



**PUSAT ANALISA KEBIJAKAN
HUKUM DAN EKONOMI**

*CENTER FOR ECONOMIC
ANALYSIS OF LAW AND POLICY*

**URGENSI PENERAPAN DEFERRED
PROSECUTION AGREEMENT (DPA) DALAM
MEMBANTU PENANGANAN COVID-19**

Oleh:

Roy Sanjaya, S.H., M.H.

JAKARTA

APRIL 2020

BAB I

PERMASALAHAN

Dalam menanggulangi dampak yang disebabkan oleh wabah Covid-19, pemerintah sejauh ini telah menerapkan sejumlah kebijakan. Salah satunya adalah dengan menerbitkan Perppu No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan¹. Hanya saja, terhadap ketentuan Perppu tersebut, terdapat ketentuan Pasal 27 yang menyatakan sebagai berikut:

“(1) Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.

(2) Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

(3) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485.

merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.”

Kedua ketentuan Pasal 27 tersebut saat ini merupakan salah satu substansi yang paling dipermasalahkan karena eksistensinya dalam Perppu No. 1/2020 dianggap memberikan kekebalan hukum bagi penyelenggara negara pada saat menjalankan tugasnya². Termasuk sejumlah oknum yang tidak menjalankan tugasnya berdasarkan itikad baik³. Padahal,, tujuan dari adanya ketentuan itu adalah untuk memastikan pelaksanaan diskresi yang selama ini didasarkan pada doktrin *freies ermessen* agar implementasinya dapat berjalan secara optimal bagi kelangsungan hidup masyarakat dan keberlangsungan ketertiban hukum pada suatu negara. Apalagi sejumlah kebijakan hukum yang terbit selama masa pandemic COVID-19 saat ini memberi ruang lebar bagi pelaksanaannya.

Pandangan tersebut dapat dipahami karena saat ini konsep *rule of law* telah berkembang menjadi konsep negara kesejahteraan yang memandang hukum sebagai alat⁴ untuk mewujudkan kesejahteraan seperti yang selama ini terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Sebab, dari sudut pandang realisme hukum, keberadaan regulasi seperti Perppu No. 1/2020 tidak bisa lepas dari tuntutan masyarakat yang meminta hukum agar bisa bertindak lentur dan dapat digunakan secara sadar untuk mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat⁵ selama wabah COVID-19 berlangsung. Tidak hanya dalam kaitannya dengan penanggulangan wabah dibidang kesehatan, namun juga dengan tetap memperhatikan implikasinya

² Lihat Nufransa Wira Sakti, “Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tak Membuat Penyelenggara Negara Kebal Hukum,” <https://money.kompas.com/read/2020/04/13/060600326/perppu-nomor-1-tahun-2020-tak-membuat-penyelenggara-negara-kebal-hukum?page=all>, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 10.11 WIB.

³ Lihat Komixi XI, “Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Bisa Bahayakan Posisi BI,” <http://dpr.go.id/berita/detail/id/28258/t/Perppu+Nomor+1+Tahun+2020+Bisa+Bahayakan+Posisi+BI>, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 10.08 WIB.

⁴ Lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 2-3.

⁵ Didasarkan pada pandangan Rudolf von Jhering sebagaimana dijelaskan oleh Jerome Frank. Lihat Jeroma Frank, *Hukum dan Pemikiran Modern, terj.* Rahmani Astuti, Nuansa Cendekia, Bandung, 2013, hlm. 295.

pada ekonomi⁶. Sebab, pengabaian terhadap ekonomi bisa saja membuat Indonesia terperosok pada persoalan multidimensional yang lebih besar. Hanya saja, pelaksanaan diskresi pada tubuh pemerintahan saat ini bisa saja menjadi tidak optimal karena adanya kecenderungan hukum untuk mengabaikan konsep *freies ermessen* dengan melakukan kriminalisasi kebijakan melalui cara-cara apapun hingga penegakan hukum seringkali dilakukan melalui formula yang serupa ungkapan Andrei Yanuaryevich Vyshinsky⁷ dan Lavrentiy Pavlovich Beria⁸, “*Show me the man and I’ll find you the crime.*”⁹

Kesamaan penegakan hukum Indonesia terhadap penanganan krisis dengan jargon penegakan hukum Uni Soviet pada era Joseph Stalin tersebut dapat dilihat dari adanya pola kriminalisasi berulang yang dilakukan terhadap sejumlah kebijakan pasca krisis dinyatakan selesai melalui berbagai dalil dan alasan¹⁰. Sebab, ketentuan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor sejatinya memberi ruang bagi hal tersebut karena luas cakupan perbuatannya yang tidak memiliki batasan. Oleh karena itu, mengingat saat ini ketentuan Pasal 27 Perppu No. 1/2020 tengah diuji materi di Mahkamah Konstitusi¹¹ dan untuk menerapkan tiga arahan Presiden mengenai pemberantasan tipikor sebagai berikut:¹²

⁶ Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa superstruktur sosial masyarakat bukan kesehatan melainkan ekonomi. Lihat Damsar, Indrayani, *Pengantar Sosiologi Ekonomi*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 21.

⁷ Andrei Yanuaryevich Vyshinsky adalah seorang jaksa Uni Soviet yang terkenal karena keikutsertaannya dalam pengadilan Moskow dan Mahkamah Nuremberg.

⁸ Lavrentiy Pavlovich Beria adalah pemimpin polisi rahasia Uni Soviet pada masa pemerintahan Joseph Stalin.

⁹ Mengacu pada cara-cara yang dilakukan oleh polisi rahasia untuk terlebih dahulu menarget seseorang sebelum akhirnya menemukan suatu kejahatan yang dapat disangkakan kepadanya. Hal ini salah satunya dilakukan melalui penggunaan pasal-pasal pidana yang memiliki cakupan terlalu luas dan tidak memiliki batasan-batasan tertentu untuk penerapannya. Lihat Harvey Silvergate, “The Criminalization of Almost Everything,” <https://www.cato.org/policy-report/januaryfebruary-2010/criminalization-almost-everything>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 9.07 WIB; Michael Henry, “Show Me the Man and I’ll Show You the Crime,” <https://www.oxfordeagle.com/2018/05/09/show-me-the-man-and-ill-show-you-the-crime/>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 9.05 WIB; Piotr Pytlakowski, “Byta Poslanka Beata S. Skazana,” <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1526939,1,byla-poslanka-beata-s-skazana.read>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 9.08 WIB.

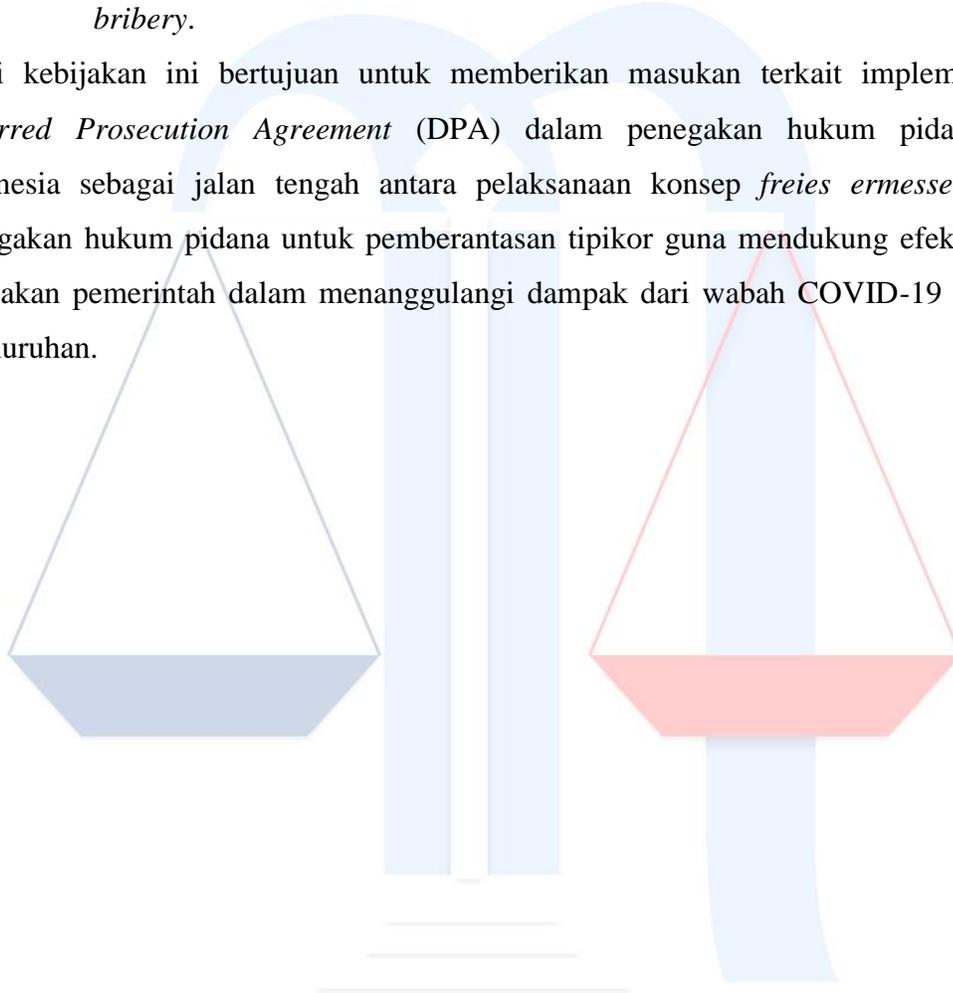
¹⁰ Misalnya saja krisis ekonomi 1997-1998 dan krisis pada tahun 2008.

¹¹ Dani Prabowo, “Din Syamsudin, Sri Edi Swasono dan Amien Rais Gugat Perppu Covid-19,” <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/16/15080141/din-syamsuddin-sri-edi-swasono-dan-amien-rais-gugat-perppu-covid-19>, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 10.59 WIB.

¹² Indriyanto Seno Adji, “Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Publik atau Kebebasan Diskresioner?” *Paparan pada Seminar Nasional bertajuk “Memahami, Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana*

- (1) Kata “dapat” merugikan keuangan negara, haruslah diartikan adanya suatu “kepastian” kerugian negara;
- (2) Ekspos kasus sebaiknya tidak dilakukan sebelum ada kepastian kerugian negara; dan
- (3) Diskresi (kebijakan) yang dilakukan untuk kepentingan publik atau umum agar tidak dilakukan proses pidana, kecuali ada *kickback* maupun *bribery*.

Studi kebijakan ini bertujuan untuk memberikan masukan terkait implementasi *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dalam penegakan hukum pidana di Indonesia sebagai jalan tengah antara pelaksanaan konsep *freies ermessen* dan penegakan hukum pidana untuk pemberantasan tipikor guna mendukung efektivitas kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak dari wabah COVID-19 secara keseluruhan.



Korupsi Sektor Publik” yang diadakan oleh Perkumpulan Alumni Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran (PADIH UNPAD) di Ruang Auditorium Gedung Kementerian PUPR Jakarta 26 Februari 2020, PADIH UNPAD, Jakarta, 2020, hlm. 2-3.

BAB II

LANDASAN PEMIKIRAN DAN TUJUAN

2.1. Landasan Pemikiran

Dalam perspektif negara kesejahteraan, hukum sejatinya bertujuan untuk mewujudkan serta menertibkan cara-cara pencapaian kesejahteraan yang dilakukan oleh masyarakat¹³. Hal yang sama juga berlaku bagi hukum pidana. Sebab, sebagai bagian dari ilmu hukum, hukum pidana selalu mengikuti gerak dinamika masyarakat melalui peran yurisprudensi dan ilmu hukum untuk mengatasi keterbatasan regulasi yang seringkali tertinggal¹⁴ dari perkembangan zaman¹⁵. Oleh karena itu, hukum pidana sejatinya merupakan salah satu sarana untuk menjaga legitimasi hukum dimasyarakat yang harus dipenuhi agar hukum dapat secara efektif menghasilkan ketertiban dan memberi ruang bagi perubahan sosial sehingga negara dapat memperluas bidang-bidang kesejahteraan yang hendak ditanggannya selama wabah COVID-19 berlangsung¹⁶. Sebab, menurut Tom R. Tyler, legitimasi hukum (dan negara) baru akan terjadi apabila:¹⁷

- (1) Hukum menawarkan sejumlah insentif, fasilitas atau sanksi yang dapat menjadi dasar pertimbangan seseorang untuk melakukan suatu tindakan di masyarakat;

¹³ Pandangan ini didasarkan pada pandangan Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 3.

¹⁴ Indriyanto Seno Adji, *Hukum Pidana (KUHP dan KUHP): Perkembangan dan Permasalahan*, Diadit Media, Jakarta, 2014, hlm. 121-122.

¹⁵ Mengacu pada adagium “*het recht inackhter de feiten aan*” yang berarti hukum senantiasa tertatih-tatif dalam mengejar perkembangan masyarakat. Lihat Romli Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori dan Praktik di Era Globalisasi*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 5; Hansel Kalama Ng, Hery Firmansyah, “Urgensi Sistem Hukum Berbasis Legal Community Empowerment dalam Upaya Meminimalisasi Korban Perdagangan untuk Tujuan Seksual Terhadap Perempuan di Indonesia,” *Era Hukum*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2017, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, 2017, hlm. 234.

¹⁶ Mengacu pada pandangan Ramlan Surbakti. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 126.

¹⁷ Lihat Tom R. Tyler, *Why People Obey The Law*, Yale University Press, Michigan, 1990, hlm. 3-6.

- (2) Isi muatan hukum (dan PUU) tersebut sejalan dengan nilai-nilai moral yang dianut oleh masyarakat;
- (3) Masyarakat mengakui legitimasi dan kemampuan otoritas sebagai perpanjangan tangan negara dalam pembuatan maupun penegakan hukum; dan
- (4) Masyarakat merasa hukum dapat memenuhi kebutuhannya secara empiris;

Keempat syarat legitimasi tersebut secara umum menunjukkan bahwa hukum tidak bisa semata-mata bergantung pada dirinya sendiri secara normatif karena hukum sejatinya tidak berlaku mutlak karena hukum dibuat oleh negara atas dasar kebutuhan masyarakat¹⁸. Oleh karena itu, hukum pidana sejatinya berperan untuk mendukung pelaksanaan berbagai kebijakan hukum pemerintah agar jangan sampai hukum justru menghancurkan tujuannya sendiri dalam mencapai kesejahteraan dalam konteks seperti yang diutarakan oleh Frederic Bastiat sebagai berikut:¹⁹

“Namun sayang, hukum sama sekali tidak membatasi dirinya pada fungsi-fungsi yang seharusnya. Dan ketika ia melampaui fungsi-fungsi yang seharusnya itu, ia melampauinya tidak hanya pada masalah-masalah yang sepele dan yang tanpa dampak luas. Hukum sudah bergerak lebih jauh dari itu; ia telah berkembang melawan tujuannya sendiri. Hukum sudah dipakai untuk menghancurkan tujuannya sendiri: Ia telah dipakai untuk memberangus keadilan yang seharusnya ia pelihara; untuk membatasi dan menghancurkan hak-hak yang seharusnya ia junjung tinggi. Hukum telah menempatkan kekuatan kolektif untuk memihak pihak yang keji yang ingin, tanpa pengorbanan diri sama sekali, memanfaatkan kedirian, kebebasan dan hak milik orang lain. Ia telah mengubah perampasan menjadi hak, demi untuk melindungi perampasan. Dan ia telah mengubah pertahanan diri yang sah menjadi suatu kejahatan, demi untuk menghukum hak pertahanan diri yang sah.”

Secara umum, kemampuan hukum untuk menghancurkan tujuannya sendiri itu dapat terjadi karena berbagai alasan baik langsung maupun tidak langsung. Akan tetapi,

¹⁸ Lihat J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustus, Machiavelli*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 421.

¹⁹ Frederic Bastiat, *Hukum: Rancangan Klasik untuk Membangun Masyarakat Merdeka*, terj. Zaim Rofiqi, Freedom Institute, Jakarta, 2010, hlm. 2.

dalam kaitannya dengan penanganan COVID-19, hancurnya tujuan hukum oleh hukum tersebut salah satunya dapat dipicu oleh kekakuan hukum pidana dalam melihat perubahan keadaan yang terjadi begitu cepat di masyarakat. Padahal, sifat acuh tak acuh tersebut telah secara tidak langsung berkontribusi pada munculnya hukum sebagai sarana perampasan legal bagi masyarakat ekonomi bawah yang terdampak berbagai kebijakan pemerintah seperti PSBB di berbagai wilayah Indonesia.

Harus diakui, kakunya sikap hukum pidana dalam hal ini tampak dari masih berlakunya ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang memungkinkan hukum untuk menangkap siapa saja yang dianggap merugikan kerugian negara secara tanpa pandang bulu. Baik dengan *mens rea* maupun tidak. Termasuk dalam kaitannya dengan pelaksanaan diskresi untuk melaksanakan suatu kebijakan. Kondisi ini telah menimbulkan adanya ketidakpastian hukum bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan tugasnya sehingga penanganan dampak COVID—19 menjadi terhambat, tidak efektif dan tidak efisien karena adanya keraguan pada diri mereka karena adanya dilema dan risiko penegakan hukum pada saat melakukan sesuatu hal yang seharusnya dilakukan pada saat wabah berlangsung.

Oleh karena itu, untuk menyelesaikan persoalan terkait tidak responsifnya hukum pidana dalam mendukung penanganan wabah COVID-19, suatu terobosan hukum perlu dilakukan melalui penerapan konsep DPA untuk:

- (1) Memitigasi dampak yang akan timbul apabila hasil uji materi terhadap Pasal 27 Perppu No. 1/2020 dikabulkan oleh MK; dan
- (2) Menyelaraskan hukum pidana dengan tujuan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945

2.2. Tujuan Penyusunan Studi Kebijakan

Secara umum, penyusunan studi kebijakan ini bertujuan untuk memberi rekomendasi kebijakan pemerintah dalam rangka:

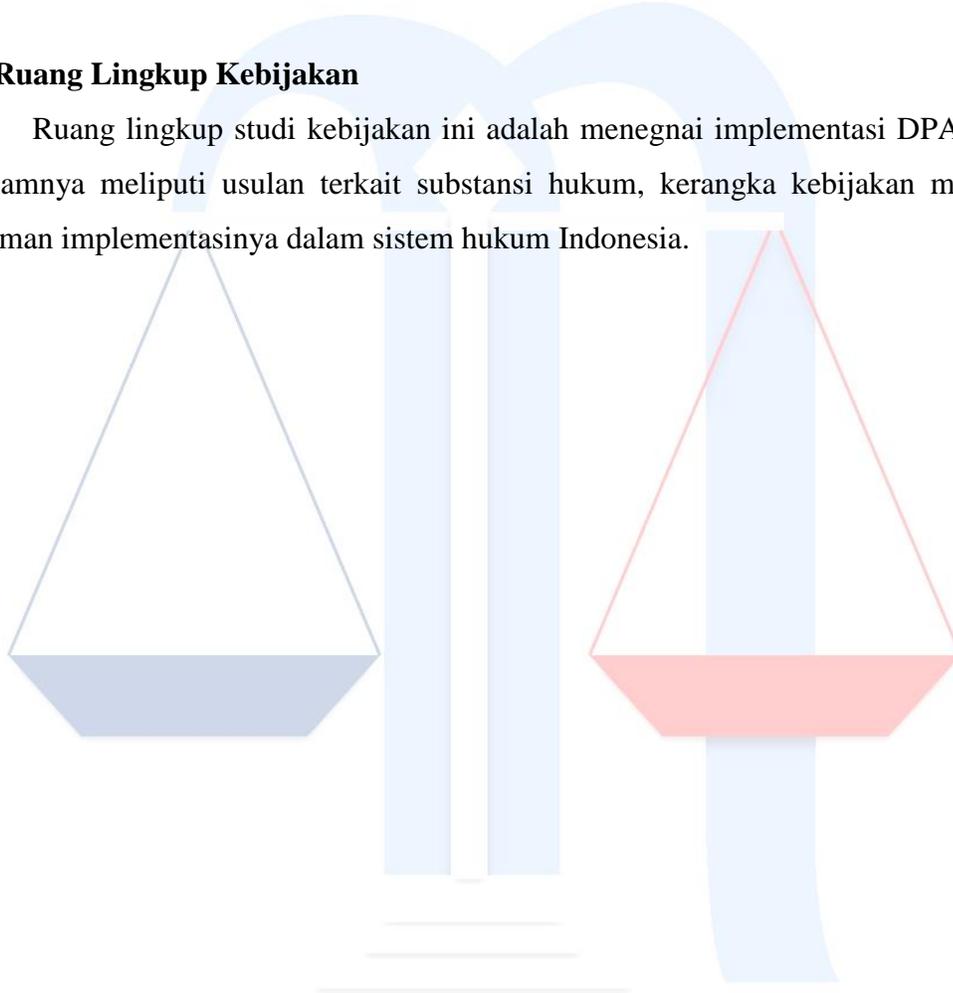
(1) Mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah selama penanganan wabah COVID-19; dan

(2) Meningkatkan efisiensi penegakan hukum pidana dari segi hukum acara

Meski demikian, dalam lingkup spesifik, studi kebijakan ini akan terfokus pada implemenasi DPA dalam penegakan hukum pidana, khususnya terkait penanganan Tipikor yang terjadi selama penanganan dampak wabah COVID-19 berlangsung.

2.3. Ruang Lingkup Kebijakan

Ruang lingkup studi kebijakan ini adalah mengenai implementasi DPA yang didalamnya meliputi usulan terkait substansi hukum, kerangka kebijakan maupun pedoman implementasinya dalam sistem hukum Indonesia.



BAB III

ANALISIS KEBIJAKAN

3.1. Urgensi Penerapan DPA dalam Membantu Penanganan COVID-19 di Indonesia

Seperti yang telah diutarakan pada bagian sebelumnya, Perppu No. 1/2020 telah memberi kewenangan cukup besar pada Pemerintah, terutama anggota KSSK yang terdiri dari unsur BI, OJK, Kemenkeu dan LPS untuk melakukan sejumlah diskresi dalam memitigasi dampak ekonomi akibat wabah COVID-19. Hal ini belum mencakup regulasi lain seperti Keppres No. 7/2020 dan Keppres No. 9/2020 yang memberi hak kepada Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 untuk memberikan pengecualian perizinan tata niaga impor guna mempercepat pengadaan barang dalam menangani penyakit tersebut²⁰. Padahal, peran diskresi sangat dibutuhkan karena setiap keadaan darurat selalu menunjukkan berbagai kesalahan yang selama ini terdapat dalam suatu sistem. Bukan oleh banyaknya pelanggaran hukum, melainkan oleh persoalan lain terkait sistem hukum secara keseluruhan mulai dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum masyarakat²¹. Sebab pada kondisi inilah hukum dituntut untuk menjadi responsif ditengah perubahan besar di masyarakat.

Besarnya tuntutan yang diarahkan pada hukum tersebut menunjukkan bahwa hukum juga harus bersikap rasional dalam melihat kondisi pada sistem sosial lain seperti politik, ekonomi dan kesehatan. Termasuk pada konteks pemberantasan korupsi karena pada titik inilah tujuan dari UU Tipikor maupun hukum pidana secara keseluruhan kembali dipertanyakan. Apakah akan berhenti pada lingkup masyarakat anti korupsi atau diarahkan pada lingkup yang besar dengan kembali pada Pancasila

²⁰ Lihat Pasal 13A Keppres No. 9/2020.

²¹ Mengacu pada konsep sistem hukum Lawrence M. Friedman. Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozim, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm. 12-19.

dan Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Pendeknya, jangan sampai upaya penegakan hukum terhadap kebijakan tersebut menambah besar pengeluaran negara yang telah dikeluarkan untuk menanggulangi COVID-19.

Harus diakui, dalam kaitannya dengan pemberantasan Tipikor, sisi kemanfaatan dari penegakan hukum sejauh ini belum menyentuh kontribusinya terhadap penyelamatan kerugian negara. Sebab, pelaksanaan penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana selama ini justru memperbesar kerugian negara karena jumlah uang yang diselamatkan tidak sebanding dengan pengeluaran lembaga penegak hukum terkait²². Padahal, Presiden sejak bulan Agustus 2019 telah meminta agar ukuran kinerja penegak hukum diubah²³ sehingga dalam kaitannya dengan tipikor, indikator yang digunakan adalah sebagai berikut:²⁴

- (1) Berapa potensi pelanggaran hukum dan pelanggaran HAM yang bisa dicegah?; dan
- (2) Berapa potensi kerugian negara yang bisa diselamatkan?

Pemakaian kedua indikator tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk mengubah paradigma penegakan hukum²⁵ dari yang semula hanya berbicara mengenai efek jera dan penjeratan menjadi lebih diarahkan pada upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat²⁶. Yang pasti, ragam upaya penegakan hukum melalui penciptaan kehebohan dan penggunaan sistem peradilan pidana guna menghasilkan efek jera saat ini sudah terbukti gagal dan merusak peran hukum dalam pembangunan ekonomi

²² Contohnya lihat Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017, hlm. 34.

²³ Lihat Ihsanuddin, "Jokowi Kritik Kinerja Penegak Hukum: berapa Yang Negara yang Diselamatkan KPK, Polisi dan Kejaksaan?" <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/20/18332331/jokowi-kritik-kinerja-penegak-hukum-berapa-uang-negara-yang-diselamatkan-kpk?page=all>, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 15.34 WIB.

²⁴ Moh. Dani Pratama Huzaini, "Implementasi Deferred Prosecution Agreement di Indonesia dalam Sejumlah Kasus," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e4b5d0202267/implementasi-i-deferred-prosecution-agreement-i-di-indonesia-dalam-sejumlah-kasus/>, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 16.12 WIB.

²⁵ Hal ini salah satunya disebabkan karena secara internasional, pemberantasan korupsi sejak awal tidak pernah dimaksudkan untuk menghukum pelaku seberat-beratnya.. *Ibid.*, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 15.41 WIB.

²⁶ Hal ini sejalan dengan pandangan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang menyatakan bahwa tujuan pemberantasan korupsi adalah untuk: (1) Memberantas korupsi secara efektif dan efisien; (2) Asset recovery; dan (3) Terbangunnya kerjasama internasional.

Indonesia. Oleh karena itu, rekonseptualisasi penegakan hukum harus dilakukan. Tidak hanya untuk mendukung penanganan wabah COVID-19 yang dilakukan oleh pemerintah saat ini melainkan penegakan hukum secara umum terhadap berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh individu maupun korporasi. Salah satunya melalui implementasi DPA di Indonesia.

3.2. Langkah-Langkah Implementasi DPA di Indonesia

3.2.1. Rekonseptualisasi Hukum Acara Pidana di Indonesia

Dalam perspektif konseptual, implementasi DPA di Indonesia sejatinya dilakukan dengan memperluas implementasi keadilan restoratif pada penegakan hukum di Indonesia. Namun, dari sudut pandang yuridis normatif, implementasi DPA idealnya dilakukan melalui kebijakan rekonseptualisasi hukum acara pidana yang terdapat dalam KUHAP maupun undang-undang lain seperti UU Pemberantasan Tipikor. Adapun rekonseptualisasi tersebut dapat dilakukan dengan menambahkan ketentuan pasal yang memuat beberapa hal, yaitu:

- (1) Definisi DPA menurut hukum acara pidana Indonesia;
- (2) Tujuan dari penerapan DPA;
- (3) Kondisi-kondisi atau syarat-syarat yang dapat menjadi acuan bagi penegak hukum untuk menerapkan DPA dalam penanganan tindak pidana;
- (4) Faktor-faktor yang harus menjadi pertimbangan dalam menerapkan dan/atau tidak menerapkan DPA dalam menangani suatu tindak pidana; dan
- (5) Ragam faktor yang harus dikesampingkan dalam menerapkan dan/atau tidak menerapkan DPA dalam menangani suatu tindak pidana

Proses penormaan kewenangan DPA tersebut dapat dilakukan dengan mencontoh pada hukum pidana sejumlah negara. Salah satunya seperti tampak pada ketentuan *Part XXII.1 Criminal Code* Kanada yang telah diubah dengan menggunakan mekanisme *omnibus law* sebagaimana tampak dalam *Budget Implementation Act 2018 No. 1*. Disamping itu, beberapa regulasi yang dapat dijadikan acuan studi

banding dalam hal ini adalah Prancis (*Loi No. 2016-1691 (Sapin II)*)²⁷ dan Brazil sebagaimana tampak dari adanya Law No. 12, 846/13 (*Clean Companies Act*) yang menjadi dasar bagi adanya *leniency agreement* (nama lain DPA) di negara itu²⁸.

3.2.2. Langkah Kebijakan Alternatif

Harus diakui, implementasi DPA secara ideal melalui perubahan KUHAP dan sejumlah UU sejatinya bukan merupakan langkah yang realistis untuk dilakukan. Lamanya waktu dan besarnya biaya untuk melaksanakan kebijakan tersebut perlu menjadi perhatian. Disamping itu, jika kebijakan mengenai DPA itu hendak digunakan untuk memitigasi dampak yang tidak diinginkan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan COVID-19, langkah tersebut bukan merupakan langkah yang tepat karena masalah waktu lagi-lagi menjadi kendala.

Oleh karena itu, kebijakan yang bisa ditempuh untuk menjawab kebutuhan tersebut adalah dengan mengeluarkan kebijakan sektoral mengenai implementasi DPA melalui berbagai jenis peraturan seperti:

- (1) Peraturan Jaksa Agung;
- (2) Peraturan Kapolri;
- (3) Peraturan MA; dan
- (4) Peraturan KPK

Hal ini karena dibutuhkan karena eksistensi peraturan tersebut bertujuan untuk melindungi aparat penegak hukum dalam menjalankan wewenang yang melekat padanya. Maksudnya, jangan sampai niat untuk melaksanakan DPA tersebut justru menimbulkan masalah hukum yang tidak perlu dikemudian hari²⁹.

²⁷ Lihat Antoine F. Kirry, et. al., “French DPAs-First CJIP Guidelines Published,” <https://www.debevoise.com/insights/publications/2019/07/french-cjip-guidelines>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 14.52 WIB; Jamie L. Boucher, et. al., “France Announce Its First Deferred Prosecution Agreement,” <https://www.skadden.com/insights/publications/2017/12/france-announces-deferred-prosecution-agreement>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 14.53 WIB; Alexandre Bailly, Xavier Haranger, “Sapin II Law: The New French Anticorruption System,” <https://www.morganlewis.com/pubs/sapin-ii-law-the-new-french-anticorruption-system>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 15.02 WIB.

²⁸ Lihat Hughes Hubbard & Reed LLP, “In the FCPA Blog: Brazil Releases New Guidance on Anti-Corruption Settlements,” <https://www.hugheshubbard.com/news/in-the-fcpa-blog-brazil-releases-new-guidance-on-anti-corruption-settlements>, diakses tanggal 2 Maret 2020, Pukul 15.09 WIB.

²⁹ Terkait hal ini, lihat Moh. Dani Pratama Huzaini, *Loc. Cit.*, diakses tanggal 17 April 2020, Pukul 16.13 WIB.

3.3. Persiapan Implementasi DPA dari Aspek Struktur Hukum

Dalam mempersiapkan implementasi DPA pada sistem hukum pidana Indonesia guna mendukung penanganan wabah COVID-19 dan menyelaraskannya dengan tujuan negara, terdapat berbagai hal yang perlu dipertimbangkan disamping eksistensi peraturan untuk menjamin kepastian hukum pelaksanaannya. Pada aspek struktur hukum, peningkatan kapasitas penegak hukum perlu dilakukan dengan memberikan pemahaman mengenai analisa dampak kebijakan agar penerapan DPA dapat dilaksanakan secara akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini salah satunya dapat dilakukan melalui implementasi metode *Economic Analysis of Law* (EAL) dengan instrumen *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan *Cost Benefit Analysis* (CBA) sebagaimana diamanatkan oleh beberapa regulasi seperti:

- (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (2) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020;
- (3) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024;
- (4) Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah;
- (5) Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Persiapan, Pelaksanaan dan Tindak Lanjut Hasil Sidang Kabinet; dan
- (6) Peraturan BAPPENAS Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Pembangunan Nasional.

Dipilihnya metode EAL itu salah satunya tidak lepas dari fakta bahwa salah satu parameter krusial yang digunakan untuk menerapkan DPA adalah pertimbangan akan dampak yang mungkin terjadi pada korban, masyarakat, perekonomian negara atau

kebijakan pemerintah jika mekansime penegakan hukum konvensional tetap dilakukan³⁰. Sebab, bagaimanapun keputusan penerbitan DPA oleh aparat penegak hukum harus tetap bersandar pada nilai efisiensi dalam berkeadilan disamping menjaga keselarasannya dengan upaya negara dalam mencapai kesejahteraan umum bagi masyarakat.

Selain itu, sistem penilaian kinerja aparat penegak hukum juga harus disesuaikan untuk mengakomodir implementasi DPA agar eksistensi jenis perjanjian tersebut dalam sistem hukum pidana memiliki legitimasi yang sempurna dari segi hukum dan sosial. Dengan pemahaman bahwa legitimasi sosial tersebut juga mencakup legitimasi dari aparat penegak hukum agar mereka terdorong untuk melaksanakan konsep tersebut dalam beberapa perkara pidana yang ditanganinya, termasuk dalam hal perkara tersebut berkenaan dengan berbagai jenis penyimpangan selama penanganan wabah COVID-19 terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat. Sebab, sebaik apapun suatu keijakan akan sulit untuk dilaksanakan secara efektif apabila pihak yang menjalankan tidak memperoleh suatu manfaat apapun dari penerapannya.

³⁰ Lihat *Part 6 Division 20 Budget Implementation Act 2018 No. 1*.

BAB IV

REKOMENDASI

4.1. Rekomendasi

Berdasarkan uraian yang telah diberikan pada bagian sebelumnya, studi kebijakan ini merekomendasikan agar Pemerintah dan lembaga penegak hukum membuat landasan hukum bagi penerapan DPA di Indonesia. Hal ini perlu dilakukan untuk mendukung sejumlah hal, antara lain:

- (1) Efektivitas kebijakan pemerintah dalam menanggulangi wabah COVID-19 dan ragam dampak yang akan timbul karenanya;
- (2) Penyelarasan konsep penegakan hukum pidana dengan ragam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang selama ini menjadi tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945;
- (3) Terciptanya efisiensi berkeadilan sehingga hukum dapat berperan optimal untuk mendukung pembangunan nasional di Indonesia

Hal tersebut bertujuan untuk mendukung keberadaan Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang mampu menjalankan perannya secara rasional, proporsional dan mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat secara bertanggungjawab.

4.2. Rencana Tindak Lanjut

Oleh karena itu, maka rencana tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dan lembaga penegak hukum adalah sebagai berikut:

- (1) Merevisi KUHAP dan undang-undang terkait dengan memasukkan beberapa ketentuan yang memungkinkan penerapan DPA dalam hukum Indonesia. Beberapa ketentuan tersebut antara lain berkenaan dengan pasal-pasal baru yang menjelaskan tentang:
 - a. Definisi DPA menurut hukum acara pidana Indonesia;

- b. Tujuan dari penerapan DPA;
 - c. Kondisi-kondisi atau syarat-syarat yang dapat menjadi acuan bagi penerapan DPA dalam penanganan tindak pidana;
 - d. Faktor-faktor yang harus menjadi pertimbangan penegakan hukum apabila hendak menerapkan DPA dalam menangani suatu tindak pidana; dan
 - e. Faktor-faktor yang harus dikesampingkan oleh penegak hukum dalam melakukan pertimbangan terkait implementasi DPA
- (2) Selama proses revisi undang-undang dilakukan, penerapan DPA dalam hukum Indonesia dapat didasarkan pada sejumlah kebijakan dari lembaga penegak hukum. Adapun kebijakan tersebut dapat tertuang dalam sejumlah peraturan seperti Peraturan Jaksa Agung, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Kapolri maupun Peraturan KPK;
- (3) Mempersiapkan dan meningkatkan kualitas SDM penegak hukum dalam penerapan DPA melalui pemberian pemahaman akan konsep analisa dampak kebijakan yang merupakan salah satu indikator utama pelaksanaan DPA dalam suatu perkara pidana;
- (4) Menyesuaikan sistem penilaian kinerja aparat penegak hukum saat ini untuk mendorong dilaksanakannya DPA secara berkesinambungan pada saat mekanisme tersebut diberlakukan.