

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGAWASAN MELEKAT

Oleh: Dedi Soemardi, S.H.

Pengertian korupsi telah meluas seiring dengan perkembangan kehidupan kemasyarakatan kita. Dari segi subyeknya, pelaku korupsi tidak terbatas kepada mereka yang digolongkan sebagai pegawai negeri, tetapi juga terhadap pegawai swasta. Sedangkan dari segi tindakan korupsi itu sendiri tidak lagi terbatas pada tindakan mencuri uang negara, tetapi juga telah sampai pada penyalahgunaan kekuasaan seperti nepotisme. Menurut penulis artikel ini, kelemahan pengawasan dan tidak dimengertinya korupsi dari sisi hukum pidana telah ikut menyemarakkan praktek korupsi.



Pelanggaran keuangan negara baik karena disengaja maupun karena kelalaian, yang dapat berakibat merugikan keuangan negara, dapat ditindak berdasarkan ketentuan pidana. Untuk itu Pemerintah telah bertekad mengadakan penelitian dan selanjutnya penindakan terhadap siapa saja yang melakukan penyelewengan/manipulasi keuangan negara sesuai dengan data sinyalemen Menteri Keuangan R. I cq. BPKP dan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penertiban dan penindakan yang akan dilakukan Pemerintah dimaksud akan memberi efek ganda, yakni :

- a. Timbulnya dorongan bagi penyelenggara keuangan negara supaya bersikap tertib;
- b. Akan meningkatkan jumlah penerimaan dana nasional dari sektor manapun juga.

Ternyata bahwa kelemahan pengelolaan pembangun sekarang ini tidak terletak hanya pada bidang kontrol (pengawas) seperti biasa dikatakan orang, tetapi juga di bidang perencanaan yang sangat kurang sempurna. Disamping itu, para pengawas pada umumnya tidak atau belum dibekali dengan pengetahuan sekitar masalah korupsi, terutama dalam arti hukum pidana, sehingga dalam pelaksanaan tugas memeriksa pengelolaan proyek pembangunan dan hasil pekerjaan hanya meninjau dari sudut ketentuan administrasi belaka.

Merekapun memberi petunjuk-petunjuk dan nasihat-nasihat yang melulu didasarkan atas segi administrasi itu saja. Bahkan sering terjadi bahwa apa yang dinasihatkan itu justru terjaring dalam perumusan delik korupsi. Sebaliknya yang disebutnya sebagai pelanggaran, hanya merupakan pelanggaran administrasi be-

laka, dengan atau tanpa sanksi administratif.

Untuk tujuan itulah, maka dalam hal pengelolaan proyek pembangunan, baik pimpinan proyek, bendaharawan proyek maupun para pemeriksa baik yang intern instansi maupun yang ekstern selain memahami pemeriksa teknis administratif yang pada umumnya mereka sudah kuasai, memerlukan juga pengetahuan disekitar seluk-beluk korupsi, khususnya dari sudut hukum pidana, dalam hal ini Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK).

Dengan demikian, diharapkan diwaktu-waktu mendatang tidak lagi terjadi penyimpangan-penyimpangan, baik yang bersifat pelanggaran administratif, maupun pelanggaran pidana korupsi.

Pengertian Korupsi

Dalam kamus dapat ditemukan istilah Korupsi yang telah masuk keperbendaharaan bahasa Indonesia itu. Ia berasal dari kata Latin "corruptio" yang artinya suatu perbuatan yang busuk, buruk, bejad, tidak jujur, dapat disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah (The Lexicon : 1978).

Menilik arti asal korupsi tersebut, maka ruang lingkupnya sangat luas. Dalam kamus Indonesia susunan Poerwadarminta, arti kata korupsi tersebut telah diciptakan menjadi perbuatan buruk dan dapat disuap. Sekarang ini, jika kita mendengar kata korupsi itu, kita asosiasikan sebagai perbuatan manipulasi dan curang.

Sehubungan dengan pengertian arti korupsi tersebut, yang paling diutamakan ialah penciptaan ketentuan-ketentuan tentang pengawasan keuangan negara dan perbendaharaan negara. Hal ini dapat dilihat pada perjalanan sejarah pemerintahan. Kita dapat melihat fakta visual di sekitar kita, bahwa bangunan-bangunan kuno milik pemerintah di Jakarta menunjukkan bahwa penguasa (pemerintah) kolonial membangun pertama-tama benteng sebagai pusat tempat berpijak untuk menamakan kekuasaannya, kemudian pengadilan dan penjara sebagai alat untuk mempertahankan dan mengamankan kekuasaan, diikuti dengan gedung kantor keuangan. Uang dan ekonomi merupakan nafas suatu kekuasaan pemerintahan. Dalam rangka pengelolaan keuangan yang rumit itu pertama-tama diciptakan peraturan yang mengaturnya secara cermat, yaitu "Indische Comptabiliteits Wet" (disingkat : ICW) atau di Indonesiakan "Undang-undang Perbendaharaan Indonesia". Di dalamnya penuh dengan peraturan-peraturan yang selain berfungsi kontrol, juga prevensi umum terhadap kemungkinan-kemungkinan penyalahgunaan uang negara atau korupsi. Ketentuan bahwa kurangnya satu sen atau lebih satu sen di dalam kas, merupakan penyimpangan atau kesalahan yang dapat mengakibatkan pemecatan bendaharawan, bahkan penuntutan pidana, berfungsi sebagai pengaman atau prevensi terhadap perbuatan mencampur-adukkan keuangan negara dengan keuangan pribadi, yang merupakan indikasi dini suatu perbuatan korupsi. Disinilah dapat dilihat kaitan antara pengertian administrasi pemerintahan modern dan korupsi.

Sebaliknya mungkin banyak penyimpangan-penyimpangan terhadap KEPPRES No. 29 Tahun 1984 yang setiap tahunnya dikeluarkan justru hanya berupa pelanggaran administratif belaka (bukan pidana korupsi) tetapi dikatakan sebagai perbuatan

korupsi. Misalnya ditunjuk pemborong yang berasal dari luar kabupaten, jelas melanggar KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984, tetapi tidak merupakan perbuatan korupsi, sepanjang pimpinan proyek tidak menerima suap. Bahkan mungkin dapat dipandang suatu kebijaksanaan demi suksesnya pembangunan tersebut yang terkenal dengan nama "das freies Ermessen" yang dapat dibenarkan oleh hukum administrasi.

Dalam rangka masalah korupsi dan pembangunan ini Mahkamah Agung dengan Yurisprudensinya melangkah lebih jauh, putusan pertama 1966 (era Subekti) dan putusan kedua 1977 (era Oemar Seno Adji) merumuskan bahwa suatu perbuatan korupsi hilang sifat melawan hukumnya jika dilakukan :

1. demi untuk kepentingan umum (kepentingan umum dilayani);
2. negara tidak dirugikan;
3. pembuat tidak mendapat untung.

Ajaran Mahkamah Agung ini merupakan suatu jalan tengah, atau ajaran keseimbangan (adequate) antara kerugian yang ditimbulkan karena terjadinya pelanggaran pidana dan manfaat yang diperoleh yaitu lancarnya pembangunan.

Dalam praktek banyak terjadi masalah antara pengertian korupsi dan lancarnya pembangunan. Sesudah terjadinya devaluasi banyak pemborong mengalami kesulitan. Terjadilah dua alternatif, yaitu meneruskan pekerjaan dengan resiko menderita kerugian yang besar atau menghentikannya dengan resiko dapat dituntut.

Jika pemborong yang bersangkutan mempunyai modal yang besar, maka tidak banyak menimbulkan masalah. Tetapi pemborong di kabupaten sebagai akibat ketentuan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984 tumbuh sebagai cendawan dimusim hujan itu banyak yang bermodal dengkul, menimbulkan masalah serius, yaitu macetnya pekerjaan secara total. Sering terjadi pimpinan proyek terpaksa harus memilih alternatif memerintahkan meneruskan pekerjaan dengan "kebijaksanaan tertentu", seperti penurunan kualitas bahan tertentu menyimpang dari bestek atau membiarkan pekerjaan terbengkalai. Begitu pula dalam anggaran proyek INPRES tidak dicantumkan keuntungan pemborong sebesar 10% sebagaimana terjadi pada proyek lain, menimbulkan kepastian bahwa terjadi pengurangan kualitas bahan menyimpang dari bestek secara diam-diam. Pertanyaan sekarang ini ialah apakah pimpinan proyek dan pemborong seperti digambarkan tersebut harus dituntut korupsi semuanya ?

Dalam situasi konkret sebagaimana dilukiskan dimuka penegak hukum tidak boleh bersifat kaku seperti robot, karena hukum itu sendiri merupakan sarana pembangunan. Di lain pihak para pengambil keputusan tidak boleh selalu berlindung di bawah naungan "demi suksesnya pembangunan" sebagai dalih untuk mengesampingkan hukum itu dengan saja.

Perbuatan korupsi atau suap terjadi dimana-mana, di loket penjualan karcis kereta api, dibagian kepegawaian suatu instansi, dibagian pembelian barang pemerintah, diperpajakan dan bea cukai, diperkreditan bank, dilalulintas jalan, dibidang penegakan hukum, dibidang pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung, reboisasi, penghijauan, Bimas, bantuan sosial, dimana saja ada kegiatan

pembangunan.

Disinilah terjadi alternatif yang mesti dipilih, antara menjalankan dengan tegas UUPTK menurut bunyi peraturan atau diadakan tindakan penuntutan yang bersifat selektif. Memang tidak dapat diingkari bahwa penuntutan pidana itu tidak hanya merupakan masalah yuridis tehnik semata-mata seperti dikatakan D. Simons.¹

Di dalam kasus-kasus korupsi yang telah diajukan ke pengadilan, ternyata bahwa benar terjadi perbuatan-perbuatan korupsi yang sangat menyolok. Pada kasus reboisasi di Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan di Lampung, bermilyar-milyar uang negara telah di korupsi. Terjadi penanaman pohon fiktif, manipulasi mutu bibit, kwitansi pembayaran fiktif. Begitu juga pada kredit Bimas, sampai terjadi "orang yang telah mati" menerima kredit (terdakwa : bekas Camat MSD di Sulawesi Selatan). Dalam hal seperti ini, tidak ada pilihan lain selain penuntutan pidana di Pengadilan.

Banyak perbuatan-perbuatan buruk dan curang merupakan korupsi dalam arti harfiah dan begitu pula korupsi dalam arti sosiologi seperti "nepotisme" (mema-sang atau mengangkat keluarga atau teman pada posisi tertentu, dimana yang bersangkutan tidak atau belum memenuhi syarat untuk itu), tidak termasuk korupsi dalam rumusan UUPTK. Demikian pula halnya dengan peraturan administrasi, seperti ICW dan KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984, dimana banyak penyimpangan-penyimpangan menurut peraturan tersebut yang tidak termasuk korupsi dalam arti rumusan UUPTK.

Rumusan delik dalam UUPTK hanya terdapat pada satu pasal saja, yaitu pasal 1, tetapi pasal itu menunjuk berapa ragam perbuatan yang dipandang sebagai delik korupsi, baik yang diciptakan sendiri oleh pembuatan undang-undang maupun perumusan yang ditarik dari KUHP. Jadi, meskipun disebut di dalam satu pasal saja namun bercabang-cabang jangkauannya sehingga perumusan korupsi (pidana) tersebut menjadi sangat luas. Pasal 1 UUPTK tersebut berbunyi :

1. a. Barang siapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan perekonomian negara atau diketahui patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
- b. Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
- c. Barang siapa melakukan kejahatan tercantum dalam pasal-pasal 209, 210, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425 dan 435 KUHP.
- d. Barang siapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti

1. Prof. Mr. D. Simons : "Leeboek v.h. Ned. Strafrecht" (1941).

dimaksud dalam pasal 2 dengan mengingat sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh sipemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu.

e. Barang siapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam pasal-pasal 418, 419 dan KUHP tidak melaporkan pemberian janji tersebut kepada yang berwajib.

2. Barang siapa melakukan percobaan atau permufakatan untuk melakukan tindak pidana - tindak pidana tersebut dalam ayat (1) a, b, c, d, e, pasal ini.

Kalau delik-delik tersebut diberi nama (tidak semua delik di dalam pasal 1 UUPTPK tersebut mempunyai nama atau kualifikasi), maka secara berturut-turut sebagai berikut :

1. Melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang merugikan negara;
2. Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena kejahatan atau kedudukan yang merugikan negara;
3. Memberi suap pegawai negeri (pasal 209 KUHP);
4. Memberi suap hakim (pasal 210 KUHP);
5. Pemborong yang melakukan perbuatan tipu yang dapat mendatangkan bahaya bagi keselamatan orang atau benda atau negara dalam keadaan perang, dan pengawas yang membiarkan perbuatan tipu tersebut (pasal 387 ayat 1 dan ayat 2 KUHP);
6. Leveransir tentara yang melakukan perbuatan tipu yang dapat mendatangkan bahaya bagi keselamatan negara pada waktu perang (pasal 388 KUHP);
7. Penggelapan oleh pegawai negeri dan pejabat (pasal 415 KUHP);
8. Pegawai negeri dan pejabat yang menggelapkan, merusak, memusnahkan buku daftar untuk pemeriksaan administrasi (pasal 416 KUHP);
9. Pegawai negeri atau pejabat yang menggelapkan barang bukti (pasal 417 KUHP);
10. Pegawai Negeri menerima suap (pasal 418 KUHP);
11. Pegawai Negeri menemna suap yang berlawanan dengan kewajibannya (pasal 419 KUHP);
12. Hakim menerima suap (pasal 420 KUHP);
13. Permintaan memaksa (knevelarij) (pasal 423 KUHP);
14. Permintaan memaksa (knevelarij) pada waktu menjalankan jabatannya (pasal 425 KUHP);
15. Pegawai negeri yang ikut dalam pemborongan, leveransir dan tebas (pacht) (pasal 435 KUHP);
16. Memberi suap kepada pegawai negeri dalam arti pasal 2 UUPTPK (pasal 1 ayat 1 sub. d UUPTPK);
17. Tanpa alasan yang wajar tidak melaporkan suapan yang ia terima (pasal 1 ayat 1 sub. e UUPTPK).

Jadi, ada 17 macam perbuatan yang disebut sebagai delik korupsi (tindak pidana korupsi) menurut pasal 1 UUPTPK itu, dengan catatan bahwa ayat 2 pasal 1 itu menyebut bahwa termasuk perbuatan korupsi percobaan atau permufakatan melakukan perbuatan korupsi yang jumlahnya 17 macam itu.

Inilah yang dimaksud dengan perbuatan korupsi menurut UUPTPK. Kalau suatu pelanggaran atau penyimpangan ketentuan administrasi paralel dengan perbuatan tersebut, maka terjadilah korupsi yang berkaitan dengan ketentuan administrasi.

Permasalahan yang timbul Dalam Praktek

Hal yang paling umum dipermasalahkan ialah apakah subyek delik korupsi itu menurut UUPTPK hanya meliputi "pegawai negeri" saja, tidak meliputi orang yang "bukan pegawai negeri" atau bisa disebut swasta, ataukah sebaliknya, subyeknya meliputi pegawai negeri, pejabat dan juga orang lain yang bukan pegawai negeri dan bukan pula pejabat atau swasta, terpatери dalam undang-undang dengan istilah "barang siapa".

Kalau kita perhatikan sungguh-sungguh sumber perumusan delik (sumber perumusan tindak pidana), maka perumusan yang ada dalam UUPTPK dapat digolongkan ke dalam dua golongan :

- a. Perumusan yang dibuat sendiri oleh pembuat UUPTPK;
- b. Pasal-pasal KUHP yang ditarik dan disebut sebagai delik korupsi.

Kedua golongan ini tercantum di dalam satu pasal dalam UUPTPK, yaitu pasal 1 ayat 1, yang dibagi atas sub. a,b,c,d, dan e. Perumusan yang tercantum di dalam sub. a, b, c, d, dan e adalah perumusan yang diciptakan oleh pembuat UUPTPK, sedangkan yang tercantum di dalam sub. c adalah pasal-pasal KUHP yang ditarik dan disebut sebagai delik korupsi, terdiri atas 13 buah pasal semuanya.

Pasal-pasal itu ialah :

1. Pasal 209 KUHP (memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri yang berhubungan dengan jabatannya);
2. Pasal 210 KUHP (memberi hadiah atau janji kepada Hakim yang menangani perkara yang bersangkutan);
3. Pasal 387 KUHP (ayat satu mengenai pemborong yang melakukan perbuatan tipu dan ayat 2 mengenai pengawas yang membiarkan perbuatan tipu itu);
4. Pasal 388 KUHP (ayat 1 mengenai leveransir angkatan darat dan laut yang melakukan perbuatan tipu, sedangkan ayat 2 mengenai pengawas yang membiarkan perbuatan tipu itu);
5. Pasal 415 KUHP (pegawai negeri atau pejabat yang menggelapkan uang atau kertas berharga uang yang disimpan karena jabatannya);
6. Pasal 416 KUHP (pegawai negeri atau pejabat dengan palsu atau memalsukan buku atau daftar yang semata-mata untuk pemeriksaan administrasi);
7. Pasal 417 KUHP (pegawai negeri atau pejabat yang menggelapkan, membina-sakan, merusakkan atau membuat tidak dapat dipakai lagi barang bukti);

8. Pasal 418 KUHP (pegawai negeri yang menerima hadiah atau janji yang berhubungan dengan jabatannya);
9. Pasal 419 KUHP (pegawai negeri yang menerima hadiah atau janji yang berhubungan dengan jabatannya berlawanan dengan kewajibannya);
10. Pasal 420 KUHP (Hakim yang menerima hadiah atau janji mengenai perkara yang ditanganinya);
11. Pasal 423 KUHP (pegawai negeri yang memaksa orang memberi sesuatu dan seterusnya);
12. Pasal 425 KUHP (pegawai negeri yang memaksa orang memberi sesuatu dan seterusnya pada waktu menjalankan jabatannya knevelarij);
13. Pasal 435 KUHP (pegawai negeri yang turut dalam pemborongan, leveransir atau teba <pach>).

Perumusan yang diciptakan oleh pembuat UUPTK yang tersebut pada sub. a, b, c, d, dan e dalam pasal 1 ayat 1 UUPTK tersebut semuanya dimulai dengan "barang siapa" tidak satupun yang dimulai dengan "pegawai negeri" atau "pejabat". Seperti diketahui oleh para sarjana hukum, subyek didalam perumusan KUHP bermacam-macam, tetapi jelas bahwa semua yang berunsurkan "pegawai negeri" dimuali dengan "pegawai negeri yang" dan kadang-kadang dilanjutkan dengan "pegawai negeri atau orang lain yang menjabat jabatan umum yang selamanya atau sementara". Yang tersebut terakhir ini maksudnya ialah pejabat (tetap atau sementara) yang bukan pegawai negeri. Jadi, dalam KUHP dibedakan pengertian pegawai negeri dan pejabat. Pegawai negeri ialah padanan istilah ambtenaar, sedangkan pejabat padanan istilah amtsdrager. Kemudian kalau KUHP bermaksud subyek sesuatu delik bersifat umum, artinya siapa saja, maka dipakai istilah "barang siapa" pada permulaan perumusan, yang merupakan padanan istilah Wvs "Hij die"

Dengan demikian, tidak mungkin menurut penulis sesuatu perumusan delik di dalam UUPTK yang mulai dengan "baran siapa" lalu ditafsirkan dengan "pegawai negeri". Lebih-lebih kalau itu bersifat umum, bahwa semua perumusan delik di dalam UUPTK subyeknya adalah "pegawai negeri".

Terjawab jelas dan tandas dalam 13 buah perumusan yang berasal dari KUHP itu, bahwa ada beberapa diantaranya yang subyeknya bukan pegawai negeri. Tidaklah mungkin pasal 209 KUHP subyeknya harus pegawai negeri, hanya yang menerima suap yang harus berstatus pegawai negeri. Begitu pula pasal 210, 387 ayat 1, dan pasal 388 ayat 1 KUHP. Lain halnya dengan pasal 387 ayat 2 yang mulai dengan "pengawas" begitu pula pasal 388 ayat 2 KUHP. Pengawas itu ialah pejabat Dinas Pekerjaan Umum yang ditunjuk mengawasi bangunan tersebut, begitu pula dengan pejabat Angkatan Darat dan Angkatan Laut yang ditunjuk mengawasi penyerahan bahan-bahan guna kepentingan Angkatan Darat dan Angkatan Laut itu, yang dengan sendirinya adalah pegawai negeri menurut pasal 92 KUHP. Paling kurang pengawas tersebut berstatus "pejabat" (amtsdrager) dan bukan swasta sama sekali.

Dengan demikian kita dapat memisahkan perumusan delik korupsi yang subyeknya "pegawai negeri" atau "pejabat" disatu pihak dan yang bukan pegawai

negeri maupun pejabat (swasta) dilain pihak sebagai berikut :

A. Yang subyeknya pegawai negeri atau pejabat :

Pasal-pasal : 387 ayat (2), 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, dan pasal 435 KUHP dan pasal 1 ayat (1) sub. e UUPTPK.

B. Yang subyeknya siapa saja, meliputi pegawai negeri atau pejabat dan juga yang bukan pegawai negeri dan pejabat (barang siapa) :

Pasal 1 ayat (1) sub. a, b, dan d UUPTPK, pasal 209, 210, 387 ayat (1), 388 ayat (1) KUHP yang ditarik menjadi delik korupsi melalui pasal 1 ayat (1) sub. C UUPTPK.

Suatu catatan untuk pasal 1 ayat (1) sub. b UUPTPK ialah adanya unsur dalam perumusan delik (unsur kedua) yang berbunyi : "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan", menunjukkan bahwa meskipun perumusan itu mulai dengan "barang siapa", pelaku delik tersebut haruslah mempunyai jabatan atau kedudukan.

Istilah "jabatan" mudah dimengerti, yang berarti dapat dipegang oleh "pegawai negeri" atau "pejabat" tetapi tidak oleh swasta. Tetapi dengan adanya tambahan "kedudukan", maka hal itu menjadi meragukan - kata Sudarto (Sudarto, 1977 : 142). Bahkan seorang Direktur Bank Swasta juga mempunyai kedudukan, kata beliau. Disamping itu, rupanya Yurisprudensi Indonesia telah menerima swasta sebagai subyek delik korupsi, khususnya pasal 1 ayat (1) sub. a UUPTPK. Putusan Mahkamah Agung yang terakhir telah memidana Yojiro Kitayama sebagai delik korupsi, khususnya pasal 1 ayat (1) sub. a UUPTPK.

Begitu pula pendapat sarjana hukum terkenal, kita ambil misal tulisan Oemar Seno Adji (Oemar Seno Adji, 1981 : 178, 179 dan 180), kita dapat menarik kesimpulan bahwa beliau menerima swasta sebagai subyek delik korupsi, khususnya uraiannya sekitar kemungkinan penerapan pasal 1 ayat (1) sub. a UUPTPK bagi olahragawan (swasta) yang menerima suap, kalau katanya sulit dibuktikan unsur "pegawai negeri" dalam pasal penyuaapan (pasal 418 dan 419).

Pada umumnya delik jabatan yang tercantum di dalam KUHP subyeknya adalah "pegawai negeri". Tetapi dunia modern telah berkembang, sehingga di negara-negara lain juga telah diciptakan perumusan delik di dalam KUHP nya, dimana dimungkinkan swasta (bukan pegawai negeri atau pejabat) sebagai subyek delik korupsi.

Di Negeri Belanda terkenal pasal sisipan 328 ke dalam WvS sejak tahun 1967, terkenal dengan nama "niet ambtelijk korruptie". Jadi, disana sejak tahun 1967 orang bukan pegawai negeri atau pejabat dapat diajukan kemuka sidang Pengadilan sebagai pelaku delik korupsi.

Cara-cara pelaksanaan Korupsi

Salah satu sebab orang melakukan pelanggaran peraturan adalah karena mendapat kesempatan baik untuk menyimpang dari peraturan yang ada. Hal ini dapat dilihat dari kasus perkara yang masuk ke Kejaksaan.

Dari hasil penelitian kasus-kasus yang terungkap melalui proses penuntutan pidana di Pengadilan dan juga yang diungkapkan beberapa pemborong seperti ditulis oleh M.J. Kasiyanto di *Harian Kompas*, tanggal 19 Nopember 1981, ternyata bahwa di dalam pengelolaan proyek pembangunan, korupsi sebenarnya telah dimulai pada perencanaan, dengan kata lain terjadi "korupsi berencana".

Sering terjadi bahwa dalam memperjuangkan suatu proyek, pimpinan atau calon pemimpin proyek telah bekerjasama dengan seorang pemborong. Bahkan sering pembotong itulah yang menyusun Daftar Isian Kegiatan (DIK), mulai dari penyusunan anggaran sampai perencanaan yang lain. Bahkan sering terjadi pemborong itulah yang pergi ke Jakarta memperjuangkan proyek tersebut. Segala rencana tentang pembagian keuntungan atau komisi telah disusun rapi sejak awal.

Bahkan menurut M.J. Kasiyanto tersebut, yang katanya data diperoleh dari pengakuan pemborong, terjadi keterpaduan korupsi, artinya sukses tidaknya suatu proyek dilatar belakangi oleh lancarnya keterpaduan korupsi tersebut. Jika proyek gagal, itu disebabkan oleh tidak beresnya keterpaduan tersebut.

Kalau demikian halnya, maka korupsi sebenarnya telah menjadi sistem dalam keseluruhan kegiatan pengelolaan proyek pembangunan. Walaupun pengawasan ditingkatkan, karena keterpaduan korupsi telah disusun rapi dari awal, maka pengawas itu akan menemukan segala-galanya serba beres.

Apa yang dikemukakannya tersebut adalah mengenai proyek-proyek yang besar. Dari pengakuan pemborong kepada M.J. Kasiyanto tersebut, dimana komisi yang harus dikeluarkan oleh pemborong mencapai 12,5% dari seluruh keuntungan sebesar 20% dari anggaran, ia membuat bagan proses korupsi pada pengelolaan proyek pembangunan sebagai berikut :

— Dalam hal proyek yang lebih kecil, seperti proyek INPRES, korupsi dilakukan melalui berita acara kemajuan proyek yang tidak sesuai dengan kenyataan. Sering dibuat berita acara oleh pengawas (Dinas Pekerjaan Umum) bahwa suatu proyek telah selesai 60% padahal baru 10%. Kadang-kadang manipulasi seperti ini diperbuat karena perintah pimpinan proyek yang biasanya merupakan atasan pejabat Dinas Pekerjaan Umum Daerah itu; misalnya Bupati memberi nota atau secara lisan saja kepada pengawas tersebut untuk membuat berita acara yang demikian, yang sebagai bawahan, sulit untuk menolaknya. Hal ini terjadi karena pemborong yang tumbuh seperti cendawan musim hujan itu, banyak diantaranya hanya bermodal dengkul, lagipula penerimaan yang pertama kali sering dipergunakan tidak untuk proyek, tetapi langsung dinikmati sebagai keuntungan. Baru pada pembayaran kedualah pekerjaan dimulai, begitu setelah sampai pada tahap akhir ia sudah kehabisan modal, sehingga pekerjaan terbengkalai. Bahkan di suatu Kabupaten diceritakan orang bahwa ada proyek SD INPRES yang selalu fiktif mundur setahun. Artinya anggaran tahun lalu telah habis dikorupsi, sedangkan proyek atau bangunan SD-nya tidak ada sama sekali.

— Pada tahun berikutnya keluar lagi anggaran baru untuk proyek di tempat lain, anggaran mana dipergunakan untuk "menyelesaikan" proyek tahun lalu yang terbengkalai itu. Demikian seterusnya dari tahun ke tahun. Kasus semacam ini terongkar di Kabupaten Maros, dimana bendaharawan proyek diajukan sebagai

terdakwa dan telah diputus oleh Pengadilan Negeri Maros.

Modus korupsi yang paling banyak terjadi tetapi tidak disadari itu biasa disebut perusahaan "plat merah". Yang dimaksud dengan perusahaan "plat merah", ialah suatu perusahaan yang didirikan oleh seorang pejabat atau lebih, dengan maksud menjadi pemborong atau rekanan di instansi pejabat itu sendiri. Jika pejabat itu menjabat sebagai bagian pengadaan misalnya di suatu Departemen atau instansi atau kantor didirikannya suatu toko buku alat tulis menulis yang akan menjadi leveransir alat tulis menulis di Departemen atau instansi atau kantor itu. Atau suatu usaha pemborong bangunan yang ikut tender di Departemen atau instansi atau kantornya sendiri. Usaha mendirikan perusahaan seperti ini semula dimaksud untuk menghindari permainan dengan pemborong atau leveransir, umpamanya penerimaan suap atau komisi yang disadari oleh pejabat itu sebagai korupsi.

Menurut perkiraannya dengan mendirikan perusahaan seperti itu, baik nama sendiri atau untuk lebih aman kadang-kadang memakai nama keluarga dekatnya seperti: anak, isteri, ipar, saudara, mertua dan seterusnya. Ini dipandang usaha legal yang tidak bertentangan dengan hukum. Tidak diketahuinya bahwa justru perbuatan seperti itu termasuk perbuatan korupsi menurut UUPTPK, yang menurut pasal 435 KUHP termasuk sebagai salah satu delik korupsi. Kasus-kasus korupsi mengenai perusahaan plat merah ini belum muncul di Pengadilan, mungkin disebabkan karena semua pihak belum menelaah sepenuhnya UUPTPK atau mungkin pula karena pelaku perbuatan korupsi bentuk ini adalah pejabat-pejabat teras, yang dari segi politik penuntutan sulit diajukan ke Pengadilan.

Pasal 435 KUHP yang ditarik menjadi delik korupsi oleh UUPTPK yang sangat jitu jika diterapkan terhadap perbuatan korupsi di bidang proyek pembangunan fisik dalam era pembangunan sekarang ini, belum dimanfaatkan sampai saat ini.

Supaya dikenal pasal itu, dicantumkan disini redaksi lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 435 KUHP

Pegawai negeri yang dengan sengaja, baik dengan langsung maupun tidak langsung, turut campur dalam pemborongan dalam mengadakan barang atau hal perpakan (verpachttingen) sedang ia diwajibkan sama sekali atau sebagian mengurus dan mengawasi pada waktu hal-hal tersebut dikerjakan, dihukum penjara selamalamanya(ancaman pidananya telah terhapus dan diisip oleh UUPTPK, yaitu maksimum pidana penjara seumur hidup atau dua puluh tahun dan atau denda maksimum tiga puluh juta rupiah).

Keppres Nomor 29 Tahun 1984

Di dalam Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984 terdapat beberapa ketentuan larangan, yang dengan sendirinya sanksinya adalah tindakan administratif. Dalam ketentuan larangan yang disebut dibawah ini ada yang mungkin paralel dengan delik korupsi ada pula yang tidak, artinya hanya sebagai pelanggaran administratif belaka. Di samping itu, dalam ketentuan-ketentuan yang bersifat

mengatur di dalam Keputusan Presiden tersebut dengan sendirinya penyimpangan-penyimpangan berkaitan dengan itu merupakan pelanggaran administratif pula. Larangan tersebut adalah :

1. Departemen/Lembaga (Departemen/Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara dan Lembaga Pemerintah Non Departemen), tidak diperkenankan melakukan tindakan yang mengakibatkan beban atas Anggaran Belanja Negara, jika dana untuk membiayai tindakan itu tidak/cukup tersedia dalam Anggaran Belanja Negara (pasal 4 ayat <1>).
2. Departemen/Lembaga tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban Anggaran Belanja Negara untuk tujuan lain daripada yang ditetapkan dalam Anggaran Belanja Negara (pasal 4 ayat <2>).
3. Komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang baik secara langsung atau tidak langsung sebagai akibat dari penjualan dan atau pembelian oleh dan/atau untuk Negara adalah hak Negara. Penerimaan tersebut apabila berupa uang harus disetor ke Kas Negara, dan apabila berupa barang menjadi milik Negara (pasal 4 ayat <6>). Dalam penjelasan ayat ini dikatakan bahwa komisi, rabat, potongan dan penerimaan lainnya yang sejenis bukanlah hak dari pejabat yang melaksanakan pemborongan/pembelian, melainkan hak Negara.
4. Departemen/Lembaga tidak diperkenankan mengadakan pungutan atau tambahan pungutan yang tidak tercakup dalam Anggaran Pendapatan Negara (pasal 7 ayat <2>).
5. Bendaharawan Penerima/Penyetor berkala dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya.
 - a. Lebih dari batas waktu yang telah ditetapkan dalam ayat (2) (yaitu sekali seminggu);
 - b. Atas nama pribadi pada suatu bank/giro pos;
 - c. Atas nama instansinya pada suatu bank/giro pos, kecuali atas izin Menteri Keuangan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan (pasal 9 ayat <6>).
6. Barang bergerak milik negara hanya dapat dijual/dipindah tangankan/dimusnahkan jika dinyatakan dihapuskan berdasar atas peraturan perundang-undangan yang berlaku karena :
 - a. Berlebih atau tidak dapat digunakan lagi ;
 - b. Alasan lain setelah memperoleh persetujuan Menteri Keuangan (pasal 13 ayat <1>).
7. Barang tidak bergerak milik Negara, sepanjang tidak diatur lain, hanya dapat dihapuskan untuk dijual/dipindahtangankan/dipertukarkan/dihibahkan/dimusnahkan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan (pasal 13 ayat <2>).
8. Jumlah pembayaran kepada pemborong/rekanan dilakukan sesuai dengan pelaksanaan pekerjaan dan tidak dibenarkan melebihi prestasi pekerjaan yang diselesaikan/jumlah barang yang diserahkan (pasal 19 ayat <2>).
9. Perjanjian pelaksanaan pemboorongan pekerjaan atas dasar "Cost plus Fee" tidak diperkenankan.

10. Atas beban Anggaran Belanja Negara tidak diperkenankan pengeluaran untuk keperluan :
 - a. Perayaan/peringatan hari besar/hari raya/hari ulang tahun/hari jadi Departemen/Lembaga dan sebagainya;
 - b. Pemberian ucapan selamat, hadiah/tanda mata, karangan bunga dan sebagainya untuk pelbagai peristiwa;
 - c. Iklan ucapan selamat dan lain sebagainya;
 - d. Pesta untuk pelbagai peristiwa pada Departemen/Lembaga;
 - e. Pekan olah raga pada pelbagai Departemen/Lembaga;
 - f. Lain-lain pengeluaran untuk kegiatan/keperluan yang sejenis/serupa dengan yang tersebut di atas (pasal 33 ayat <1>).
11. KPN dilarang melakukan pembayaran untuk uang lembur, honorarium dan atau tunjangan ikatan dinas melebihi jumlah yang tercantum dalam DIK bersangkutan (pasal 57 ayat <2>).
12. KPN dilarang melakukan pembayaran pensiun apabila surat penunjukan pejabat yang berwenang menandatangani surat keputusan pensiun, contoh (spesimen) tanda tangan dan surat keputusan pensiun yang bersangkutan belum diterimanya (pasal 58 ayat <9>).
13. KPN dilarang melakukan pembayaran atas dasar SIAP yang telah lampau sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) (2 tahun) (pasal 75 ayat <4>).
14. KPN tidak diperkenankan melakukan pembayaran apabila :
 - a. Permintaan pembayaran tersebut tidak lengkap;
 - b. Permintaan pembayaran tersebut tidak sesuai dengan maksud atau melampaui jumlah yang disediakan dalam SKO atau DIK bersangkutan;
 - c. Asli SKO atau DIK bersangkutan belum diterima (pasal 49 ayat <5>).

Tidak semua larangan dalam KEPPRES otomatis merupakan pula delik korupsi. Diantaranya ada yang merupakan pelanggaran administratif. Jenis larangan yang tersebut pada butir 1 tersebut, yaitu Departemen/Lembaga tidak diperkenankan melakukan tindakan yang mengakibatkan beban atas Anggaran Belanja Negara. Jika biaya untuk membiayai itu tidak/tidak cukup tersedia dalam Anggaran Biaya Negara melulu merupakan pelanggaran administratif yang sanksinya oleh Pimpinan Departemen/Lembaga itu.

Yang tersebut pada butir 2, yaitu Departemen/Lembaga tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban Anggaran Belanja Negara untuk tujuan lain daripada yang ditetapkan dalam Anggaran Belanja Negara, mengingatkan kita kepada yuridisprudensi Mahkamah Agung yang mengatakan bahwa perbuatan penggelapan menurut pasal 415 KUHP (yang ditarik juga menjadi delik korupsi) tidak harus mengandung sifat bermanfaat bagi diri pribadi orang memiliki (putusan Mahkamah Agung tanggal 07 April 1956, Reg. Nomor 92 Reg. 47 K/Kr/1964, yang menyatakan bahwa walaupun uang yang dipergunakan lain dari tujuan itu dikembalikan, hal itu tetap merupakan penggelapan (pasal 415 KUHP). Senada dengan putusan tersebut, Mahkamah Agung juga memutuskan bahwa "walaupun berwenang menguasai keuangan untuk pekerjaan sehari-hari dan rutin, akan tetapi

dengan mengizinkan penggunaan uang lain daripada yang ditetapkan, terdakwa telah melampaui batas wewenangnyanya, tindakan mana merupakan tindak pidana, karena merugikan keuangan negara (putusan Mahkamah Agung tanggal 3 Nopember 1971, Nomor 88 K/Kr/1960).

Jadi kesimpulan yang dapat ditarik dari putusan-putusan Mahkamah Agung tersebut ialah perbuatan mengalihkan anggaran bukan pada tujuannya adalah defik penggelapan (pasal 415 KUHP jo. pasal 1 ayat (1) sub. c UUPTPK). Apakah Pimpinan Departemen/Lembaga tersebut dituntut pidana atautah tidak, itu terletak disamping sebagai masalah yuridis tehnis, juga masalah politik.

Dari perumusan pasal 415 KUHP dapat ditarik kesimpulan bahwa subyek delik itu ialah :

1. Pegawai negeri, dan
 2. Bukan Pegawai Negeri tetapi pejabat (tetap atau sementara).
- Pejabat yang bukan pegawai negeri misalnya pegawai negeri yang telah pensiun dianggap menjadi pejabat untuk menjabat suatu jabatan umum, begitu pula Perwira ABRI yang sudah purnawirawan yang menjabat jabatan umum.

Dengan sendirinya semua Pimpinan Proyek atau Pimpro pada Departemen dan Lembaga merupakan subyek delik penggelapan menurut pasal 415 KUHP ini. Perlu pula diperhatikan unsur delik (berstanddelen) dalam pasal 415 KUHP itu sebagai berikut :

- menggelapkan uang atau kertas berharga uang,
- yang disimpannya karena jabatannya,
- dilakukan dengan sengaja, atau
- membiarkan orang menggelapkan uang atau kertas berharga uang itu, atau
- menolong sebagai pembantu orang lain dalam hal itu.

Yang tersebut terakhir menunjukkan bahwa seorang pegawai negeri atau pejabat yang membantu orang lain (bukan pegawai negeri dan bukan pejabat) menggelapkan uang dan kertas berharga uang itu diancam pidana bukan sebagai pembantu tersebut dalam pasal 56 KUHP, tetapi pembuat material. Perhatikan bahwa dalam pasal 415 KUHP itu, tidak ada unsur bahwa itu milik Negara.

Oleh karena itu uang atau kertas berharga uang yang disimpan karena jabatan tetapi bukan milik Negara seperti iuran pensiun, uang koperasi, uang kesejahteraan pegawai dan lain-lain merupakan obyek delik ini. Yang diutamakan disini sebagai suatu kejahatan ialah kecerobohan seorang pegawai atau pejabat yang menyimpan uang atau kertas berharga uang itu sebagai delik, dan bukan semata-mata karena uang atau kertas berharga yang itu milik Negara.

Pengalihan anggaran yang demikian dapat menimbulkan kekacauan di dalam pengelolaan keuangan negara dan pembangunan dan oleh karena itu perlu ada sanksi pidana seperti dari dahulu telah ada di dalam KUHP, yaitu pasal 415.

Sekarang kita meninjau pelanggaran atau larangan berikutnya yang tersebut pada butir 3. Disitu diatur bahwa penerimaan komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain nama dan dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang baik secara langsung atau tidak langsung sebagai akibat dari penjualan dan atau

pembelian barang-barang atau pemborong pekerjaan/jasa oleh dan untuk negara harus disetor kepada Kas Negara. Begitu pula kalau berupa barang, menjadi milik negara. Menjadi pertanyaan sekarang, ialah bagaimana kalau pejabat yang mengelola pembelian atau penjualan tersebut mengambil sendiri komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain itu untuk dimilikinya. Jelas perbuatan sedemikian merupakan delik korupsi, dan perumusan delik yang paling dekat dengan perbuatan tersebut ialah penggelapan menurut pasal 415 KUHP jo. pasal 1 ayat (1) sub. c UUPTPK.

Delik lain yang mungkin dilanggar dengan perbuatan tersebut terutama kalau jumlah uang komisinya cukup besar, ialah perumusan delik yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) sub. a UUPTPK, yaitu perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri dan seterusnya yang merugikan keuangan negara dan seterusnya.

Masalah penerimaan komisi yang pernah dipersoalkan ialah kasus H. Taher, dimana sesudah kematiannya terungkap ia memiliki uang simpanan sangat besar di bank Singapura yang merupakan hasil penerimaan komisi sebagai pejabat Pertamina. Terang perbuatan seperti itu dan dengan penegasan KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984 bahwa komisi semacam itu ialah hak negara, maka merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam perumusan pidana maupun perdata. Menurut penjelasan UUPTPK, pengertian melawan hukum dalam undang-undang tersebut meliputi baik melawan hukum formal maupun yang material.

Larangan yang ke-empat ialah Departemen/Lembaga tidak diperkenankan mengadakan pungutan atau tambahan pungutan yang tidak tercakup dalam Anggaran Pendapatan Negara atau yang tidak disetorkan ke Kas Negara.

Dalam hal ini tentu bukan Departemen/Lembaga yang menjadi subyek delik, tetapi pelaku dari Departemen/Lembaga tersebut. Hal ini biasa disebut pungutan liar, yang dilarang juga dalam pasal 423 dan 425 KUHP yang keduanya ditarik juga menjadi delik korupsi menurut pasal 1 ayat (1) sub. c UUPTPK.

Dalam memungut pembayaran atas servis yang dilakukan terhadap rakyat seperti pengambilan kartu penduduk, Surat Izin Mengemudi, pas jalan dan sebagainya, kalau itu dipaksakan, maka dengan sendirinya terhisap oleh salah satu dari dua buah pasal tersebut.

Untuk jelasnya bunyi kedua pasal tersebut sebagai berikut (terjemahan Engelbrecht):

Pasal 423 KUHP.

“Pegawai negeri yang dengan maksud untuk menguntungkan dirinya atau orang lain dengan melawan hukum memaksa seseorang dengan salah memakai kekuasaannya, untuk memberikan barang sesuatu, membayar, menerima bayaran dengan dipotong sebagian, atau mengerjakan sendiri sesuatu, dihukum dengan hukuman penjara

Pasal 425 KUHP.

“Karena salahnya kerakusan dihukum dengan penjara selama-lamanya

1. pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya meminta atau menerima atau menahan diri bayaran sesuatu yang seolah-olah merupakan utang

kepadanya sendiri, atau kepada pegawai negeri lain atau kepada kas umum, sedang ia tahu, bahwa itu bukapang utang;

2. pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya, menerima atau menerima pekerjaan orang atau pemberian barang seolah-olah pekerjaan atau barang itu merupakan suatu utang, sedang ia tahu bahwa itu bukan utang;
3. pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya seolah-olah menurut peraturan tentang tanah negeri dengan hak milik, dengan merugikan orang yang berhak itu, sedang ia tahu, bahwa dengan perbuatan itu ia melanggar peraturan yang tersebut itu.

Aturan pidana yang tersebut di dalam kedua pasal ini sudah tidak berlaku, dihisap oleh pasal 28 UUPTPK yang mengatakan bahwa ancaman pidana terhadap delik korupsi yang tersebut pada pasal 1 UUPTPK (dimana kedua pasal ini termasuk), ialah maksimum : penjara seumur hidup atau dua puluh taun dan atau denda maksimum tiga puluh juta rupiah.

Perbedaan antara kedua pasal tersebut ialah pada yang pertama (pasal 423 KUHP) unsur "pada waktu menjalankan jabatannya" telah diiadakan, sedangkan pasal 425 KUHP yang diterapkan lebih meringankan jaksa dalam pembuktian, karena jaksa tidak perlu membuktikan bahwa korupsi dalam bentuk ini dilakukan pada waktu menjalankan jabatannya. Jadi, dapat dilakukan oleh pegawai negeri tersebut.

Disamping itu, perlu pula diperhatikan, bahwa dalam melakukan perbuatan pungutan liar (tidak berdasarkan APN) yang dilarang juga oleh KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984 itu, jika tidak disetor ke Kas Negara tetapi dimiliki sendiri, dapat dipidana penggelapan sebagaimana tersebut dimaksud dalam pasal 415 KUHP. Pasal 415 KUHP itu ada unsur "karena disimpan dalam jabatannya", yang berarti bahwa uang yang dimiliki sendiri itu telah berada dalam tangannya sebelumnya, lagi pula obyek yang digelapkan itu hanya yang berapa uang atau kertas yang berharga uang, sedangkan delik pemerasan dalam jabatan atau knevelarj itu obyeknya dapat berupa uang, barang dan jasa atau tenaga. Bentuk penggelapan dalam hubungan ini kemungkinannya hanya jika uang yang dipungut itu dikatakan untuk Kas Negara, lalu dimiliki sendiri.

Larangan kelima ialah Bendaharawan Penerima/Penyetor berkala dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya :

- a. Lebih dari batas waktu yang telah ditetapkan, yaitu sekali seminggu;
- b. atas nama pribadi pada suatu bank/giro pos;
- c. atas nama instansinya pada suatu bank/giro pos, terkecuali atas izin Menteri Keuangan yang ditetapkan dengan suatu surat keputusan.

Ketentuan ini khusus bersifat preventif, mencegah kemungkinan pemegang tergodas untuk memiliki uang tersebut, lebih-lebih kalau karena kebutuhan ia terdesak dalam soal keuangan atau ia menyimpan uang tersebut di bank, yang bunganya dipungut untuk kepentingan sendiri. Hal seperti tersebut terakhir pernah ditemukandalam kasus Kamariyun (ex. Kepala Bagian Keuangan Direktorat Bea dan Cukai). Semua bentuk penggunaan uang tersebut yang diluar dari tujuannya, merupakan penggelapan menurut pasal 415 KUHP yang ditarik menjadi delik

koperasi dan UUPPK.

Selanjutnya kita meningkat kepada uraian mengenai larangan yang tersebut pada butir ke-enam, yaitu barang bergerak milik Negara hanya dapat dijual/dimusnahkan jika dinyatakan dihapuskan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku karena :

- a. berlebih atau tidak dapat digunakan lagi;
- b. alasan lain setelah memperoleh persetujuan Menteri Keuangan.

Inipun berfungsi sebagai usaha preventif, mencegah perbuatan menjual barang milik negara dengan harga yang murah, kemudian mengambil keuntungan atau komisi dari hasil penjualan tersebut. Di sinipun kemungkinan perbuatan semacam itu memenuhi unsur penggelapan menurut pasal 415 KUHP tersebut. Atau mungkin juga perbuatan menjual murah barang milik Negara merupakan perbuatan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, kemudian itu terjadi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatannya atau kedudukannya memungkinkan untuk itu, dan tentu saja perbuatan itu langsung merugikan keuangan Negara.

Larangan yang tersebut pada butir ke-tujuh, hampir sama dengan yang tersebut pada butir ke-enam, perbedaannya hanya terletak bahwa yang tersebut pada butir ke-tujuh itu barang milik Negara itu adalah barang yang tidak bergerak, seperti gedung, rumah dan sebagainya. Selanjutnya disini ditekankan bahwa penjualan, pemindahtanganan, penukaran, penghibahan dan pemusnahannya harus dengan izin Menteri Keuangan.

Fungsi larangan disini juga bersifat preventif, untuk mencegah perbuatan korupsi seperti halnya pada barang bergerak yang telah diuraikan dimuka. Perumusan delik korupsi yang mungkin dilanggar juga sama dengan tersebut itu.

Larangan tersebut pada butir ke-delapan yang paling sering terjadi dalam praktek dewasa ini. Mungkin dengan perkiraan pelaku bahwa perbuatan sedemikian bukan suatu perbuatan korupsi dan merupakan perbuatan yang legal, yaitu pembayaran kepada pemborong/rekanan tidak diperkenankan melebihi prestasi pekerjaan yang diselesaikan atau jumlah barang yang diserahkan.

Disinipun jika Pimpro sengaja hendak menguntungkan pemborong atau rekanan itu, ia terjaring ke dalam perumusan delik korupsi yang tersebut pada pasal 1 ayat (1) sub. b UUPPK yang telah disebut dimuka.

Larangan ke-sembilan, ialah pembayaran atas dasar "Cost plus fee" itu dijelaskan dalam KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984 sebagai berikut : "Cost plus fee adalah biaya pemborongan yang jumlahnya tidak dinyatakan dengan pasti lebih dahulu, melainkan baru akan ditetapkan kemudian dengan menghitung biaya ditambah dengan upahnya (keuntungan)".

Pelanggaran atas larangan ini dapat dikatakan tidak pernah terjadi, karena tidak mungkin dapat disusun anggaran dan bestek demikian, lagi pula tidak mungkin pengawas dari Dinas Pekerjaan Umum membuat berita acara kemajuan pekerjaan atas cara demikian, dan akhirnya tidak mungkin KPN mencairkan pembayarannya.

Jika terjadi juga pelanggaran demikian, maka tentulah merupakan hal yang

serius dan pelaku perbuatan tersebut dapat dituntut delik korupsi, yaitu pasal 1 ayat (1) sub. a atau b UUPPK, di samping tentu merupakan pula pelanggaran administrasi pula, antara lain peraturan mengenai disiplin pegawai negeri (Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980).

Larangan berikutnya adalah yang tersebut pada butir ke-sepuluh, tidak diperkenankan atas beban APN mengeluarkan keperluan yang dipandang non dinas, seperti :

- a. perayaan/peringatan hari besar/hari raya/hari ulang tahun/hari jadi Departemen/Lembaga dan sebagainya;
- b. pemberian ucapan selamat; hadiah/tandamata, karangan bunga dan sebagainya untuk pelbagai peristiwa;
- c. iklan ucapan selamat dan lain sebagainya;
- d. pesta untuk pelbagai peristiwa;
- e. pekan olah raga pada pelbagai Departemen/Lembaga;
- f. lain-lain pengeluaran untuk kegiatan/keperluan sejenis/serupa dengan yang tersebut di atas.

Tetapi kenyataannya sering kita sanksikan adanya kegiatan demikian yang dilakukan suatu Departemen/Lembaga. Tentulah hal itu harus diusahakan dana dari sumber lain daripada APN, seperti usaha kesejahteraan dan lain-lain. Namun demikian sering terjadi dana diperoleh dari sumbangan pemborong atau rekanan pada suatu proyek, yang dengan sendirinya diperhitungkan dalam anggaran proyek, yang dapat merugikan negara juga. Pelanggaran atas larangan ini yang merupakan pengalihan anggaran tidak pada tujuannya, merupakan perbuatan korupsi pula, yaitu seperti telah beberapa kali disebut dimuka, merupakan penggelapan menurut pasal 415 KUHP. Sering terjadi dibuat kwitansi fiktif, misalnya pembelian alat tulis - menulis, tetapi yang diambil ialah alat olah raga untuk keperluan pekan olah raga sebagaimana disebut oleh KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984 tersebut.

Larangan kesebelas, ialah KPN dilarang melakukan pembayaran uang lembur, honorarium atau tunjangan ikatan dinas melebihi dari yang tercantum dalam DIK bersangkutan. Dalam hal inipun pada umumnya tidak akan terjadi pelanggaran, kecuali jika pejabat KPN itu lalai, artinya kurang memperhatikan DIK yang bersangkutan. Dalam hal inipun terjadi pelanggaran disiplin kepegawaian, yang diatur dalam PP Nomor 30 Tahun 1980. Jika terjadi kesengajaan dalam hal ini, maka dengan sendirinya merupakan perbuatan korupsi, yaitu menguntungkan orang lain dengan jalan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatannya atau kedudukannya, yang langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara.

Larangan yang keduabelas, ialah mengenai pembayaran pensiun tidak diperbolehkan jika surat penunjukan pejabat yang berwenang menandatangani surat keputusan pensiun yang bersangkutan beserta contoh (spesimen) tanda tangan dan surat keputusan pensiun yang bersangkutan belum diterima oleh KPN.

Menurut pendapat kami, pelanggaran atas ketentuan ini sama dengan yang

tersebut pada butir kesebelas, yaitu jika ia karena kelalaian melakukan itu, maka ia melanggar peraturan disiplin kepegawaian yang sanksinya ada dalam PP Nomor 30 Tahun 1980. Sebaliknya jika ia sengaja melakukan perbuatan itu, maka dengan sendirinya merupakan perbuatan korupsi pula seperti tersebut pada larangan kesebelas.

Larangan yang ketigabelas, ialah tidak diperbolehkan pembayaran atas dasar SIAP yang telah lewat dua tahun anggaran berturut-turut. Dalam hal ini kemungkinan yang dapat terjadi ialah kelalaian dari pejabat KPN, yang seperti telah diuraikan dimuka, merupakan pelanggaran disiplin kepegawaian. Kecuali jika terjadi suap-menyuap dalam usaha mencairkan anggaran tersebut, barulah merupakan delik korupsi.

Yang tersebut dalam larangan keempatbelas yang merupakan yang terakhir menurut tulisan ini, pada umumnya merupakan peraturan administrasi belaka, yang pelanggarannya tentu dapat dicari dalam peraturan kepegawaian pula antara lain dalam PP Nomor 30 Tahun 1980. Larangan tersebut mengenai tidak diperbolehkannya membayar jika :

- a. permintaan pembayaran tidak lengkap;
- b. Permintaan pembayaran tersebut tidak sesuai dengan maksud atau melampaui jumlah yang disediakan dalam SKO atau DIK bersangkutan;
- c. asli SKO atau DIK bersangkutan belum diterima.

Semua ketentuan ini bersifat peraturan tertib administrasi yang pada umumnya tidak dilanggar.

Demikianlah uraian sekitar kaitan antara ketentuan larangan dalam KEPPRES Nomor 29 Tahun 1984 jika dikaitkan dengan perumusan delik yang ada dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK).

Kesimpulan

1. Dengan uraian yang serba singkat ini kami hanya hendak memberikan suatu ilustrasi bahwa segala bentuk ceramah, pengarahan, seminar dan peraturan-peraturan perundang-undangan, instruksi, juklak baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif dan yang sekarang ini oleh Pemerintah diterjemahkan ke dalam sistem pengawasan melekat, kesemuanya itu akan kurang berdayaguna jika manusia-manusia pelaksananya belum sadar hukum ('re-chisbewustzijn') atau kesadaran hukum itu sudah ada namun tidak dihayati dan tidak diamalkan dengan benar.
2. Pengawasan melekat berkaitan erat dengan manusia yang harus melaksanakan pengawasan tersebut. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling sempurna terdiri dari unsur-unsur rohaniyah dan unsur-unsur jasmaniyah. Di dalam diri manusia seperti itu seharusnya terdapat keterpaduan yang harmonis antara cipta, karsa dan rasa. Cipta, karsa dan rasa yang sudah merupakan keterpaduan yang harmonis itu di dalam pengejawantahannya akan melahirkan nilai-nilai keimanan, keakhlakan, kesopanan dan hukum. Dari nilai-nilai tersebut pada gilirannya akan terjelma manusia yang etis, yaitu manusia dimana di dalam segala aspek kehidupannya baik sebagai individu maupun sebagai anggota ma-

syarakat akan selalu sadar akan hak dan kewajibannya dan akan selalu berusaha dengan sungguh-sungguh untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dengan sebaik-baiknya.

3. Memang ungkapan-ungkapan tersebut bernada terlalu filosofis tetapi hal-hal itulah yang menurut hemat kami merupakan syarat mutlak jika kita ingin membangun suatu administrasi Pemerintah yang bersih dan berwibawa (GBHN 1988 huruf D : Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan).

Masih
Tersedia

HIMPUNAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

PAKET KEBIJAKSANAAN

24 DESEMBER 1987 (LENGKAP)

Prof. Mr. Dr. S. Prajudi Atmosudirdjo

HIMPUNAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

PAKET KEBIJAKSANAAN

24 DESEMBER

HIMPUNAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

PAKET KEBIJAKSANAAN

24 DESEMBER 1987

Cetak Offset, 440 hal, Edisi Luks Rp13.500,- ● Edisi Biasa HVS Rp11.000,-

TERSEDIA DI TOKO BUKU ATAU PADA PENERBIT GHALIA INDONESIA



PENERBIT - PERCETAKAN - TOKO BUKU

GHALIA INDONESIA

Jl. Pramuka Raya 4 Tel. 6581814 - 8580842
Jakarta Timur

Kantor Pusat

JAKARTA
Cabang-cabang:
SURABAYA
BANDUNG

Jl. Pramuka Raya 4, Tel. 6581814 - 8580842

Jl. Bignon 73, Tel. 40458
Sumbasari Indah No. 12-7, Tel. 611494
Jl. Soekarno - Hatta

YOGYAKARTA

SEMARANG
PALEMBANG
UJUNG PANDANG

Jl. Tegallrejo Tr. III No. 306 Tel. 88236
Jl. Mlati Baru I No. 16, Tel. 23845
Jl. Dr. Cipto 35, Tel. 28718
Jl. Rehabilitasi Cacat No. 24, Tel. 6983

Blok I Lantai IV No. 27, 28, 29, Telp. 357382
Pusat Perdagangan Senen Jakarta