perbuatan atau unsur-unsur yang dilarang maupun sanksi pidana yang mengatur standar minimal dan maksimal hukumannya. Namun dalam Undang-undang KKN terdapat beberapa rumusan yang dikategorikan sebagai tindak pidana namun penempatan ketentuan subjek hukum, perbuatan atau unsur dan sanksi pidananya tidak lazim. Ketidklaziman itu disebabkan oleh karena subjek hukum dan unsur perbuatan yang dilarang diatur dalam bab tentang Ketentuan Umum, sementara sanksinya diatur pada bagian yang berbeda yakni pada bab tentang ketentuan sanksi pidana.

a. Kompetensi absolut pengadilan tidak jelas

Persoalan selanjutnya mengenai kompetensi absolut peradilan yang menangani perkara. Kompetensi absolut merupakan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Pada Undang-undang KKN tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) tidak memberikan penjelasan yang jelas kompetensi absolut yang berwenang untuk mengadili, apakah dia masuk dalam kompetensi peradilan pidana umum atau masuk dalam kompetensi peradilan pidana korupsi.

b. Subjek penyelenggara negara terbatas.

Subjek penyelenggara negara dalam Undang-undang KKN diatur dalam ketentuan umum Pasal 1 yang mengatur bahwa penyelenggara negara merupakan pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan

¹³ Harkristuti Harkrisnowo, Perundang-Undangan yang Merupakan Upaya Penanggulangan Kejahatan

Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, *Jurnal Kriminologi Indonesia* 2. No. 1 (2020): 4.

penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada ketentuan ini, subjek hukum yang diakui adalah penyelenggara negara yang hanya terbatas pada pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif dan pejabat lainnya. Sementara itu pada realitasnya, perbuatan kolusi dan nepotisme telah masuk dalam berbagai sendi kehidupan berbangsa dan bernegara dalam berbagai bidang, sehingga bukan hanya penyelenggara negara yang dapat melakukan perbuatan kolusi dan nepotisme melainkan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjalankan fungsi dan tugas tertentu.

Selain itu, bukan hanya subjek hukum ASN yang penting untuk ditambahkan, melainkan juga dari berbagai kalangan oleh karena kolusi dan nepotisme membutuhkan pula peran serta dan persetujuan antara kedua belah pihak atau lebih. Kenyataan tersebut memungkinkan dimasukkannya beberapa subjek hukum lainnya seperti setiap orang baik dari pelaku pengusaha, politisi, bahkan masyarakat secara luas yang melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat bermuara pada Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme.

c. Unsur permufakatan jahat bias dengan Pasal 88 KUHP dan Pasal 15 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Sebagaimana diuraikan pada pembahasan-pembahasan sebelumnya, bahwa terdapat dikotomi antara pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi. Hal tersebut juga dapat dilihat pada perbandingan delik Pasal 15 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang salah satunya mengatur tentang permufakatan jahat. Ketentuan tersebut juga diatur dalam Buku I KUHP Pasal 88 yang memberikan

penjelasan mengenai konsep permufakatan jahat. Namun perlu menjadi satu telaah yang mendalam sejauh mana permufakatan jahat dalam Tindak Pidana Kolusi berbeda dalam kaitannya juga dengan permufakatan jahat dalam Tindak Pidana Korupsi.

Oleh karena berdasarkan dikotomi di atas, maka perlu dijabarkan uraian unsur dalam Tindak Pidana Kolusi agar permufakatan jahat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat 4 agar terdapat perbedaan yang jelas dengan permufakatan jahat dalam Tindak Pidana Korupsi.

d. Unsur melawan hukum tidak jelas antara sifat melawan hukum formil atau materil.

Pasal 1 Ayat 4 terdapat unsur yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara, selain itu juga Pasal 1 Ayat 5 juga mengatur terkait perbuatan yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Persoalan yang muncul adalah bagaimana sifat melawan hukum dari kedua pasal tadi apakah delik tersebut manganut sifat melawan hukum formil atau sifat melawan hukum materil. Sifat melawan hukum formil jelas adalah karena bertentangan dengan undang-undang tetapi tidak selaras dengan melawan hukum formil, juga melawan hukum materil, diantara pengertian sesungguhnya dari melawan hukum, tidak hanya didasarkan pada hukum positif tertulis, tetapi juga berdasar pada asas-asas umum hukum, pula berakar pada norma-norma yang tidak tertulis. Pertanyaan berikutnya adalah sejauh apa sifat melawan hukum apakah delik tersebut hanya terbatas oleh delik-delik formil dalam undang-undang atau tidak. Tindak Pidana Nepotisme sebagai sifat melawan hukum materil juga telah mengalami pergeseran makna yang cukup signifikan di masyarakat oleh

karena masyarakat semakin sadar bahwa seseorang yang menguntungkan keluarganya belum tentu mengandung sifat melawan hukum.

e. Frasa “keluarga” dan “kroni” tidak jelas indikatornya

Pada Pasal 1 Ayat 5 mengatur tentang tindak pidana nepotisme yang pada mengandung unsur salah satunya menguntungkan keluarga dan/atau kroninya. Definisi keluarga atau kroni juga tidak diatur dalam undang-undang ini. Terdapat kerancuan apakah definisi keluarga sama dengan definisi keluarga dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kemudian sejauh mana hubungan derajat keluarga yang dimaksud.

Selanjutnya adalah definisi kroni. Di dalam aturan perundang-undangan, satu-satunya undang-undang yang mengenal istilah kroni adalah Undang-undang KKN. Namun konsep kroni dalam undang-undang ini tidak memiliki definisi yang memadai sehingga menjadi perlu untuk mendapatkan penjelasan. Selain definisi, dibutuhkan juga penjabaran yang lebih memadai mengenai konsep kroni, oleh karena kroni merupakan kata yang baru dalam undang-undang dan merupakan istilah yang sering digunakan pada peralihan kekuasaan orde baru ke reformasi sehingga konsep tersebut dalam ditemukan keseragaman.

Struktur Hukum; Politik hukum belum ideal. Dalam penegakan hukum pidana, efektivitas suatu penegakannya ditentukan oleh kebijakan hukum pidana (*criminal law policy*). Kebijakan hukum pidana tersebut juga tentunya diperlukan dalam penegakan hukum dalam Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme. Politik hukum pidana dalam pencegahan dan penanganan Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme dapat dilihat dari pemberlakuan TAP MPR Nomor Nomor

XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Turunan dari TAP MPR tersebut adalah pada Undang-undang KKN. Namun pada pelaksanaannya, hampir tidak ditemukan adanya *political will* pemerintah dalam pencegahannya. Hanya Tindak Pidana Korupsi saja yang cukup terkonsep, diberantas dan ditindak sekalipun pada pelaksanaannya juga masih jauh dari kata efektif.

Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme membutuhkan keseriusan untuk melakukan pemberantasan dan penindakan. Pemberantasan tersebut harus dimulai dari *political will* legislatif untuk melakukan rekonstruksi instrumen hukum, perbaikan undang-undang, melakukan pengawasan yang melekat serta menentukan lembaga-lembaga yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara kolusi dan nepotisme. Kedua dibutuhkan pula peran serta lembaga eksekutif untuk membuat turunan perundang-undangan yang memadai sekaligus melaksanakan pencegahan dan penegakan yang dimulai dari internal institusi pemerintahan secara keseluruhan. Ketiga adalah mengenai yudikatif atau lembaga penegak hukum dalam mendalami dan memperluas pemahaman mengenai Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme agar mampu diimplementasikan secara efektif. Keempat adalah peran serta akademisi hukum dalam melakukan kajian dan memberikan pemahaman melalui pendekatan akademis agar pengetahuan mengenai tindak pidana ini dapat terus berkembang dan mendapatkan konsep pembangunan hukum Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme yang lebih implementatif.

a. Dikotomi penindakan dan penindakan korupsi

Terdapat hal lain yang menjadi kekurangan dalam penegakan hukum Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme, yakni bahwa penegak hukum selalu memberikan dikotomi atau pemisahan antara penegakan hukum antara Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme dengan pencegahan Tindak Pidana Korupsi. Padahal persoalan penindakan kolusi dan nepotisme ini sekaligus memberikan efek dalam pencegahan Tindak Pidana Korupsi. Umumnya Tindak Pidana Korupsi dilakukan melalui perbuatan-perbuatan kolusi dan nepotisme dalam berbagai kegiatan dalam lingkup pemerintahan misalnya dalam proses pengadaan barang/jasa, pengurusan dokumen perizinan bahkan pada proses penegakan hukum sendiri. Padahal dengan dilakukannya penindakan terhadap Tindak Pidana Kolusi dan Nepotisme maka akan memberikan satu dampak dalam meminimalisir terjadinya Tindak Pidana Korupsi. Hubungan tersebut belakangan dapat dilihat pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang pada pokoknya memutuskan frasa kerugaian keuangan negara sebagai *actual loss* atau kerugian nyata yang dihitung berdasarkan perhitungan yang dilakukan oleh lembaga diberi tugas dan wewenang untuk melakukan hal tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka dengan diupayakannya penegakan hukum terhadap Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme, maka secara otomatis akan memberikan efek pencegahan dalam terjadinya Tindak Pidana Korupsi, oleh karena dengan menemukan dan menindak pelaku kolusi dan nepotisme, maka secara otomatis rangkaian perbuatan kolusi dan/atau nepotisme akan teridentifikasi dan memutuskan rangkaian perbuatan dalam terwujudnya Tindak Pidana Korupsi.

b. Kewenangan lembaga penyidikan tidak jelas.

Kelemahan selanjutnya adalah pada lembaga penyidikan maupun lembaga yang memeriksa dan mengadili terdakwa Tindak Pidana Kolusi dan/atau Tindak Pidana Nepotisme. Sebagaimana dalam berbagai problematika beberapa waktu belakangan mengenai lembaga yang berwenang untuk menyidik terdakwa Tindak Pidana Korupsi, maka dalam Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme juga, tidak ditentukan lembaga mana yang berwenang untuk melakukan penyidikan. Satu-satunya lembaga yang diatur dalam undang-undang adalah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara yang kemudian dibubarkan pasca terbitnya Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara selanjutnya dilebur dan masuk dalam bagian dari bidang pencegahan pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasca keluarnya undang-undang tersebut sekaligus membubarkan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara maka sejak saat itu secara logis, pelaporan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara menjadi kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi. Maka dengan lahirnya kondisi tersebut, maka lebih menimbulkan kerancuan atau ketidakjelasan dalam kewenangan penyidik perkara Tindak Pidana Kolusi maupun Tindak Pidana Nepotisme.

Salah satu lembaga yang dapat menjadi instrumen dalam penegakan hukum kolusi dan nepotisme sebagai penyidik adalah Kejaksaan. Artinya jaksa sebagai pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-

undang memiliki tanggung jawab dalam melakukan penegakan hukum di bidang pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁴

Kultur/Budaya Hukum

- a. Kurangnya pemahaman pemerintah dan penegak hukum.

Penegakan hukum terhadap Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme dapat dikatakan tidak optimal. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh *political will* pemerintah yang tidak memberikan perhatian yang serius dalam penindakan Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme. Ternyata keadaan tersebut muncul oleh karena kurangnya pemahaman yang memadai baik pemerintah maupun aparat penegak hukum terkait dengan Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme. Bahkan dapat dikatakan masih ada penegak hukum yang menyatakan bahwa perilaku kolusi atau nepotisme bukanlah merupakan delik pidana, melainkan hanyalah merupakan cara atau modus dalam terwujudnya Tindak Pidana Korupsi.

Kenyataan itu juga dapat dilihat dari penegakan hukum Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme. Tidak ada satu pun kasus yang berkekuatan hukum tetap dipidana dengan menggunakan delik Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme. Hanya setidaknya terdapat satu kasus pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Bengkulu yang pernah memutus suatu perkara menggunakan Undang-undang KKN yakni pada perkara nomor 61/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Bgl. Kasus tersebut kemudian pada peradilan tingkat kasasi pada Mahkamah Agung kemudian menganulir dan memperbaiki putusan pertama menggunakan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Pemahaman yang kurang baik politisi, dunia usaha dan masyarakat.

Persoalan budaya hukum berikutnya dalam Tindak Pidana Kolusi dan Tindak Pidana Nepotisme adalah keadaan masyarakat, pengusaha, bahkan politisi yang tidak memiliki pemahaman yang memadai. Di sini

berlaku postulat *ubi societas ibi ius*. Artinya, di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Masyarakat terdiri dari individu-individu dengan berbagai kepentingan.¹⁵ Pada realitas dalam kehidupan sehari-hari, terdapat kesepakatan-kesepakatan yang merugikan orang lain, menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan mengesampingkan kepentingan bangsa dan negara. Misalnya saja dalam proses pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang tidak sedikit kita temui adanya pihak-pihak yang melakukan pendekatan-pendekatan personal kepada pejabat atau penyelenggara negara untuk memenangkan tender dengan menjatuhkan pihak lain. Contoh lain adalah pada pemberian izin operasional pada bidang pertambangan. Terkadang pemberian izin juga dikeluarkan tanpa melalui mekanisme perizinan yang seharusnya tanpa adanya analisis dampak lingkungan (amdal). Hal tersebut pada perbuatannya telah menguntungkan diri sendiri dengan mengorbankan kepentingan masyarakat atau orang banyak khususnya dalam mewujudkan kelestarian lingkungan. Dalam hal ini diperlukan upaya pembinaan moral dan mental umat manusia. Kesadaran

¹⁴ Nasaruddin Umar 2019, *Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dan Strategi Khusus Pembinaan Narapidana Korupsi*, Ambon: LP2M IAIN Ambon.

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. Hiariej, 2022, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Perpustakaan Nasional, Katalog dalam Terbitan.

mengenai pentingnya pendidikan moral dan mental tersebut bisa saja tumbuh dari individu-individu, yang kemudian menerapkannya dalam kehidupan keluarga dan masyarakat.¹⁶

Menurut Penulis, bahwa dalam mewujudkan delik kolusi dan nepotisme menjadi implementatif, maka pertama yang harus dilakukan adalah melakukan revisi terhadap substansi hukum yakni Undang-undang KKN mengenai kejelasan mengenai frasa, jenis delik, kompetensi peradilan yang berwenang, unsur melawan hukum formil atau materil, dan pembatasan yang jelas mengenai kerugian negara yang disebabkan oleh korupsi dan yang disebabkan oleh kolusi dan nepotisme sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selanjutnya pada terkait struktur hukum, bahwa harus dibuat dan ditegaskan kembali mengenai arah kebijakan undang-undang ini melalui upaya politik hukum. Selain itu juga, bahwa dalam penegakan hukumnya harus pula dijelaskan secara tegas dan jelas mengenai lembaga yang berwenang dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan.

Selanjutnya dalam budaya hukum, maka apabila revisi undang-undang ini berlaku, maka harus dilakukan upaya sosialisasi dan pelatihan baik kepada penegak hukum maupun kepada penyelenggara negara agar perbuatan-perbuatan kolusi dan nepotisme dapat ditekan.

PENUTUP

Kerugian orang lain, masyarakat, dan negara adalah menyebabkan atau dihasilkannya kerugian terhadap orang

lain, masyarakat atau negara dari perbuatan kolusi atau nepotisme. Frasa kerugian tersebut dapat berupa kerugian materil maupun non materil. Kerugian tersebut tersusun secara alternatif. Tidak harus terpenuhi keseluruhan unsur dari Pasal 1 Ayat 4. Artinya apabila salah satu diantara ketiga pihak tersebut dirugikan, maka rumusan delik ini sudah dimaknai telah memenuhi unsur. Kerugian tersebut adalah kerugian nyata atau *actual loss* yang terlebih dahulu diperiksa atau diaudit. Masih terdapat berbagai persoalan baik dalam substansi hukum, struktur hukum maupun kultur atau budaya hukum yang dibuktikan bahwa belum ada satu pun kasus yang memiliki kekuatan hukum yang tetap yang dipidana menggunakan delik Kolusi dan Nepotisme.

Oleh karena konsep makna frasa kerugian orang lain, masyarakat dan negara masih harus dilakukan proses legislasi untuk memasukkannya sebagai delik yang dapat diimplementasikan dalam penegakan hukum, maka Penulis menyarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat harus segera melakukan revisi terhadap Undang-undang KKN untuk memberikan batasan atau indikator yang jelas, oleh karena masih terdapat banyak kekurangan yang menyebabkan undang-undang ini tidak implementatif khususnya dalam berbagai unsur-unsur delik yang tidak jelas dan tumpang tindih dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, dibutuhkan politik hukum (*criminal law policy*) baik oleh lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam penegakan hukumnya. Hal tersebut dimulai dari revisi peraturan perundang-undangan yang telah ada, memperbaiki dan mempertegas kembali perangkat penegak hukumnya, memperjelas sistem

¹⁶ Dahlia H. Ma'u, Korupsi Kolusi dan Nepotisme Dalam Perspektif Hukum Islam, Jurnal Al-Syir'ah 2, No. 1 (2014): 8.

penegakan hukum, serta membangun kembali budaya hukum khususnya pemahaman pemerintah, penegak hukum,

politisi, pelaku usaha, hingga masyarakat secara luas sebagai bentuk pemenuhan atas cita-cita reformasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arifin Mochtar, Z. dan Eddy O.S. Hiariej. 2022. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Perpustakaan Nasional, Katalog dalam Terbitan.
- Hartanti, E. 2016. *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ilyas, A. 2012. *Asas-asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum (Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel)*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Lamintang, P.A.F. dan Theojunior Lamintang, F. 2014. *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kristiana, Y. 2016, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Maharso dan Sujawardi, T. 2018. *Fenomena Korupsi dari Sudut Pandang Epidemiologi*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Nurdin, I. 2017. *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktek bagi Penyelenggara Pemerintahan*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara.
- Saddam Rivanie Parawansa, S. 2022. *Hukum Pidana Terorisme (Hakikat Sanksi dan Pengaturan Terorisme di Indonesia)*. Jogjakarta: Penerbit KBM.
- Umar, N 2019. *Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dan Strategi Khusus Pembinaan Narapidana Korupsi*. Ambon: LP2M IAIN Ambon.

Jurnal:

- Dahlia H. Ma'u, 2014. Korupsi Kolusi dan Nepotisme Dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Al-Syir'ah*. 2 (1): 8.
- Dahniati. 2020. Nepotisme dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia". *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*. 8 (1): 2.
- Exel Pattiasina. 2019. Sanksi Pidana Terhadap Penyelenggara Negara Akibat Melanggar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, *Lex Crimen*. 8 (3): 5.
- Harkristuti Harkrisnowo. 2020. Perundang-Undangan yang Merupakan Upaya Penanggulangan Kejahatan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, *Jurnal Kriminologi Indonesia* 2 (1): 4.
- Indah Sari. 2020. Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata. *Jurnal Ilmiah Hukum Universitas Dirgantara*. 11 (11): 69.