



UNIVERSITAS INDONESIA

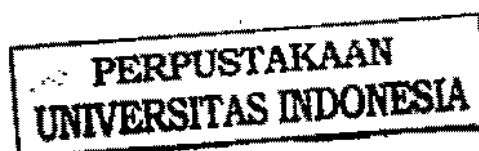
**PERTENTANGAN PASAL 27 AYAT (1) UNDANG-UNDANG
DASAR 1945 (*AZAS EQUALITY BEFORE THE LAW*) DALAM
PROSES PENYELIDIKAN DAN PENYIDIKAN TINDAK
PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN TERHADAP
PEJABAT NEGARA TERTENTU**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Hukum**

**RONALD FERDINAND WOROTIKAN
NPM:0706175016**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JULI 2009**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : RONALD FERDINAND WOROTIKAN

NPM : 0706175016

Tanda Tangan : 

Tanggal : 15 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : RONALD WOROTIKAN
NPM : 0706175016
Program Studi : KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM
PERADILAN PIDANA

Judul Tesis : PERTENTANGAN PASAL 27 AYAT (1)
UNDANG-UNDANG DASAR 1945
(AZAS EQUALITY BEFORE THE LAW)
DALAM PROSES PENYELIDIKAN
DAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI YANG DILAKUKAN
TERHADAP PEJABAT NEGARA
TERTEUTU

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua : Prof. H. MARDJONO (.....)
REKSODIPUTRO, S.H., M.A.

Pembimbing : Dr. RUDY SATRIYO (.....)
MUKANTARDJO, S.H., M.H.

Penguji : Dr. SURASTINI FITRIASIH, (.....)
S.H., M.H.

Penguji : TOPO SANTOSO, S.H., M.H., (.....)
Ph.D.

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 15 Juli 2009

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Bapa di Surga, karena atas kasih dan campur tangan dari-Nya saja, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari, bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak maka mustahil bagi saya untuk dapat menyelesaikan tesis ini, oleh karena itu dari lubuk hati yang sangat dalam, saya mengucapkan tarima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A., selaku Ketua Konsentrasi Sistem Peradilan Pidana pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia);
2. Dr. Jufri Rizal, SH., M.A. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
3. Dr. Rudy Satriyo Mukantardjo, SH., MH., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
4. Ketua Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia Prof.Dr. J.E. Sahetapy, SH., atas bantuannya memberikan pendapat dan dokumen yang diperlukan penulis dalam penyusunan tesis ini;
5. Bapak Suyanto, SH., dari Mabes Polri yang telah memberikan data dan sumbangan pikirannya kepada penulis;
6. Prof. Dr. (jur) Andi Hamzah yang telah memberikan ilmu serta pemikirannya dalam penyusunan tesis ini;
7. Orang tua saya, Kel. Worotikan (N.E Worotikan) dan Keluarga Drs. FX Sukasman dan Atmi Miarsih yang terus memberi dukungan moral kepada penulis;

8. Istriku Tercinta Maria Ari Ekaristi Worotikan yang telah mendukung dengan pikiran maupun doa kepada penulis, dan juga anak-anakku tercinta, Renata Prameswari Worotikan (Ames) dan Mikael Anggarda Worotikan (Arga) yang telah memberikan semangat dan menjadi obat mujarab untuk menghilangkan rasa jemu dan penat selama penulis menyusun tesis ini;
9. Kepada rekan-rekan mahasiswa dan sesama jaksa yang bersama-sama menuntut ilmu di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan banyak bantuan dan dukungan, serta membuat masa-masa perkuliahan merupakan masa indah yang tidak terlupakan bagi penulis.

Akhir kata, penulis berharap Bapa di Surga akan membalas kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pidana.

Salemba, 12 Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama RONALD FERDINAND WOROTIKAN
NPM 0706175016
Program Studi KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN
 PIDANA
Departemen PASCASARJANA
Fakultas HUKUM
Jenis Karya TESIS

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

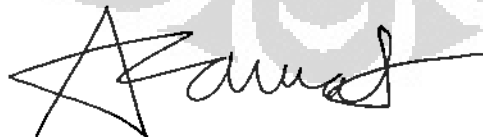
“PERTENTANGAN PASAL 27 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (*AZAS EQUALITY BEFORE THE LAW*) DALAM PROSES PENYELIDIKAN DAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN TERHADAP PEJABAT NEGARA TERTENTU.”

beserta instrument/disain/perangkat (jika ada). Berdasarkan persetujuan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihkan bentuk, mengalihmediakan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat serta memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya secara sadar tanpa paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 15 Juli 2009

Yang membuat pernyataan,



(RONALD FERDINAND WOROTIKAN)

ABSTRAK

Nama : RONALD FERDINAND WOROTIKAN
Program Studi : KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
Judul : PERTENTANGAN PASAL 27 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (*AZAS EQUALITY BEFORE THE LAW*) DALAM PROSES PENYELIDIKAN DAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN TERHADAP PEJABAT NEGARA TERTENTU

Tesis ini membahas mengenai pengertian azas dasar dalam hukum pidana yang dianut dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*" atau yang lazimnya kita kenal dengan Azas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, UUD 1945 menempati urutan teratas dalam hierarki perundangan kita, ini artinya bahwa setiap peraturan perundangan yang berada di bawah tidak boleh bertentangan dengan pasal atau azas-azas yang terkandung dalam UUD 1945. Selain membahas mengenai pengertian, teori dan falsafah Azas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) di berbagai negara, tesis ini juga akan membahas mengenai pertentangan-pertentangan dari azas ini khususnya dalam proses penyidikan dan penyelidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan terhadap pejabat negara tertentu, dimana bagi pejabat negara yang diduga terlibat dalam perkara korupsi baik itu sebagai saksi maupun tersangka tidak dapat dilakukan pemeriksaan atau pemanggilan tanpa seijin Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Penelitian ini adalah penelitian normatif-yuridis yang dilengkapi dengan data pendukung berupa wawancara dengan beberapa nara sumber. Hasil penelitian ini menyarankan bahwa seharusnya pemberian ijin untuk memeriksa pejabat negara tidak di tujukan kepada Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur namun harus diserahkan kepada Hakim, sebab mengingat jabatan Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur adalah jabatan politis sehingga dalam mempertimbangkan permohonan ijin tersebut sangatlah mungkin dipengaruhi oleh nilai-nilai politis sehingga dalam banyak kasus, ijin pemeriksaan tersebut tidak kunjung turun sehingga akan menghambat proses penyidikan. Dengan diserahkannya permohonan ijin kepada Hakim, maka sebagai lembaga yang independen Hakim akan mempertimbangkan permohonan tersebut secara yuridis dan obyektif.

Kata Kunci: Azas persamaan di hadapan hukum.

ABSTRACT

Name : RONALD FERDINAND WOROTIKAN
Study Program : LAW CONCENTRATION AND CRIMINAL LAW SYSTEM
Title : CONTRADICTION ARTICLE 27 PARAGRAPH (1) OF THE CONSTITUTIONS 1945 (PRINCIPLE OF EQUALITY BEFORE THE LAW) IN CORRUPTION'S INVESTIGATION PROCESS COMMITTED BY THE SPESIFIC STATE OFFICIAL

The Thesis discuss about the interpretation of basic principle in criminal law which is contained in Article 27 paragraph (1) of the Constitution 1945, says: "All citizens shall be equal before the law and the government and shall be required to respect the law and the government, with no exceptions" or commonly we know with the principle of equality before the law. By virtue of Article 7 paragraph (1) of the Law of Republic of Indonesia No.10 Year 2004 on Formation of the Laws and Regulations, type and hierarchy the Laws and Regulations of the Constitutions 1945 taken the highest place in our Laws and Regulations' hierarchy, which means that all Laws and Regulations placed below shall not be contrary with the articles or principles which contain in the Constitutions 1945. Besides discussing about the interpretation, theory and philosophy of the principle of equality before the law in some countries, the Thesis will discuss as well the contrary of this principle especially in investigation process of corruptions done by the specific official state, with condition that the state official who committed corruption as witness as well as suspect, cannot be investigated or called without approval from President, Minister of Domestic Affairs or Governor. This research is a normative-juridical research which completed with supporting data as interviews with some informants. Result of the research suggests that the approval to investigate the state official shall not be addressed to President, Minister of Domestic Affairs or Governor, but shall be addressed to the Judge, considering the position of President, Minister of Domestic Affairs or Governor are politics' positions thus in consideration of giving the approval may influence politics value on some cases, approvals almost never given so that will inhibit the investigation process. In the manner of addressing the request of approval to the Judge, then as an independent institution, Judge will consider the request with juridical sense and objectively.

Keyword: equality before the law

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Pokok Permasalahan	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kegunaan Penelitian.....	15
E. Kerangka Teori.....	16
F. Kerangka Konseptual.....	18
G. Metode Penelitian.....	21
1. Bentuk dan Jenis Penelitian	21
2. Metode Pengumpulan Data.....	22
3. Penyajian dan Analisa Data.....	23
H. Sistematika Penulisan	23
BAB II TINJAUAN UMUM AZAS PERSAMAAN DI HADAPAN HUKUM DAN PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA	
A. Azas Persamaan di Hadapan Hukum.....	25
1. Perlindungan Hukum Oleh Negara.....	25
1.1).Indonesia Sebagai Negara Hukum.....	25
1.2).Hubungan Hukum dan Negara.....	33
1.3).Perbuatan Melanggar Hukum Negara.....	37
2. Pengertian dan Teori Azas Persamaan Dihadapan Hukum.....	40
a).Arti Persamaan (equality).....	40
b).Macam-macam Persamaan equality.....	42
c).Falsafah Equality.....	44
d).Equality Before The Law.....	46
B. Pengertian Teori Azas Equality Before The Law Dalam Sudut Pandang dan yang Dianut di Indonesia	46
1). Teori " <i>Equality Before The Law</i> " Menurut Demokrasi Barat.....	46
2). Teori " <i>Equality Before The Law</i> " Menurut Islam.....	50
3). Teori " <i>Equality Before The Law</i> " menurut UUD 1945.....	58

C. Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.....	64
1. Pengertian Korupsi	64
2. Penyidik Tindak Pidana Korupsi.....	66
2.1. Kejaksaan.....	66
2.2. Kepolisian Negara RI.....	68
2.3.KPK.....	68
3. Penyelidikan dan Penyidikan.....	68

BAB III. PROSEDUR IJIN MEMERIKSA PEJABAT NEGARA TERTENTU

A. Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara Tertentu.....	73
1. Pejabat Negara dan Penyelenggara Negara	73
2. Ijin Sebelum Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara Tertentu.....	74
3. Pejabat –pejabat Negara Yang Memerlukan Ijin Pemeriksaan.....	76
B. Latar Belakang Diberlakukannya Ketentuan tentang Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara Tertentu.....	82
1. Menjaga Kewibawaan dan Martabat Pejabat Negara.....	82
2. Latar Belakang Sejarah	85
3. Latar Belakang Budaya	86
4. Politik dan Hukum	87
C. Ijin Pemeriksaan Pejabat Negara Tertentu Ditinjau Dari Perspektif Prinsip Persamaan Kedudukan di depan Hukum.....	90

BAB IV IMPLIKASI PROSEDUR IJIN MEMERIKSA PEJABAT NEGARA TERTENTU TERHADAP JALANNYA PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA SERTA PROSES PEMERIKSAAN PEJABAT NEGARA DI AMERIKA SERIKAT

1. Mekanisme Pengajuan Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara	103
2. Kendala-kendala yang dihadapi Penyidik dalam Pengajuan Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara.....	106
3. Pengaruh Prosedur Ijin Pemeriksaan Bagi Pejabat- Pejabat Negara Terhadap Jalannya Penyidikan Tindak Pidana Korupsi	113
4. Pemeriksaan Pejabat Negara Yang Terlibat Dalam Tindak Pidana di Amerika Serikat.....	118

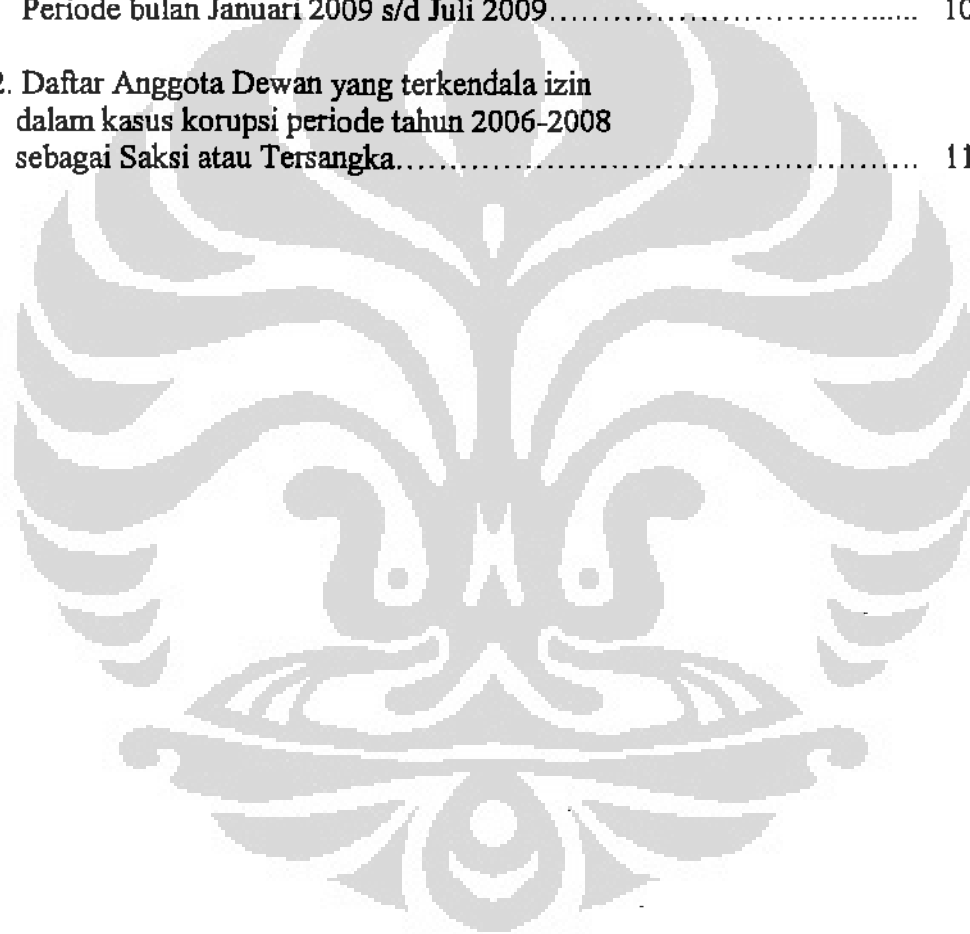
BAB V PENUTUP

1. Kesimpulan	121
2. Saran.....	123

DAFTAR REFERENSI.....	124
------------------------------	------------

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. Daftar pejabat-pejabat negara yang memerlukan ijin sebelum dilakukan pemeriksaan dan pejabat yang berwenang memberikan ijin.....	81
Tabel 3.2. Perbandingan kasus Abdullah Puteh dan Ali Mazi.....	94
Tabel 4.1. Daftar Nama Anggota MPR/DPR/DPRD/ Gubernur /Bupati dan Walikota Ijin Pemeriksaan ke Presiden RI dan Menteri Dalam Negeri Periode bulan Januari 2009 s/d Juli 2009.....	107
Tabel 4.2. Daftar Anggota Dewan yang terkendala izin dalam kasus korupsi periode tahun 2006-2008 sebagai Saksi atau Tersangka.....	111



BAB I

A. LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Republik Indonesia itu suatu Negara Hukum (*rechstaat*) dan bukan suatu Negara Kekuasaan (*Matchstaat*) yang dapat dibuktikan dari ketentuan dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.¹ Istilah Negara Hukum sendiri baru dikenal dalam sistem perundang-undangan Indonesia yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Definisi dari Negara Hukum adalah suatu Negara, dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum, mulai dari presiden para menteri, kepala-kepala lembaga pemerintahan lain, pegawai, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantornya wajib taat kepada hukum.² Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati-nuraninya, sesuai dengan hukum.³

Bukti bahwa Indonesia adalah suatu Negara yang berdasarkan atas hukum, maka bisa dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia". Dan Ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 4) serta sumpah presiden dan wakil presiden antara lain berbunyi: "...memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-

¹ Ismail Sury, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1980), halaman 10.

² Ramly Hutabarat, *Persamaan Di hadapan Hukum (Equality Before The law) Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), halaman 12.

³ O. Notohamidjoyo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: BPK, 1970), halaman 36.

lurusnya." (pasal 9)⁴ Menurut Immanuel Kant, maka tujuan Negara ialah untuk menjadi suatu Negara hukum. Negara harus menjamin tata tertib dari setiap warga negaranya. Ketertiban hukum setiap warga Negara ialah syarat utama dari tujuan suatu Negara. Tujuan Negara adalah pembentukan dan pemeliharaan hukum disamping jaminan daripada kebebasan dan hak-hak warganya. Warga Negara hanya harus mentaati Undang-undang yang dibuat persetujuannya sendiri. Perseorang dilihat oleh Kant sebagai pihak yang sama derajatnya dengan Negara sendiri. Baik Negara maupun perseorangan adalah subyek-subyek hukum, yang harus memandang satu dengan yang lain sebagai pihak-pihak yang memegang hak-hak dan kewajiban-kewajiban.⁵

Ironisnya, meskipun semua sendi-sendi pemerintahan Negara Republik Indonesia didasarkan pada kaidah-kaidah yang disebut dengan hukum dan Negara Indonesia yang notabene adalah sebuah Negara Hukum ternyata tindak pidana korupsi sangat marak terjadi di Indonesia. *Transparency International Indonesia* (TII), pada tanggal 23 september 2008, telah mengumumkan *Corruption Perception Indeks* (CPI) atau Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2008. Menurut keterangan dari Ketua Dewan Pengurus TII, Todung Mulya Lubis, tahun ini IPK Indonesia berada di urutan ke-126 dengan skor 2,6 atau naik sekitar 0,3 dibandingkan IPK tahun 2007 yang lalu.⁶ Tahun sebelumnya, nilai IPK Indonesia adalah 2,3. IPK ini menurun ketimbang tahun 2006 yang memperoleh nilai 2,4 yang setingkat dengan nilai IPK Rusia, Ghana dan Togo. IPK Indonesia tersebut berada di bawah Timorleste (IPK: 2,6), Ethiopia (IPK: 2,4), Nepal (IPK: 2,5) dan Eritrea. Di kawasan ASEAN, berada di bawah Singapura (IPK: 9,3), Malaysia (IPK: 5,1), Thailand (IPK: 3,3), Vietnam (IPK: 2,6), Filipina (IPK: 2,5). Indonesia berada di atas Kamboja (IPK: 2,0), Laos (IPK: 1,9), dan Myanmar (IPK: 1,4).

⁴ Ismail Sury *op. cit.* halaman 198.

⁵ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973) halaman 31.

⁶ "Indeks Indonesia Naik Signifikan", <<http://www.ti.or.id/press/91/tahun/2008/bulan/09/tanggal/23/id/3422/htm>>, 23 September 2008.

Berdasarkan penilaian IPK di atas digambarkan bahwa terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia masih tergolong tinggi meskipun sejak tahun 1950-an Indonesia telah berusaha melakukan pemberantasan terhadap korupsi. Namun pada kenyataannya modus operandi tindak pidana korupsi selalu berkembang lebih pesat dan signifikan dibandingkan dengan output penegakan hukumnya yang relatif sangat rendah.⁷ Korupsi juga telah mempengaruhi kehidupan ketatanegaraan dan merusak sistem perekonomian dan masyarakat dalam skala besar.⁸ Mardjono Reksodiputro menyatakan salah satu alasan gagalnya penegakan hukum terhadap “merajalelanya korupsi” adalah tidak adanya konsensus tentang perbuatan apa yang merupakan korupsi yang patut dipidana.⁹ Beliau juga menerangkan beberapa pendekatan yang mungkin dapat menerangkan mengapa terjadi ketiadaan konsensus tersebut. Pendekatan pertama melihat hukum pidana sebagai sumber ketertiban sosial yang berfungsi untuk menyelesaikan dan mencegah konflik. Hukum dilihat sebagai hasil konsensus. Penegakan bertujuan untuk mempertahankan konsensus. Pendekatan kedua menganggap hukum pidana sebagai “alat” dalam konflik sosial, dan terutama dipakai untuk mempertahankan kekuasaan atau hak-hak istimewanya dari kelompok yang memegang kekuasaan terhadap kelompok-kelompok lainnya. Hukum dilihat sebagai hasil konflik antara berbagai kelompok yang berbeda kepentingan.

Harkristuti Harkrisnowo menyebut beberapa variabel yang memberikan kontribusi terhadap terjadinya tindak pidana korupsi, yaitu:¹⁰

1. Tidak adanya kebijakan yang jelas (lack of political will);

⁷Romli Atmasasmita, “Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, Media Hukum, Vol.2 No.8 (22 November 2003) :10.

⁸Indriyanto Seno Adjie, *Korupsi dan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum “Prof. Oemar Seno Adji dan Rekan”, 2001). Bagian : Pembukaan (sampul buku).

⁹ Mardjono Reksodiputro, “Korupsi dalam Sistem Hukum” dikutip dari buku : *Mencuri Uang Rakyat*: 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Jakarta: Aksara Foundation, 1 Februari 2002).

¹⁰Harkristuti Harkrisnowo, “Combating Corruption In Indonesia : An Impossible Mandate?”, Newsletter KHN, Edisi Mei-Juni 2004, halaman 32.

2. Tidak adanya contoh kepemimpinan (lack of exemplary);
3. Tidak adanya profesionalisme terhadap sistem hukum (lack of professionalism within the legal system);
4. Tidak adanya partisipasi public (lack of public participation).

Pendapat ini serupa dengan pendapat yang dikemukakan oleh Moh. Yamin dengan mengidentifikasi hambatan-hambatan sebagai berikut:¹¹ *Pertama*, mengenai peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya pemberantasan korupsi baik yang diatur dalam Undang-Undang maupun peraturan di bawahnya mempunyai kelemahan baik dari aspek substansi maupun dari aspek teknis pelaksanaan sehingga memungkinkan terjadi kemacetan dalam pemberantasan korupsi bahkan bukan tidak mungkin seringkali dimanipulasi serta dimanfaatkan oleh koruptor untuk membebaskan diri dari hukuman. *Kedua*, selain karena lemahnya sumber daya penegak hukum yang ada, penyebab lainnya adalah karena aparat penegak hukum itu sendiri merupakan faktor yang ikut menyuburkan korupsi. *Ketiga*, sudah membudayanya praktek korupsi. Dalam prakteknya korupsi sudah dipandang sebagai suatu perilaku yang lazim dilakukan oleh masyarakat. Sikap skeptis terhadap pemberantasan korupsi dan budaya sungkan *ewuh pakewuh* turut serta menyebarkan korupsi ke tengah masyarakat. *Keempat*, tidak adanya *political will* dari para elit politik menjadi faktor penghambat dalam pemberantasan korupsi, bahkan sering terjadi para elit politik ikut melindungi dan atau menjadi bagian konspirasi tindak pidana korupsi. *Kelima*, karena rendahnya akuntabilitas publik penyelenggara Negara dan tidak adanya transparansi.

Pendapat Moh. Yamin di atas sangat cocok untuk menggambarkan beberapa kasus korupsi yang terjadi di Indonesia. Sebagaimana telah dikemukakan diatas, Definisi dari Negara Hukum adalah suatu Negara, dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum, mulai dari presiden para menteri, kepala-kepala lembaga pemerintahan lain, pegawai, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya wajib taat kepada

¹¹Moh. Yamin, "Dengan Dukungan Rakyat Memberantas Korupsi", (Makalah untuk memenuhi Persyaratan Seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 3 Nopember 2003), halaman 3.

hukum. Oleh karenanya hukum merupakan pedoman bagi para pejabat Negara dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Namun dalam kenyataannya tidak sedikit dari para pejabat Negara yang tidak mengindahkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku bahkan tidak sedikit pula dari para pejabat Negara tersebut melakukan korupsi dengan cara menyalahgunakan wewenang, sarana, kesempatan atau jabatan yang ada padanya.

Apabila kita cermati perkara-perkara korupsi yang sedang diproses baik dalam tahap penyelidikan, penyidikan maupun tahap penuntutan, hampir seluruh perkara korupsi tersebut dilakukan oleh tersangka/terdakwa yang notabene adalah pejabat Negara, baik itu Kepala Daerah seperti Gubernur, Walikota, Bupati, atau Anggota DPR dan DPRD, misalnya perkara korupsi pembelian helikopter atas nama Tersangka Abdullah Puteh yang menjabat sebagai Gubernur Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam (NAD), perkara korupsi perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Hotel Hilton yang melibatkan Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi sebagai tersangka, atau perkara korupsi pengalihan hak fungsi hutan di Jambi dan perkara korupsi aliran dana Bank Indonesia yang melibatkan beberapa anggota DPR RI. Beberapa contoh diatas merupakan sebagian kecil saja dari banyak perkara korupsi yang dilakukan oleh tersangka yang notabene merupakan pejabat Negara.

Dalam rangka melakukan pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi tersebut, Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa upaya diantaranya dengan melakukan penyempurnaan Undang-undang tentang Pemberantasan Korupsi dan pembentukan lembaga pemberantasan korupsi baru guna mendukung penegakan hukum. Pemerintah telah membentuk Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menggantikan Undang-undang Nomor 31 tahun 1971. Dua tahun kemudian untuk menyempurnakan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999, pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 salah satunya disebabkan oleh adanya berbagai interpretasi atau penafsiran yang berkembang di masyarakat khususnya mengenai tindak pidana korupsi yang dilakukan sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 31 tahun 1999, karena undang-undang ini menyebutkan bahwa sejak berlakunya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 maka Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak berlaku lagi, sehingga timbul suatu anggapan adanya kekosongan hukum untuk memproses tindak pidana korupsi yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.¹²

Disamping melakukan penyempurnaan Undang-undang tentang Pemberantasan Korupsi, pemerintah juga membentuk suatu komisi baru, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu latar belakang dibentuknya lembaga ini adalah belum optimal, efektif dan efisiennya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang menangani perkara korupsi yaitu lembaga Kejaksaan dan Kepolisian.¹³

Selain membentuk KPK, pada awal bulan Mei tahun 2005 Presiden juga telah melantik Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor), yang beranggotakan aparat pilihan dari unsur Kejaksaan, Kepolisian dan Badan Pengawas Pembangunan dan Keuangan (BPKP). Tim ini diberi wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku serta mencari dan menangkap pelaku yang diduga melakukan korupsi. Keberadaan Timtas Tipikor ini melengkapi keberadaan lembaga-lembaga atau institusi-institusi yang berwenang menangani perkara korupsi yang telah ada sebelumnya, yaitu Kejaksaan,

¹² Indonesia, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20, LN No. 134 tahun 2001, TLN No. 4150, Penjelasan Umum.

¹³ Indonesia, *Undang-undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN No. 137 Tahun 2002, TLN 4250, bagian menimbang, huruf a dan b.

Kepolisian dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Masa tugas Timtas Tipikor ini adalah dua tahun dan telah berakhir pada awal Mei 2007, dengan masih meninggalkan tunggakan perkara yang belum terselesaikan.

Berdasarkan hasil survey *Transparency International* pada tahun 2005, Indonesia masih berada pada peringkat 6 dari 159 negara terkorup hanya naik 1 peringkat dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2006 peringkat korupsi Indonesia juga masih naik satu peringkat dari tahun 2005, yaitu peringkat 7 negara terkorup dari 163 negara¹⁴. Ini menunjukkan usaha-usaha yang dilakukan pemerintah dalam pemberantasan korupsi belum menunjukkan hasil yang signifikan, padahal perangkat hukum sudah ada dan lembaga-lembaga pemberantasan korupsi baru sudah dibentuk.

Penyempurnaan yang telah dilakukan pemerintah terhadap Undang-undang Pemberantasan Korupsi, tidak diikuti dengan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pemberantasan korupsi yang juga mempunyai kelemahan-kelemahan. Kelemahan-kelemahan yang melekat pada undang-undang itu, terjadi karena sengaja dibuat maupun hanya terjadi karena kurang cermat dalam pembahasannya, dan biasanya dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk berlindung dibalik kelemahan-kelemahan itu¹⁵.

Hambatan yang timbul dari adanya kelemahan perundang-undangan juga dirasakan oleh aparat penegak hukum dan upaya untuk mengatasi kelemahan tersebut disampaikan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung RI pada akhir tahun 2004, yang menyatakan bahwa setelah dilakukan pertemuan antara Jaksa Agung, Menteri Hukum dan HAM, Ketua BPK, Gubernur BI, Kepala BPKP, Ketua KPK dan Kapolri, maka pemerintah akan menyusun draft Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang nantinya dapat menembus aturan-aturan yang selama ini menghambat proses penanganan kasus-kasus korupsi, dimana salah satu hambatan itu adalah

¹⁴ <http://www.antikorupsi.org/mophp?mod=publisher&op=viewarticle &artid=9427>

¹⁵ Mastra Liba, *14 Kendala Penegakan Hukum*, (Jakarta: Yayasan Annisa, 2002), hal. 22

diperlukannya ijin untuk memeriksa pejabat-pejabat tertentu yang diduga terlibat korupsi¹⁶. Namun sampai saat ini Perpu tersebut belum pernah ada.

Keluhan dari aparat penyidik mengenai diperlukannya ijin untuk memeriksa pejabat-pejabat negara tertentu, sudah lama dirasakan dan sering dijadikan alasan mengapa penyidikan kasus-kasus korupsi yang melibatkan sejumlah pejabat negara berjalan lamban bahkan terkesan “macet”.¹⁷

Penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara korupsi seringkali mengalami kendala dengan adanya ketentuan dalam beberapa perundang-undangan yang mensyaratkan adanya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat tindak pidana korupsi. Misalnya untuk memeriksa kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota), penyidik sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut harus meminta ijin terlebih dahulu kepada Presiden¹⁸.

Sikap pemerintah terhadap prosedur ijin pemeriksaan juga dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, dimana salah kegiatannya adalah pembaharuan konsep penegakan hukum, antara lain penyusunan konsep sistem peradilan pidana terpadu dan penyusunan konsep pemberian bantuan hukum serta meninjau kembali peraturan perundang-undangan tentang ijin pemeriksaan terhadap penyelenggara negara dan cegah tangkal tersangka kasus korupsi¹⁹.

Beberapa tanggapan terhadap diwajibkannya prosedur ijin dalam memeriksa pejabat-pejabat tersebut, juga diungkapkan oleh wakil rakyat yang

¹⁶Trimocelja D. Soerjadi, “Izin Memeriksa Koruptor” dalam *Kapita Selekta Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hal. 191 – 192.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, pasal 36 ayat (1).

¹⁹ Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009*, Perpres No. 7 Tahun 2005, Agenda Menciptakan Indonesia Yang Adil dan Demokratis, Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum Lainnya, angka 6.

duduk di DPR RI, diantaranya oleh Nursyahbani Katjasungkana anggota Komisi III DPR RI, yang menyatakan bahwa ketentuan tentang ijin pemeriksaan Presiden terhadap kepala daerah atau pejabat publik yang diduga melakukan tindak pidana korupsi sangat tidak sesuai dengan semangat pemberantasan korupsi yang digaungkan oleh Presiden karena akan menghambat proses penyidikan kasus korupsi tersebut, sehingga ketentuan tentang ijin pemeriksaan tersebut sudah kuno dan sebuah tindakan yang inskonstitusional²⁰. Senada dengan pendapat itu adalah pendapat dari Anhar yang juga anggota Komisi III DPR RI, yang menyatakan bahwa ijin Presiden sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat publik sudah kuno, sehingga perlu formula baru, agar kasusnya cepat ditangani²¹.

Tindak pidana korupsi yang melibatkan Kepala Daerah selama tahun 2005, berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch (ICW)* mencapai 103 kasus. Dari jumlah tersebut, hingga saat ini telah diproses secara hukum sebanyak 53 Kepala Daerah sesuai izin yang telah dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ini berarti masih ada 50 Kepala Daerah yang belum diperiksa atau tidak diusut perkara dugaan korupsinya karena belum ada izin pemeriksaan.²²

Apabila kita mencoba melihat kembali tentang sendi-sendi dasar negara kita yang merupakan negara hukum, maka dikenal salah satu azas persamaan kedudukan di hadapan hukum atau asas *equality before the law* yang tercantum dalam pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

*"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*²³

²⁰ Indo Pos, tanggal 11 April 2006, hal 30.

²¹ Indo Pos, tanggal 27 Juni 2006, hal. 5.

²² Jurnal Nasional, tanggal 10 November 2006.

²³ Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945*, pasal 27 ayat (1).

Equality, berasal dari bahasa Inggris yang secara harafiah berarti persamaan. Berdasarkan *International Encyclopedia of the Social Sciences*, apabila dikatakan manusia adalah sama, walaupun kenyataannya manusia tidak sama dalam banyak karakteristik. Karakteristik itu didasarkan pada perbedaan seks, warna kulit, karakter/watak dan sebagainya, juga didasarkan pada berbagai institusi manusia yang berbeda seperti perbedaan kewarganegaraan, agama, tingkat sosial dan sebagainya.

Manusia tidak akan sama pula apabila dilihat dari perbedaan usia, tenaga, intelegensia, posisi, kekuasaan dan sebagainya. David L. Sills yang mengedit *Encyclopedia* tersebut menulis sebagai berikut:²⁴

That men are equal means that men share some qualities; these must be specified. Men are evidently unequal in many characteristics. There are natural differences (sex, color, character, traits, natural endowment, etc.) and institutional variations (citizenship, religion, social rank, etc.). Other properties are common amounts (age, strength, intelligence, power, etc.).

Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat diambil suatu pengertian bahwa secara hakiki manusia itu adalah sama, tetapi menurut karakteristiknya manusia itu berbeda. Dalam deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat disebutkan bahwa *All men are created equal*. Manusia itu diciptakan sama oleh Sang Maha Pencipta yaitu Tuhan, namun manusia tidak sama secara fisik, harkat manusia itu yang sama. Menurut Hafiz Habibur Rahman, ketidaksamaan manusia bersumber kepada dua faktor, yaitu:²⁵

1. Nature;
2. Nurture.

Bayi-bayi yang baru lahir secara alamiah tidaklah sama dalam kedudukan bentuk badan, kekuatan dan ukuran. Itu namanya ketidaksamaan yang

²⁴ David L. Sills, Editor, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume V, (New York: The Free Press), page 102.

²⁵ Hafiz Habibur Rahman, *Political Science and Government*, (Dacca-Pakistan: Ideal Publication), page 117.

bersumber pada Nature. Secara historis cita-cita persamaan adalah warisan dari ketidaksamaan masyarakat kuno. Itu muncul sebagai protes melawan semua ketidaksamaan dalam status, posisi dan prevelege. Secara etis manusia juga sama dihadapan Tuhan. Jika kita tambahkan , maka secara konstitusional, maka bagi negara yang melindungi hak asasi manusia, maka manusia adalah sama. Rahman menekankan pengertian "Equality" sebagai *the provision of adequate opportunities for all*.²⁶ Di sini *equality* berarti suatu perlengkapan hidup yang mempunyai kesempatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan seperti kebutuhan pendidikan, perumahan, keadilan dan sebagainya. Rahman mengatakan: "*Equality, in short, means such organization of opportunity that no man's personality suffer frustation. So, the provision of adequate opportunity is one of the basic conditions of equality*". *Equality* berarti adanya kesempatan yang sama untuk memiliki hak-hak asasi sebagai suatu kebutuhan hidup seperti hak untuk diperlakukan sama dihadapan pemerintah atau hak untuk bebas berpendapat.

Menurut David L. Silis, sebagaimana dikutip dalam buku Ramly Hutabarat, SH yang berjudul "Persamaan Di Hadapan Hukum Di Indonesia", *Equality* dapat dibagi ke dalam 4 (empat) macam yaitu:²⁷

1. *Natural Equality* (persamaan alamiah);
2. *Civil Equality* (persamaan Hak Sipil);
3. *Political Equality* (Persamaan Politik);
4. *Economic Equality* (Persamaan Ekonomi).

Natural Equality adalah persamaan yang dibawa dari lahir yang dimiliki oleh manusia. Manusia mempunyai rasio, sehingga *equality* berarti manusia adalah sama karena memiliki akal/ rasio yang membedakan manusia dari binatang.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ Ramly Hutabarat, *op.cit*, halaman 36.

Civil Equality adalah hak sipil yang sama bagi semua anggota masyarakat. Pengakuan akan persamaan ini berarti bahwa setiap warga negara diperlakukan sama dalam menikmati hak-hak dan perlindungan contohnya persamaan dihadapan hukum. *Political Equality* adalah hak yang sama bagi semua warga negara untuk berpartisipasi dalam urusan negara. Misalnya memberikan hak untuk ikut memilih dalam Pemilihan Umum. *Economic Equality* adalah persamaan hak dalam meningkatkan taraf ekonomi dalam kehidupan. Persamaan ini dititikberatkan pada persamaan kesempatan dan bukan pada persamaan pembagian hasil. Sebab banyak sedikitnya hasil tergantung pada usaha setiap orang dalam menggunakan kesempatan yang digunakan dalam meningkatkan taraf ekonomi.

Berdasarkan klasifikasi diatas, maka teori "*Equality before the law*" termasuk dalam *civil equality*, sebab menyangkut kepentingan setiap warga untuk diperlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintah. Perlakuan hukum itu sendiri tidak bisa berat sebelah. David L. Sills menyebutkan sebagai "*Impartiality*" artinya tidak berat sebelah. *Equality before the law* menurut Sills adalah : "...*impartial application of the law* (Pelaksanaan Hukum yang tidak berat sebelah).²⁸

Teori "*equality before the law*" yang dianut oleh UUD 1945 mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:²⁹

1. Di satu pihak semua warga negara sama dihadapan hukum dan pemerintahan;
2. Di lain pihak semua warga negara wajib mematuhi hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan konstitusi 1945, konsep "*equality before the law*" merupakan suatu mata rantai antara hak dan kewajiban yang harus berfungsi menurut kedudukannya masing-masing. Kesamaan dihadapan hukum berarti

²⁸David L. Sills, *op.cit.*, halaman 103.

²⁹ Ramly Hutaharat, *op.cit.* halaman 56.

semua warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintah. Kesamaan dihadapan pemerintah berarti semua warga negara sama dalam perlakuan pemerintah, sama dalam peraturan pemerintah dan sama haknya untuk menduduki posisi pemerintahan menurut prosedur yang lazim berlaku.³⁰

Di sisi lain warga negara wajib pula mematuhi hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun warga negara bebas untuk menuntut haknya, tetapi kebebasan itu tidaklah seperti kebebasan demokrasi barat yang bersumber "*men are created free and equal endowed by their Creator with certain unalienable Rights*".³¹ Kebebasan yang dimiliki warga negara di Indonesia adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Setiap orang bebas bersuara asalkan pendapatnya tersebut dapat dipertanggungjawabkan.³²

Teori dan konsep "*Equality Before The Law*" seperti yang dianut dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 merupakan dasar perlindungan warga negara agar diperlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintahan atau *Civil Equality*. Oleh karenanya asas *equality before the law* haruslah menjadi pedoman bagi pembuat Undang-Undang dalam merumuskan suatu Undang-Undang, dengan kata lain setiap produk Undang-Undang yang telah diundangkan wajib diliputi oleh jiwa dari asas *equality before the law* sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 karena Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum.

Dari uraian diatas tergambar bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan memberikan perlakuan "istimewa" kepada pejabat-pejabat negara tertentu berupa permohonan ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat tersebut, dan ketentuan ini juga menimbulkan kontroversi dikalangan masyarakat dan pemerintah serta bertentangan dengan asas *equality*

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

³²R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, (Jakarta :Sumur Batu, 1974), Halaman 18.

before the law sebagaimana dianut dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Direktur Pusat Kajian Anti-Korupsi Universitas Gajah Mada (UGM), Yogyakarta, Zainal Arifin Muchtar, SH., LL.M. Menyatakan bahwa “Proses pemberian ijin itu sebenarnya bisa dihilangkan dari kaidah hukum Indonesia, apalagi Indonesia menganut kesetaraan dalam hukum (*Asas Equality Before The Law*) sebagaimana dianut dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945³³.

B. POKOK PERMASALAHAN

Beberapa ketentuan dalam beberapa undang-undang memberlakukan prosedur khusus dalam melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu, yaitu adanya perilaku istimewa berupa permohonan ijin dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan yang melibatkan pejabat-pejabat negara tertentu sehingga ketentuan perundang-undangan tersebut telah bertentangan dengan pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yaitu mengenai asas *equality before the law*, sehingga untuk membatasi ruang lingkup penelitian ini maka penelitian ini akan dibatasi oleh pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang pembuat Undang-Undang memasukkan ketentuan ijin untuk memeriksa pejabat negara tertentu dalam peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan proses penyelidikan dan penyidikan perkara pidana terhadap pejabat negara tertentu?
2. Bagaimana implikasi prosedur ijin untuk memeriksa pejabat negara tertentu terhadap proses penyidikan tindak pidana korupsi?
3. Bagaimana Proses Pemeriksaan pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana di Negara Amerika Serikat?

³³Gatra, No.05 Tahun XV, Edisi 11-17 Desember 2008, Halaman 37-38.

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang dan rumusan permasalahan yang diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisa latar belakang pembuat Undang-Undang memasukkan ketentuan ijin untuk memeriksa pejabat negara tertentu dalam peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan proses penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana korupsi terhadap pejabat negara tertentu;
2. Mengetahui dan menganalisa implikasi prosedur ijin untuk memeriksa pejabat negara tertentu terhadap proses penyidikan tindak pidana korupsi serta bagaimana proses Pemeriksaan pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana di Amerika Serikat;
3. Mengetahui dan menganalisa implikasi proses pemeriksaan pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana di Negara Amerika Serikat.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian terhadap adanya pertentangan pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengenai asas *equality before the law* dalam proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi diharapkan akan memperoleh dua kegunaan yaitu kegunaan praktis dan akademis yaitu:

1. Kegunaan Praktis;

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran-pemikiran di bidang hukum mengenai apa yang dimaksud dengan asas *equality before the law*, pengertian teori asas *equality before the law* menurut pandangan negara-negara Barat, negara Islam dan Indonesia, serta bagaimana keberadaan ketentuan ijin untuk memeriksa pejabat negara dilihat dalam perspektif azas *equality before the law*, Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan bagi para legislator dalam proses penyusunan Perundang-undangan sehingga di

kemudian hari tidak akan terjadi lagi adanya produk hukum yang bertentangan dengan asas *equality before the law* sebagai bentuk perlindungan terhadap Hak asasi terhadap warga negara sebagaimana menjadi ciri-ciri yang hakiki dari suatu negara hukum yang tercantum dalam UUD 1945.

2. Kegunaan akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para akademisi sebagai sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan terkait dengan asas *equality before the law* serta proses penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan terhadap pejabat negara tertentu.

E. KERANGKA TEORI

Menurut Lawrence M. Friedman³⁴, dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen yang saling mempengaruhi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum terdiri dari unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang diperiksa dan bagaimana serta mengapa), serta cara banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lainnya. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu atau substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun, sedangkan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Singkatnya Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur hukum tersebut adalah dengan mengibaratkan struktur sebagai mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan atau hasil dari

³⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, 2nd Edition (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Penerjemah: Wisnu Basuki), Tatanusa, Jakarta, hal. 6-8

kerja mesin tersebut sedangkan budaya hukum adalah apa atau siapa yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan³⁵.

Lebih lanjut, Friedman mengemukakan fungsi dari sistem hukum yaitu:³⁶

- a. Sistem Hukum adalah bagian dari kontrol sosial;

Dengan kata lain sistem hukum berkaitan dengan perilaku yang mengontrol, semua sistem yang lainnya kurang lebih menjadi sekunder atau berada dibawahnya. Sistem hukum memerintahkan orang apa yang harus dan jangan dilakukan dan sistem hukum itu menjunjung perintah-perintahnya dengan paksa.

- b. Sistem hukum sebagai penyelesaian sengketa (*dispute settlement*);

Dengan kata lain sistem hukum adalah agen pemecahan konflik dan juga agen pemecahan sengketa, oleh karenanya maka muncullah berbagai institusi hukum yang bertujuan untuk memecahkan konflik di masyarakat misalnya lembaga pengadilan.

- c. Sistem hukum sebagai fungsi redistribusi (*redistributive function*) atau fungsi rekayasa sosial (*social engineering function*);

Ini mengarah pada penggunaan hukum untuk mengadakan perubahan sosial yang berencana yang ditentukan dari atas yaitu pemerintah.

- d. Sistem hukum sebagai fungsi pemeliharaan sosial (*social maintenance*).

Sistem hukum bertujuan untuk menegakkan struktur yang membuat mesin terus bekerja seperti yang ada pada masa silam, dengan kata lain alokasi hukum bertindak sedemikian rupa menjaga atau berupaya mempertahankan "status quo" agar tetap utuh.

³⁵ *Ibid.*, hal. 8

³⁶ *Ibid.* Halaman 11.

Menurut Mahfud MD³⁷ bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakteristiknya produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif/populistik, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis.

Bahwa salah satu jaminan perlindungan hak asasi manusia dalam proses penegakan hukum adalah adanya pengakuan atas persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*), dimana setiap orang mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tanpa ada kecualinya.

F. KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual yang berkaitan dengan pembahasan tesis penulis untuk menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti dan memudahkan pemahaman sekaligus menyamakan persepsi dalam penulisan tesis ini dipergunakan beberapa istilah sebagai berikut:

1. Pemeriksaan

Pengertian pemeriksaan³⁸ adalah:

- a. perbuatan mengusut (perkara), menanyai orang untuk mengetahui salah tidaknya, mempertimbangkan dan mengadili (perkara)
- b. hasil memeriksa
- c. penyelidikan, pengusutan (perkara dsb)

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa ijin pemeriksaan adalah pernyataan mengabdikan atau persetujuan untuk membolehkan melakukan pemeriksaan.

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3S, 1998), hal. 300

³⁸ W.J.S. Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982), hal. 739

2. Pejabat Negara

Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting sebagai unsur pimpinan³⁹. Sedangkan pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang⁴⁰.

Pejabat negara terdiri dari⁴¹ :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan setingkat menteri;
- h. Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati /Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota;
- k. Pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

3. Penyelidikan

³⁹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002) hal. 190.

⁴⁰ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian*, UU No. 43, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3893, pasal 1 angka 5

⁴¹ *Ibid.*, pasal 11

Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.⁴²

4. Penyidikan

Dalam mengungkap suatu tindak pidana tidak terlepas dari upaya penyidikan dan penyelidikan yang dilakukan oleh penyidik dan penyelidik. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur menurut undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan barang bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya⁴³.

5. Korupsi

Arti harfiah dari kata korupsi ialah:

- a. kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidak jujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah⁴⁴.
- b. Pencurian melalui penipuan dalam situasi yang mengkhianati kepercayaan⁴⁵
- c. Menggunakan jabatan untuk keuntungan pribadi⁴⁶

⁴² Indonesia, *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN NO. 3209, pasal 1 angka 5.

⁴³ *Ibid.* pasal 1 angka 2

⁴⁴ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 7

⁴⁵ Ali Alatas, *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal vii

⁴⁶ Robert Klitgaard, Abaroa, Ronald Maclean & Parris, H. Lindsey, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hal.2

Sedangkan menurut Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tindak pidana korupsi adalah:

- Secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (pasal 2 Undang-undang No. 31 tahun 1999)
- perbuatan yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (pasal 3 Undang-undang No. 31 tahun 1999).

G METODE PENELITIAN

Metode penelitian berfungsi untuk mendapatkan data-data yang akan dipergunakan sebagai bahan pembahasan dan analisis untuk menjawab pokok permasalahan yang telah ditentukan, sehingga dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan (akuntable). Untuk tujuan tersebut, maka metodologi penelitian yang digunakan terdiri dari sistematika sebagai berikut:

1. Bentuk dan Jenis Penelitian

Penulis menggunakan bentuk penelitian normatif-yuridis. Sebagai penelitian normatif-yuridis, maka penelitian ini berbasis pada analisis terhadap norma hukum dalam arti *law as it written in the books*. Dengan demikian obyek yang akan diteliti adalah sejauh mana taraf sinkronisasi secara vertikal perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2004

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁴⁷

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

dengan kata lain penelitian akan menganalisa sejauh mana asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) yang tercantum dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dianut oleh peraturan yang lebih rendah derajatnya khususnya yang mengatur tentang proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi oleh pejabat negara tertentu.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan historis. Pendekatan historis diperlukan untuk mendapatkan gambaran mengenai latar belakang pembuat undang-undang merumuskan ketentuan yang bertentangan dengan asas *equality before the law* khususnya yang mengatur tentang proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi oleh pejabat negara tertentu.

2. Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan bentuk dan jenisnya, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dikumpulkan dari sumber primer dan sumber sekunder berupa peraturan perundang-undangan, karangan ilmiah, literatur/bahan kepustakaan maupun bacaan dari media masa seperti karya ilmiah, majalah hukum, artikel surat kabar, kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia, hasil-hasil penelitian, hasil seminar, naskah seminar, maupun buku-buku yang dapat digunakan sebagai informasi tambahan dalam penelitian ini.

Namun untuk melengkapi atau mendukung analisis data sekunder, tetap diperlukan wawancara dengan beberapa akademisi. Wawancara dilakukan

⁴⁷ Indonesia, *Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, pasal 7 ayat (1).

secara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dan pengembangan pertanyaan sesuai dengan jawaban dari informan.

3. Penyajian dan Analisa Data

Data yang diperoleh dari kepustakaan dan data yang diperoleh dari lapangan, dianalisis secara kualitatif kemudian dipaparkan. Analisis dilakukan secara kualitatif karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan tidak dihitung secara statistik, tetapi dikaitkan dengan teori-teori dan pendapat para pakar yang diperoleh dari penelitian pustaka agar dapat menjelaskan atau menjawab permasalahan yang dikemukakan.

H SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penelitian ini akan diuraikan lebih lanjut dalam beberapa Bab dengan pembagian yang lebih terperinci lagi dalam sub-sub bab yang disusun secara sistematis yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menyajikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM AZAS PERSAMAAN DI HADAPAN HUKUM DAN PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Bab ini menguraikan mengenai pengertian asas *equality before the law*, teori-teori tentang asas *equality before the law*, penyidikan dan penyelidikan tindak pidana korupsi di Indonesia, teori asas *equality before the law* menurut pandangan negara-negara Barat, negara Islam dan Indonesia.

BAB III PROSEDUR IJIN PEMERIKSAAN PEJABAT NEGARA TERTENTU

Bab ini merupakan bab yang memuat tentang Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Pejabat Negara Tertentu, yang meliputi, ijin pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu, pejabat-pejabat negara yang memerlukan ijin sebelum dilakukan pemeriksaan, dan dasar pertimbangan diberlakukannya prosedur ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu.

BAB IV IMPLIKASI ADANYA PROSEDUR IJIN MEMERIKSA PEJABAT NEGARA TERTENTU TERHADAP JALANNYA PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA SERTA PROSES PEMERIKSAAN PEJABAT NEGARA DI AMERIKA SERIKAT.

Memuat tentang Pengaruh Ijin Pemeriksaan Pejabat Negara Tertentu Terhadap Jalannya Penyidikan Tindak Pidana Korupsi, yang meliputi: mekanisme pengajuan permohonan ijin untuk memeriksa pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga melakukan tindak pidana korupsi, kendala-kendala yang dihadapi penyidik dalam proses pengajuan ijin, dan pengaruh prosedur ijin pemeriksaan bagi pejabat-pejabat tersebut terhadap jalannya penyidikan tindak pidana korupsi.

BAB V PENUTUP

Merupakan Bab akhir dan berisi kesimpulan yang diperoleh dari analisis penelitian berdasarkan permasalahan dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang mungkin dapat digunakan dalam pembaharuan hukum khususnya hukum pidana di Indonesia.

BAB II
TINJAUAN UMUM AZAS PERSAMAAN DI DEPAN HUKUM
(EQUALITY BEFORE THE LAW) DAN PROSES PENYIDIKAN TINDAK
PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Sebagaimana kita ketahui bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Ciri-ciri pokok Negara Hukum adalah Negara menjamin perlindungan Hak azasi setiap warga negaranya. Setiap warga negara berhak atas perlindungan yang sama di muka hukum tanpa adanya diskriminasi, dan negara harus menjamin hak-hak tersebut tanpa kecuali. Persamaan Di Hadapan Hukum merupakan azas negara hukum modern, pada bagian ini penulis akan mengulas apa makna sebenarnya dan bagaimana azas Persamaan di Hadapan Hukum tersebut muncul.

A. Azas Persamaan Di Hadapan Hukum.

1) Perlindungan Hukum oleh Negara.

1.1) Indonesia sebagai Negara Hukum.

Negara Republik Indonesia merupakan suatu negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum (Rechtstaat). Konsep negara hukum tersebut tercantum dalam konstitusi Negara Republik Indonesia yang dibuktikan dari ketentuan dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Istilah Negara Hukum telah menjadi buah pikiran secara mendalam para filsafat sejak berabad-abad. Di Indonesia sendiri, istilah Negara Hukum baru ditemukan dalam pasal I UUDS. Dalam dunia barat ide negara hukum ini telah mendapat dorongan kuat dari Renaissance dan Reformasi. Cita-cita akan negara hukum pada mulanya merupakan suatu bentuk dari ketidakpuasan rakyat terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari raja-raja, bahkan karena begitu besar dan tidak terbatasnya kekuasaan raja pada saat itu maka banyak raja-raja yang menggunakan kekuasaannya untuk menindas rakyat secara sewenang-wenang menjatuhkan hukuman

mati kepada rakyat tanpa adanya proses pengadilan yang layak (*due process of law*), terkenal sebagai zaman absolutisme.⁴⁸

Negara Hukum ialah negara, dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum, mulai dari presiden para menteri, kepala-kepala lembaga pemerintahan lain, pegawai, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya wajib taat kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati-nuraninya, sesuai peraturan hukum yang ada. Ketaatan kepada hukum oleh semua warga Negara bukan saja merupakan ajaran moral tetapi juga dianjurkan oleh ajaran agama. Pendekatan penerimaan hukum yang didasari oleh aspek spiritual akan lebih mudah dan efisien untuk menciptakan stabilitas dalam Negara hukum ketimbang pendekatan untuk mendapatkan keamanan (*security approach*) semata. Hal ini terbukti pada zaman Nabi Muhammad yang berhasil membentuk masyarakat Madinah menjadi satu yang tidak bisa dipecah-pecah dengan adanya blok-blok atau lainnya. Nabi Muhammad juga telah berjaya membawa masyarakat Islam di Madinah ke dunia internasional sebagai pelopor utama yang memegang obor "tauhid" dalam keagamaan dan "hukum dan ketertiban" dalam pemerintahan.⁴⁹ Hal ini sejalan dengan pernyataan Arnold J. Toynbee sebagai berikut:

*There were two feature in the social life of Roman Empire in Muhammad's day, that would make a particularly deep impression on the mind of an Arabian observer, because in Arabia, they were both conspicuous by the absence. The first of these feature was monotheism in religion. The second was law and order in government.*⁵⁰

⁴⁸ Sudargo Gautama, *op.cit.*, halaman 7.

⁴⁹ H. Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik dan Ideologi Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1977), halaman 190.

⁵⁰ Arnold J. Toynbee, *A Study of History*, (London, 1947), halaman 227.

Ada dua ciri kehidupan social kerajaan Romawi pada zaman Muhammad yang memberikan kesan yang mendalam di dalam pikiran seorang peninjau Arabia, karena di Arabia menonjol sekali kedua cara itu yang tidak ditemukan pada kerajaan Romawi . Kedua ciri itu adalah, pertama yaitu Tauhid dalam keimanan dan kedua yaitu hukum dan ketertiban di dalam pemerintahan. Ada dua hal yang dapat digarisbawahi dari ucapan Arnold J. Toynbee yaitu; Tauhid dalam keimanan dan ketertiban. Kedua hal ini sangat menentukan bagi pemerintahan yang stabil terutama dalam Negara yang berdasarkan hukum yang menghargai hak-hak individu dihadapan hukum dan pemerintahan.

Negara hukum adalah suatu negara yang bersendi hukum, pengertian negara hukum (*rechtstaat*) sangat berbeda dengan negara yang dikenal sebagai "Negara Kekuasaan" (*machstaat*).⁵¹ Negara hukum yang mempunyai banyak konstitusi masih ada yang merupakan produk kolonial Belanda dimana paham Barat masih melekat didalamnya. Ahli-ahli hukum sisa-sisa pendudukan Belanda masih sangat menentukan dalam percaturan hukum Indonesia. Sifat dan pola berpikir secara Barat sering pula diwarnai setiap konsep pemikiran hukum, sehingga nilai-nilai tradisonal rakyat Indonesia dan nilai-nilai agama menjadi luntur.

Cita-cita hukum adalah keadilan dan kebahagiaan untuk semua rakyat atau warga negara yang pada hakekatnya membentuk kesepakatan bersama. Dalam negara hukum, lazimnya kesepakatan bersama itu dibuat melalui mekanisme badan legislatif dan eksekutif , sehingga liarla perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Negara dibentuk atas kemauan dari manusia yang sama kepentingannya dan sama tujuannya. Kemauan rakyat itulah yang

⁵¹ S.M. Amin, *Indonesia di Bawah Rezim Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967), halaman 89.

menjadi pokok pangkal berdirinya negara.⁵² Kemauan bersama inilah yang selanjutnya dinamakan oleh J.J. Roesseau dengan "*volente generale*" (*general will*). Oleh karena suatu negara dibentuk dan didirikan atas dasar kemauan bersama dari rakyatnya, maka hukum yang berlakupun haruslah diperlakukan secara adil dan bukan semata-mata untuk kepentingan kekuasaan (*using law for the sake of power*). Fungsi perundang-undangan bagi Negara Hukum adalah untuk menciptakan keamanan dan ketertiban berdasarkan keadilan menyeluruh. Fungsi hukum adalah untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya dan hubungan antar manusia, agar kehidupan dalam masyarakat berjalan dengan tertib dan lancar. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban) dan keadilan di dalam masyarakat.⁵³

Oleh karena Negara Republik Indonesia bukan merupakan Negara kekuasaan (*machtstaat*) melainkan Negara Hukum (*rechtstaat*), maka orientasi Pemerintah dan Penegak Hukum adalah bagaimana menegakkan keadilan dan kebenaran tanpa pandang bulu. Berdasarkan pendapat Machiavelli, kekuasaan harus dipertahankan dengan segala cara, walaupun harus menindas warga negara tanpa hukum ataupun memperlakukakan hukum untuk menindas warga negara. Machiavelli mengatakan, hanya dengan jalan mengumpulkan kekuasaan sebanyak-banyaknya, maka dapat diperoleh tujuan sang penguasa. Negara hanya dilihat dari organisasi kekuasaan belaka.⁵⁴ Negara dalam pengertian sebagai organisasi kekuasaan, penguasa mempunyai orientasi untuk mempertahankan kekuasaan sebagai satu-satunya alternatif untuk mencapai tujuan penguasa.

⁵² Al Farabi, *Negara Utama (Madinatu'l FAdilah)*, diterjemahkan oleh H. Zainal Abidin Ahmad, (Jakarta: PT. Kinta, 1968), halaman 100.

⁵³ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: UI, 1976), halaman 41.

⁵⁴ Sudargo Gautama, *op.cit.*, halaman 30.

akibatnya penguasa tidak akan menghiraukan keadilan sebagai hak warga negara yang harus dimasyarakatkan dan diwujudkan secara menyeluruh. Tujuan untuk mencapai suatu keadilan tersebut melahirkan konsep keadilan sebagai hasil (*as a result*) atau sebagai keputusan (*as a decision*) yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan sepatutnya azas-azas dan perlengkapan hukum.⁵⁵ Pengertian keadilan ini dapat disebut keadilan prosedural (*prosedural justice*) dan konsep inilah yang dilambangkan dengan dewi keadilan, pedang, timbangan dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tidak memihak dan tidak memandang orang. Sejalan dengan inilah pengertian keadilan sebagai suatu azas (*principal*). Azas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.⁵⁶ Baik konsep keadilan sebagai hasil (*as a result*) atau sebagai keputusan (*as a decision*) maupun sebagai suatu azas (*as a principal*) dalam negara hukum tidak akan bisa mengabaikannya. Dalam hal mencapai keadilan dalam negara hukum, maka setiap warga negara harus diperlakukan secara sama sebagaimana warga negara warga negara mempunyai hak hidup lanilla yang harus dilindungi oleh hukum dan Pernerintahan. Ide persamaan dihadapan hukum dalam negara hukum seperti Indonesia bukan berarti bahwa hanya di Indonesia hal itu patut dilakukan. Bahkan di Negara komunis Uni Soviet yang sekarang telah menjadi negara Rusia, prinsip persamaan yang menghargai hak-hak hidup dijamin dan dilindungi . Dalam buku *What exactly Is The Soviet Of Life* disebutkan bahwa;

"Soviet people are equal in that they are not divided into haves and have-nots, into those who own factories, banks and shops and

⁵⁵The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Super, 1979) halaman 9.

⁵⁶*Ibid*.

*tose who don't. That is the main thing. There is no private ownership of the means of production for these have been socialized. No exploitation exist. This means that everybody enjoys complete social and economic equality. It is this that determines the way of life.*⁵⁷

Rakyat Soviet adalah sama tanpa membedakan orang yang punya dan yang tidak punya, tidak membedakan antara orang-orang yang mempunyai pabrik, bank dan toko dengan orang-orang yang tidak mempunyai. Itulah sesuatu yang paling penting. Tak ada milik sendiri dari kekayaan produksi yang telah disosialisasikan. Tidak ada penindasan yang terjadi. Ini berarti bahwa setiap orang menikmati kehidupan sosial yang lengkap dan persamaan ekonomi. Walaupun Uni Soviet menganut asas persamaan yang menghargai hak-hak individu dan meniadakan dominasi individu, Namun tidaklah sama dengan prinsip perlindungan individu yang dianut oleh negara hukum Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Dalam Negara Hukum Republik Indonesia, hak-hak individu dilindungi dan diberi penghargaan untuk menyelenggarakan hak dan kewajiban disamping mementingkan hak-hak masyarakat. Jika dahulu negara komunis Uni Soviet menerapkan persamaan ekonomi, mengapa kita tidak dapat menerapkan persamaan dihadapan hukum.

Negara Republik Indonesia adalah berdasarkan hukum dan bukan negara yang menjunjung tinggi aliran materi saja seperti masyarakat komunis. Ajaran komunis terutama aliran Marxisme tidak terlalu menghargai nilai-nilai hukum, tetapi lebih menghargai nilai-nilai materi atau kebendaan. Bagi negara hukum Republik Indonesia nilai hukum dan materi tidak perlu dipertentangkan, tetapi sesuatu harus dapat diletakkan pada tempat yang sewajarnya dalam mencapai kesejahteraan warga negara. Karl Marx (1818-1883) mengatakan

⁵⁷Lihat: *What Exactly Is The Soviet Union Way Of Live*, (Moscow: Novosti Press Agency Publishing House, 1980), page 11.

bahwa hukum adalah sistem paksaan (coersive system) untuk mempertahankan *privelege of the property-owning class*. Ia berhasrat untuk mendirikan suatu masyarakat atau dunia tanpa kelas dimana hukum dan negara tidak ada lagi.⁵⁸ Indonesia jelas menganut paham bahwa negara didasarkan pada hukum dan pemerintahan berdiri di atas sendi-sendi hukum. Di Indonesia negara hukum itu merupakan cita-cita, krietium bagi bangsa kita dalam menggalang negara yang baru kita perjuangkan kemerdekaannya.⁵⁹ Bangsa Indonesia, yang telah memproklamirkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 itu, telah menyusun kemerdekaannya dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan social, yaitu yang kita kenal sebagai Pancasila untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.⁶⁰

Istilah "negara hukum" ini adalah suatu istilah yang terbilang baru umurnya, jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya seperti demokrasi, kedaulatan (*sovereignty*) dan lain-lain. Soediman Kartodiprojo mengatakan bahwa istilah negara hukum dipergunakan pertama kali oleh Gneist (1816-1895) seorang guru besar di Berlin (Jerman) yang memberi perhatian khusus kepada hukum tata negara Inggris, dan yang mencobanya dijalankan di Prusia (sekarang bernama Jerman). Hasil karyanya itu diantaranya diterangkan dalam sebuah kitab "*das englische verwaltungsrechtstaat*" (1957) dimana ia mempergunakan istilah "*rechtstaat*" ini untuk pemerintahan negara Inggris.⁶¹

⁵⁸H.M. Rasjidi, *Keutamaan Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971), halaman 14.

⁵⁹O. Notohamidjoyo, *op.cit.*, halaman 1.

⁶⁰R. Subekti, *Indonesia Negara Hukum, Seminar Ketatanegaraan Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta : PT. Seruling Masa, 1966) Halaman 13.

⁶¹Ramly Hutabarat, *Opcit*, halaman 19.

Istilah “*rechtstaat*” ini diambil alih oleh Indonesia untuk menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum dan bukan atas kekuasaan semata-mata (*macthstaat*). Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Sistem Pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-undang Dasar ialah: “...Indonesia, ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. (*macthstaat*)”

Bukti bahwa Indonesia adalah suatu Negara yang berdasarkan atas hukum, maka bisa dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :”...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”. Dan Ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 4) serta sumpah presiden dan wakil presiden antara lain berbunyi: “...memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya.” (pasal 9).

Timbulnya Negara hukum disebabkan oleh 4 hal yaitu:

1. Merupakan reaksi terhadap pikiran : negara kekuasaan, untuk melindungi kepribadian individu dan hak-hak asasi manusia;
2. Bahwa negara kekuasaan ini menitikberatkan pada kekuasaan negara kesatuan;
3. Tetapi baik negara kekuasaan, maupun negara hukum lahir dan hidup dalam alam pikiran Barat yang sejak Renaissance hingga kini merupakan pikiran individualistis (perseorangan), yaitu suatu pemikiran yang bertolak pangkal pada individu bebas terpisah satu sama lain dan masing-masing dengan kekuasaan penuh;
4. Suatu pemikiran yang dalam ketatanegaraan membawa diantaranya pada pandangan, bahwa negara itu adalah organisasi kekuasaan; jadi “kekuasaan” yang menjadi pokok (dasar) pikiran.⁶²

⁶² Ramly Hutabarat, *Ibid.*

Kekhawatiran terhadap merajalelanya kekuasaan telah dapat dibendung dengan konsep negara hukum. Konsep negara hukum yang berdasarkan falsafah Pancasila secara toritis akan membentengi setiap usaha dari penguasa yang menggunakan kekuasaan dan menghalalkan segala cara demi mencapai tujuannya. Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia dalam sila keduanya disebutkan, kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung pengertian dan pengakuan akan penghargaan terhadap sesama manusia. Manusia terlepas dari asal-usulnya, warna kulitnya, keyakinannya, bahasanya, jenis kelaminnya, jumlah harta milik maupun pandangan politiknya, kedudukannya, adalah sama. Persamaan manusia terdapat dalam segala aspek kehidupan dengan memiliki hak-hak hidup seperti hak untuk mendapat bantuan hukum, hak untuk mengemukakan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk memperoleh pendidikan dan sebagainya. Pemerintahan yang mengendalikan kekuasaan tidaklah bisa lari atau menyimpang dari orbit hukum yang telah disepakati bersama dan diberi wewenang oleh rakyat bagi pemerintah untuk menegakkan keadilan dan melaksanakan hukum secara konsekuen. Antara negara dan hukum ada korelasi dan demikian juga ada hubungan yang erat antara hukum dan kekuasaan. Kenyataan menunjukkan bahwa seringkali kekuasaan disalahgunakan untuk memperalat hukum demi kepentingan pribadi atau golongan. Inilah sebabnya mengapa sering terjadi ketimpangan keadilan yang sangat bertentangan secara diametral dengan azas persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Oleh karena itu pula masalah kekuasaan sangatlah menentukan dalam penegakkan hukum. Dengan

1.2) Hubungan Hukum dan Negara

Ketertiban hukum perseorangan ialah syarat utama dari tujuan suatu negara. Tujuan negara ialah pembentukkan dan pemeliharaan hukum disamping jaminan daripada kebebasan dan hak-hak warganya.

Rakyat ini hanya harus mentaati Undang-undang yang dibuat persetujuannya sendiri. Lain daripada itu, perseorangan dilihat oleh Kant sebagai pihak yang sama derajatnya dengan negara sendiri. Baik negara maupun perseorangan adalah subyek hukum yang harus memandang satu sama lain sebagai pihak-pihak yang memegang hak dan kewajiban. ⁶³ Socrates berpendapat bahwa negara negara tidak boleh dipandang sebagai ciptaan manusia , tetapi sebagai keharusan yang objektif, yang asal mulanya berpangkal pada budi pekerti manusia. Tugas negara ialah menciptakan hukum, yang harus dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipilih dengan seksama. Ahli pikir terbesar tentang negara dan hukum dari bangsa Romawi ialah Cicero berpendapat bahwa hukum itu adalah satu-satunya ikatan dalam negara, keadilan dapat dicari melulu untuk keperluan keadilan sendiri. Sebab mencarinya dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan, bertentangan sama sekali dengan hakikatnya, sebagaimana juga halnya persahabatan adanya untuk kepentingan persahabatan saja. ⁶⁴

Apabila kita melihat hukum dalam rangka mencari keadilan, maka kekuasaan di sini sangat menentukan. Pada masa sebelum revolusi Perancis, terdapat kekuasaan raja-raja absolut yang tidak adil terhadap rakyat. Rousseau menciptakan pemikiran tentang “kedaulatan rakyat” sebagai reaksi atas kekuasaan absolut dari raja-raja Perancis, golongan bangsawan dan agama. Kedaulatan rakyat bersandarkan apa yang disebut dengan “*volente generale*”. Rakyat yang merupakan sumber dari kekuasaan. Penguasa semata-mata memperoleh hak-hak mereka dari rakyat. Apa yang dikehendaki oleh rakyat, itulah baru yang dinamakan hukum. Jadi disatu pihak kita lihat bahwa kekuasaan yang biasanya dipegang oleh Pemerintah dapat menentukan garis hukum untuk berbuat adil terhadap rakyat, di lain pihak rakyat

⁶³Sudargo Gautama, *op.cit.*, halaman 31.

⁶⁴J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, diterjemahkan oleh R. Wiratno, S.H., et al., (Jakarta: PT. Pembangunan, 1980), halaman 47.

menentukan apa yang menjadi hak-hak penguasa. Di sinilah terdapat kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara yang sepanjang sejarah selalu bertentangan.

Di Jerman, pada permulaan abad ke-19 timbul ajaran yang mengemukakan bahwa centrum dari segala kekuasaan sesungguhnya ialah negara. Menurut para penganut aliran ini yaitu George Jellinek, mengemukakan bahwa negara harus dipandang sebagai yang pada asalnya dilimpahi dengan kekuasaan memerintah secara tidak terbatas.⁶⁵ Jadi disini hubungan hukum dan negara adalah bahwa hukum tidak lain daripada kemauan belaka. Kemauan negara adalah hukum. Hukum berasal dari kemauan negara yang berdaulat. Sehingga tampaklah pembenturan antara: kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara.

Dalam sejarah ketatanegaraan, kita jumpai bermacam-macam teori kedaulatan sebagai berikut: Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Negara dan Kedaulatan Hukum.⁶⁶ Pada hakikatnya, Negara Republik Indonesia menganut 3 macam kedaulatan yaitu:

- a. Kedaulatan Tuhan;
- b. Kedaulatan Rakyat;
- c. Kedaulatan Hukum.

Indonesia menganut kedaulatan Tuhan, hal ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan: "Atas berkat rahmat Allah yang Maha Kuasa...maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya ". Dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan pula: "Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat". Ini menunjukkan dianutnya ajaran Kedaulatan Rakyat di Indonesia. Ajaran kedaulatan rakyat bagi negara Indonesia yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa adalah merupakan penyelenggaran dari kedaulatan Tuhan dimana

⁶⁵Sudargo Gautama, *op.cit.*, halaman 33.

⁶⁶Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, *op.cit.*, halaman 7.

dalam hubungan antar warga negara perintah-perintah Tuhan dimusyawarahkan bersama oleh wakil-wakil rakyat merupakan kesadaran hukum rakyat. Demikian juga perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif dan eksekutif adalah merupakan keputusan hukum dalam bentuk perundang-undangan yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia. Hal ini menunjukkan dianutnya suatu ajaran kedaulatan hukum oleh Indonesia. Sehingga dengan demikian semua kedaulatan Tuhan, Rakyat dan Hukum dalam negara saling berkaitan dan tidak bertentangan. Oleh karena itu pula hubungan hukum dan negara sangat erat. Demikian juga hukum dan kekuasaan saling kait-mengkait.

Hubungan hukum dan negara adalah bahwa peraturan-peraturan hukum berlaku bagi semua lembaga-lembaga negara ini. Dan kekuasaan negara dimaksud menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum sama halnya dengan pemerintahan yang berdasarkan azas demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagai manifestasi dari perintah Tuhan untuk mengurus masalah-masalah keduniaan.

Menurut pengertian demokrasi yang dipimpin oleh Hukum (*Democracy guided by law*), negara dapat mencampuri melalui hukum segala bidang kehidupan masyarakat, sekalipun itu hanya terbatas pada tujuan menjamin kelangsungan bangsa dan mengadakan keadilan, ketertiban dan keamanan di kalangan masyarakat disamping hukum kebiasaan tidak tertulis yang dibuat oleh rakyat itu sendiri atau yang menghapuskan kebiasaan yang tidak adil di dalam masyarakat. Dengan demikian, maka "*Democracy guided by law*" bukanlah berarti negara sebagai "peronda malam", sebagai penjaga hak-hak orang seorang yang absolut itu saja, akan tetapi negara sebagai penjaga Keadilan, Ketertiban dan Keamanan.⁶⁷

⁶⁷Basarudin Nasution, *Penyelewengan Terhadap UUD 1945*, (Jakarta: Yayasan Ilmu Politik dan Pengetahuan Masyarakat, 1967), halaman 20.

Keterlibatan warga negara pada hukum telah ada sejak kita dilahirkan ke atas dunia ini. Bahkan sebelum lahirpun, kita sudah terlibat dalam hukum. Prof.Mr.Dr.L.J. Van Apeldoorn mengatakan:

"Setiap saat hidup kita dikuasai oleh hukum. Hukum mencampuri urusan manusia sebelum ia lahir dan masih mencampurinya sesudah ia meninggal. Hukum melindungi benih di kandungan dan masih menjaga jenazah orang yang telah mati. Ia memberikan seseorang langsung setelah ia dilahirkan, hak-hak terhadap orang tua dan meletakkan kewajiban atas orang tua terhadap anak-anaknya. Sejak lahir, manusia merupakan pendukung hak. Segala benda yang mengelilingi kita merupakan objek hak. Ikatan hukum yang jumlahnya tak terhingga, menghubungkan manusia satu sama lain dan dengan tujuan dunia jasmani yang mengelilinginya".⁶⁸

Keterlibatan warga negara pada negara telah ada sejak kita menjadi anggota keluarga masyarakat suatu bangsa yang mempunyai pemerintahan yang sah. Setiap warga negara yang hidup dalam suatu negara mempunyai hak-hak berupa kemerdekaan hidup yang dilindungi oleh hukum dan perundang-undangan. Kemerdekaan hidup itu bukanlah berarti setiap warga negara bisa berbuat segala-galanya. Tidak ada manusia yang bebas secara mutlak. Perlindungan terhadap hak-hak bebas itu adalah apa yang merupakan hak yang digariskan oleh negara dalam ketentuan konstitusi. Disitulah letaknya hubungan hukum dan negara yang melindungi warga negara dalam menyelenggarakan hak dan kewajibannya dihadapan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itulah antara hukum dan hak-hak azasi warga negara menjadi penting dalam negara hukum.

1.3) Perbuatan Melanggar Hukum Negara

Perbuatan melanggar hukum negara seringkali terjadi dalam masyarakat . hukum negara adalah hukum yang dibuat oleh badan legislatif dan Pemerintah dalam bentuk perundang-undangan tertulis atau peraturan yang dibuat oleh Pemerintah. Perbuatan melanggar hukum negara itu bukan saja dilakukan oleh warga negara, tetapi juga

⁶⁸L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1973), halaman 18.

sering dilakukan oleh pejabat negara atau oknum pemerintah. Terjadinya perbuatan melanggar hukum adalah masalah yang serius dalam suatu negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, karena keadaan hukum sendiri sedang dalam penataan, sementara rakyat Belum terbiasa menangkap dan memahami setiap ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu tingkat kesadaran hukum masih rendah.

Masalah perbuatan melanggar hukum telah ada sejak perundang-undangan belum lengkap. Artinya masalah-masalah pelanggaran hukum belum diatur dalam Undang-undang. Persoalan melanggar hukum adalah persoalan yang saling kait-mengkait antara kesadaran hukum, moral penegak hukum, penegakkan hukum dan peraturan hukum. Bahkan sering pula menyangkut sosial ekonomi yang memaksa seseorang untuk melanggar hukum. Apabila oknum pemerintah melakukan perbuatan melanggar hukum, maka persoalannya bukan saja menyangkut sosial ekonomi, tetapi sudah menyangkut moral dan mentalitas korup yang dimilikinya. Perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah disebut sebagai "*onrechtmatige overheidsdaad*". Ini sering dikenal dalam lapangan hukum perdata. Dalam bahasa Perancis disebut "*detournement de pouvoir*".

Dalam hukum tata negara, perbuatan melanggar hukum oleh Pemerintah merupakan penyalahgunaan kekuasaan. Sebab di tangan pemerintah terdapat kekuasaan dan kekuasaan itu seringkali digunakan secara absolut untuk mempertahankannya meskipun melalui cara-cara yang bervariasi misalnya menciptakan peraturan perundangan yang menguntungkan kekuasaan. Para pemimpin pemerintahan mempunyai kedaulatan dan kewibawaan yang digunakan untuk melaksanakan pembangunan berdasarkan hukum negara. Akan tetapi, kekuasaan yang absolut adalah selalu korup (*corrupt*).

Pemerintahan yang korup cenderung melaksanakan penyelewengan baik secara individu maupun secara berkelompok dalam suatu mata rantai politik. Kehendak pemimpin belum tentu menjadi kehendak rakyat. Sebab pemimpin negara adalah pelaksana

saja dari ketentuan hukum negara yang menggariskan kebijaksanaan pembangunan. Apabila ada pejabat pada suatu ketika mengira bahwa ia adalah rakyat atau kemauannya adalah sama dengan kemauan rakyat, maka itu adalah sesuatu yang tidak benar. Pemikiran ini adalah *corrupt*, sebab mental yang demikian adalah absolut, seolah-olah kemauan rakyat tidak berubah, seakan-akan rakyat itu tidak berkembang, seolah-olah orang dapat mengetahui semua, seakan-akan pejabat itu menjadi nabi.⁶⁹ Penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah acapkali harus mengorbankan kepentingan rakyat, bahkan sama sekali melanggar Undang-undang yang merugikan hak azasi warga negara hal ini tentu saja bertentangan dengan UUD 1945.

Masa dimana timbul tradisi, bahwa melanggar hukum adalah melanggar undang-undang (*onrechtmatig is onwetmatig*) sebenarnya tak lebih dari pemerkosaan hak azasi. Di sini bukan saja undang-undang yang dinodai, tapi rakyat juga disakiti dan citra negara dikotori dimata negara-negara asing. Perbuatan melanggar hukum sebenarnya bukan saja melanggar undang-undang tetapi juga ketertiban, kepatutan, hukum adat dan hukum agama. Ada dua pendapat mengenai perbuatan melanggar hukum ini yaitu:

Pertama:

Perbuatan melanggar hukum dalam arti sempit. Dalam hukum tata negara ini didasarkan pada pemikiran bahwa perbuatan melanggar hukum hanyalah perbuatan yang melanggar undang-undang saja. Ini ditemukan pula dalam hukum pertama yang sering digambarkan dalam kasus-kasus klasik di Belanda. Pemikiran ini disebut sebagai pandangan "legalistis";

Kedua:

Perbuatan melanggar hukum dalam arti luas. Disini perbuatan melanggar hukum bukan saja melanggar hukum negara yaitu undang-undang produk badan legislatif dan pemerintah (eksekutif) tetapi

⁶⁹Basarudin Nasution, *op.cit*, halaman 4.

disamping itu juga melanggar hukum adat, hukum agama dan kepatutan serta kesusilaan dalam masyarakat.

Setiap perbuatan melanggar hukum negara sudah tentu harus diadili untuk mendapatkan sanksi atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan itu. Perbuatan melanggar hukum dalam arti luas seperti melanggar adat atau melanggar hukum agama, maka yang memberi sanksi adalah masyarakat sendiri dan dalam agama, sanksi itu bisa datang dari Tuhan. Perbuatan zina suatu pelanggaran hukum adat dan agama. Perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat seringkali tidak mendapat penyelesaian oleh karena alasan menjaga martabat dan kehormatan pejabat negara. Kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara seringkali tidak mendapatkan penyelesaian atau dipetieskan. Tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) atau perlindungan yang sama dihadapan hukum (*equal protection of the laws*). Alasannya adalah bahwa dalam negara hukum, siapa saja yang melakukan kesalahan dan pelanggaran hukum harus dihukum secara adil. Pemikiran ini lahir dari pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Ini merupakan perlindungan hak azasi warga negara. Perlindungan tidak berarti membebaskan seseorang dari kesalahan tidak juga berarti tidak boleh diperiksa sesuai ketentuan hukum yang berlaku, melainkan memberikan sanksi hukum terhadap pelanggar hukum dan membela seseorang yang tidak bersalah serta menyelamatkan hak-hak azasi perorangan.

2) Pengertian dan Beberapa Teori Azas Persamaan Dihadapan Hukum.

a. Arti persamaan (*equality*)

Equality, berasal dari bahasa Inggris yang secara harafiah berarti persamaan. Berdasarkan International Encyclopedia of the Social Sciences, apabila dikatakan manusia adalah sama, walaupun kenyataannya manusia tidak sama dalam banyak karakteristik. Karakteristik itu didasarkan pada perbedaan seks, warna kulit,

karakter/watak dan sebagainya, juga didasarkan pada berbagai institusi manusia yang berbeda seperti perbedaan kewarganegaraan, agama, tingkat sosial dan sebagainya.

Manusia tidak akan sama pula apabila dilihat dari perbedaan usia, tenaga, intelegensia, posisi, kekuasaan dan sebagainya. David L. Sill yang menyunting Encyclopedia tersebut menulis sebagai berikut:⁷⁰

"That men are equal means that men share some qualities; these must be specified. Men are evidently unequal in many characteristics. There are natural differences (sex, color, character, traits, natural endowment, etc.) and institutional variations (citizenship, religion, social rank, etc). Other properties are common amounts (age, strength, intelligence, power, etc.)."

Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat diambil suatu pengertian bahwa secara hakiki manusia itu adalah sama, tetapi menurut karakteristiknya manusia itu berbeda. Dalam deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat disebutkan bahwa *All men are created equal*. Manusia itu diciptakan sama oleh Sang Maha Pencipta yaitu Tuhan, namun manusia tidak sama secara fisik, harkat manusia itu yang sama. Menurut Hafiz Habibur Rahman, ketidaksamaan manusia bersumber kepada dua faktor, yaitu:⁷¹

- a. Nature;
- b. Nurture.

Bayi-bayi yang baru lahir secara alamiah tidaklah sama dalam kedudukan bentuk badan, kekuatan dan ukuran. Itu namanya ketidaksamaan yang bersumber pada Nature. Secara historis cita-cita

⁷⁰ David L. Sills, Editor, *International Encyclopedia of the Social Sciences, Volume V*, (New York: The Free Press), page 102.

⁷¹ Hafiz Habibur Rahman, *Political Science and Government, op.cit.*, hal. 117.

persamaan adalah warisan dari ketidaksamaan masyarakat kuno. Itu muncul sebagai protes melawan semua ketidaksamaan dalam status, posisi dan privilege. Secara etis manusia juga sama dihadapan Tuhan. Jika kita tambahkan, maka secara konstitusional, maka bagi negara yang melindungi hak asasi manusia, maka manusia adalah sama. Rahman menekankan pengertian "*Equality*" sebagai *the provision of adequate opportunities for all*.⁷² Di sini *equality* berarti suatu perlengkapan hidup yang mempunyai kesempatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan seperti kebutuhan pendidikan, perumahan, keadilan dan sebagainya. Rahman mengatakan: "*Equality, in short, means such organization of opportunity that no man's personality suffer frustration. So, the provision of adequate opportunity is one of the basic conditions of equality*". *Equality* berarti adanya kesempatan yang sama untuk memiliki hak-hak asasi sebagai suatu kebutuhan hidup seperti hak untuk diperlakukan sama dihadapan pemerintah atau hak untuk bebas berpendapat.

b. Macam-macam *Equality*

Menurut David L. Sills, sebagaimana dikutip dalam buku Ramly Hutabarat, SH yang berjudul "Persamaan Di Hadapan Hukum Di Indonesia", *Equality* dapat dibagi ke dalam 4 (empat) macam yaitu:⁷³

- a. *Natural Equality* (persamaan alamiah);
- b. *Civil Equality* (persamaan Hak Sipil);
- c. *Political Equality* (Persamaan Politik);
- d. *Economic Equality* (Persamaan Ekonomi).

⁷² *Ibid*.

⁷³ Ramly Hutabarat, *op.cit*, halaman 36.

Natural Equality adalah persamaan yang dibawa dari lahir yang dimiliki oleh manusia. Manusia mempunyai rasio, sehingga *equality* berarti manusia adalah sama karena memiliki akal/ rasio yang membedakan manusia dari binatang. *Civil Equality* adalah hak sipil yang sama bagi semua anggota masyarakat. Pengakuan akan persamaan ini berarti bahwa setiap warga negara diperlakukan sama dalam menikmati hak-hak dan perlindungan contohnya persamaan dihadapan hukum. *Political Equality* adalah hak yang sama bagi semua warga negara untuk berpartisipasi dalam urusan negara. Misalnya memberikan hak untuk ikut memilih dalam Pemilihan Umum. *Economic Equality* adalah persamaan hak dalam meningkatkan taraf ekonomi dalam kehidupan. Persamaan ini dititikberatkan pada persamaan kesempatan dan bukan pada persamaan pembagian hasil. Sebab banyak sedikitnya hasil tergantung pada usaha setiap orang dalam menggunakan kesempatan yang digunakan dalam meningkatkan taraf ekonomi.

Berdasarkan klasifikasi diatas, maka teori "*Equality before the law*" termasuk dalam *civil equality*, sebab menyangkut kepentingan setiap warga untuk diperlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintah. Perlakuan hukum itu sendiri tidak bisa berat sebelah. David L. Sills menyebutkan sebagai "*Impartiality*" artinya tidak berat sebelah. *Equality before the law* menurut Sills adalah "...*impartial application of the law* (Pelaksanaan Hukum yang tidak berat sebelah)."⁷⁴ *Equality* sangat erat hubungannya dengan *political equality*. Hak untuk memilih dalam pemilihan umum adalah hak rakyat dan dilindungi oleh hukum. Tidak ada hak yang berat sebelah yang diberikan kepada warga negara untuk ikut memilih dan dipilih asalkan memenuhi persyaratan yang ditentukan undang-undang. Sehubungan dengan ini Sills berkata dengan tegas:

⁷⁴David L. Sills, *op.cit.*, halaman 103.

“Most rules of allocation grant equal shares of some kind, not to all who are equal with respect to some property; for example, all adult citizens have the right vote”

Hak seperti ini disebut oleh Sills *“equal shares to equal”* mengikuti pendapat Aristotle yang mengatakan *“when either equals are awarded unequal shares or unequal shares.”*⁷⁵.

Pengertian *“equality”* dijelaskan oleh *Oxford English Dictionary* sebagai berikut:

- a. Suatu keadaan tentang pemilikan kemuliaan yang sama, derajat, atau hak-hak istimewa dengan orang lain;
- b. Suatu keadaan dimana terdapat persamaan di dalam kekuasaan, kemampuan, kepandaian, atau keunggulan;
- c. Jujur, tidak memihak, adil, seimbang, atau berkeseimbangan.

Pengertian *equality* dalam konteks persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan lebih tepa pada pengertian jujur, tidak memihak, adil, seimbang atau berkeseimbangan. Sebab hal itu merupakan hak hakiki dari setiap warga negara dibawah konstitusi negara yang demokratis.

c. Falsafah *“Equality”*

Jika ditinjau secara filosofis, maka semua manusia adalah sama (*All human-being are equal*). Dalam falsafah negara hukum, hak-hak warga negara adalah sama. Kenyataan adat istiadat yang memperhatikan adanya kasta atau kelas masyarakat bertentangan dengan falsafah persamaan hukum negara. Banyak agama telah menolong memberikan prinsip persamaan kedudukan manusia seperti agama Islam dan Kristen. Tetapi sulit disangkal bahwa agama Hindhu masih mempertahankan adanya kasta masyarakat.

⁷⁵ *Ibid.*

Keadaan ini pernah terjadi dalam masyarakat negro di Amerika Serikat. Meskipun Amerika terkenal dengan demokrasinya, tetapi disinilah letak perbedaan teori dan praktek persamaan manusia itu. John Dollard mengadakan suatu penelitian yang cermat tentang diskriminasi terhadap negro dalam status sosial, ekonomi dan politik. Dollard mengatakan:⁷⁶

"The Negro is still discriminated against in the race for economic power and status, but his gains over the slave role are by no means inconsequential."

Negro yang berkulit hitam dibedakan dari ras kulit putih dalam status ekonomi dan politik, meskipun sekarang akan selalu diusahakan persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan. Tetapi opini diskriminasi itu belumlah sirna.

Masalah *equality* menyangkut masalah kebutuhan manusia pada suatu bangsa yang merupakan masalah hak warga negara secara keseluruhan. Landasan minimal dari prinsip persamaan ini setidaknya ada dua hal yang menjadi dasarnya menurut *"The Encyclopedia Americana"* yaitu:⁷⁷

- a. Manusia membutuhkan bakat manusiawi untuk keuntungan dan kebaikan;
- b. Kita membutuhkan perlindungan bersama (*for mutual protection*)

Perlindungan bersama disini adalah perlindungan warga negara oleh kekuasaan Pemerintahan, hukum dan keadilan. Dengan demikian pada hakikatnya semua manusia mencita-citakan agar

⁷⁶John Dollard, *Caste and Class in Southern Town*, (New York USA:Anchor Books, 1957), page 57.

⁷⁷The *Encyclopedia Americana International Edition, Volume 10*, (New York USA), page 439.

mendapat perlindungan dari sesuatu yang lebih berkuasa baik itu kekuasaan Tuhan, penguasa negara, hukum dan alat negara lainnya.

d. *Equality Before The Law*

Istilah "*Equality Before The Law*" ini merupakan istilah yang lazim digunakan dalam huku tata negara, sebab hampir setiap negara mencantumkan azas ini di dalam konstitusinya. Pentingnya untuk mencantumkan Azas *Equality Before The Law* dalam suatu konstitusi adalah karena hal ini merupakan suatu norma hukum yang melindungi hak-hak azasi warga negara. Bahwa semua warga negara sama "*equal*" di hadapan hukum dan pemerintahan.

Equality Before The Law mempunyai arti persamaan di hadapan hukum. Jika dalam konstitusi suatu negara mencantumkan Azas *Equality Before The Law*, maka konsekuensi logisnya penguasa dan penegak hukum haruslah melaksanakan dan merealisasikan azas ini dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebab jika azas ini tidak dilaksanakan berarti akan terjadi penyelewengan dari konstitusi meskipun tampaknya bukan merupakan pelanggaran yang terang-terangan, namun sangat dirasakan oleh rakyat betapa ketimpangan hukum merupakan siksa batin yang berkepanjangan.

B. Pengertian azas *Equality Before The Law* dari berbagai sudut pandang dan yang dianut oleh Indonesia.

1. Teori "*Equality Before The Law*" menurut Demokrasi Barat

Kata "*Democracy*" berasal dari dua kata-kata bahasa Yunani yaitu "*demos*" yang artinya rakyat dan "*cracy*" artinya pemerintahan, kedaulatan atau kekuasaan. Sehingga secara keseluruhan demokrasi adalah kedaulatan atau kekuasaan rakyat. Dan tujuan hidup demokrasi adalah supaya terlaksananya kebebasan persamaan dan persaudaraan, bagi semua dan antara semua, karena itulah pokok-pokok kebahagiaan hidup, terutama

dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.⁷⁸ Negara demokrasi berarti negara yang mempunyai kedaulatan rakyat dan kekuasaan rakyat. Namun banyak sekali penguasa-penguasa diktator yang berlindung dibalik demokrasi dan kepentingan rakyat. Salah satu implikasi dari demokrasi yang hampir tidak dapat dielakkan timbul dari sistem ini adalah bahwa pemerintahan oleh rakyat besar kemungkinannya juga mengarah ke pemerintahan untuk rakyat. Henry B. Mayo mengatakan sehubungan dengan pemerintahan untuk rakyat ini sebagai berikut:⁷⁹

"Demikian dalamnya tertanam gagasan mengenai pemerintahan untuk rakyat dalam pemikiran modern, sehingga sekarang para diktator pun mengaku memerintah untuk kepentingan rakyatnya, suatu cara untuk membenarkan sistem despotisme yang jarang ditemui di masa lampau. Definisi demokrasi yang dikemukakan oleh juru bicara Uni Soviet (sekarang bernama Rusia) biasanya mengikuti garis ini, kalau kebijaksanaan suatu pemerintah adalah untuk kepentingan musuh-musuh mereka yang paling keras, maka pemerintah itu adalah pemerintahan demokrasi. Tetapi definisi ini tidak ada gunanya. Definisi ini menghapus sama sekali perbedaan despotisme yang baik hati dengan demokrasi, sedangkan dengan tidak adanya kebebasan politik dan pilihan yang bebas yang merupakan ciri-ciri pokok demokrasi, maka yang dapat kita pegang hanyalah kata-kata si diktator yang mengatakan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaannya benar untuk rakyat."

Meskipun para diktator mendengungkan demokrasi dan kepentingan rakyat, maka yang dapat dipegang dari ucapan-ucapan itu menurut Mayo adalah essensinya, yaitu kebijaksanaan untuk rakyat atau demokrasi untuk kepentingan rakyat.

Salah satu negara yang menghargai hak-hak demokrasi rakyat adalah Amerika Serikat. Ini bukan saja tercermin dalam konstitusi Amerika Serikat, tetapi juga dalam praktek ketatanegaraan sehari-hari, rakyat bebas menuntut hak, bebas berpendapat, berkumpul, melakukan kegiatan politik dan sebagainya. Panitia Presiden Truman dalam merumuskan hak-hak

⁷⁸H. Kahrudin Yunus, *Pedoman Ber-Negara menurut Islamisme*, (Jakarta: Pikiran Baru 1968), halaman 90.

⁷⁹Henry. B. Mayo, *Nilai-nilai Demokrasi*, Editor Prof. Miriam Budiardjo dalam buku *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1975), halaman 162.

rakyat menyatakan ada empat hak-hak dasar yang sangat penting di Amerika Serikat yaitu:⁸⁰

- a. Hak untuk keamanan dan keselamatan seseorang (*The right to safety and security of the person.*);
- b. Hak kewarganegaraan dan hak-hak istimewanya (*The right citizenship and its privileges*);
- c. Hak bersuara dan berpendapat (*The right to freedom of science and expression*);
- d. Hak untuk mendapatkan persamaan kesempatan (*The right to equality of opportunity*).

Demokrasi di Amerika Serikat menganut azas persamaan di hadapan hukum sebagai bentuk dari *the right to equality of opportunity*. Ini berlaku sejak Presiden Truman berkuasa di Amerika Serikat hingga sekarang ini, bahkan pada masa pemerintahan Jimmy Carter masalah hak-hak azasi ini menjadi titik sentral dari kampanye dan mewarnai model kepemimpinannya. Selain itu Tocquenville menekankan perlunya kebebasan (*liberty*) dalam demokrasi di Amerika Serikat dan bukan kesamarataan. Kebebasan menurut Tocquenville adalah esensi kemerdekaan manusia (*the essence of human freedom*).⁸¹

Tocquenville tidak sependapat dengan prinsip kesamarataan, tetapi lebih menekankan pada kebebasan. Masalahnya Tocquenville tidak melihat bahwa di Amerika Serikat sendiri prinsip kesamarataan itu telah berakar, misalnya kesamarataan di hadapan hukum. Meskipun demikian pemikiran Tocquenville sangat membantu tegaknya demokrasi di Amerika Serikat.

⁸⁰Miriam D. Irish and James W. Prothro, *The Politics of American Democracy*, (New Jersey: 1968), page 584.

⁸¹Alexis de Tocquenville, *Democracy in America*, translated by Henry Reeve, (New York: Oxford University Press, 1947).

Kebebasan individu menjadi kepribadian individu di Amerika Serikat. Akibatnya setiap orang bebas melakukan kegiatan politik. Itulah suatu gambaran demokrasi di Amerika Serikat. Setiap orang berhak menuntut dan dituntut dihadapan pengadilan. Mercer mengatakan: "...*individual freedom and the development of personality ought to be primary goals of political action in any democratic American Community.*"⁸²

Kebebasan individu dan perkembangan kepribadian masyarakat Amerika Serikat haruslah merupakan target utama dalam tindakan politik dalam setiap masyarakat demokrasi di Amerika Serikat. Demokrasi di Amerika Serikat bermuara pada suatu keyakinan bahwa hukum harus ditegakkan, keadilan harus diberikan kepada orang yang berhak menerimanya, persamaan dihadapan hukum harus diwujudkan dan jaminan perlindungan merupakan suatu yang esensial dalam demokrasi di Amerika Serikat. Dalam hal ini Mercer mengatakan:

*"And the reaching of these ends surely requires equality under law and constitutional rights unchallenged by special privilege or power springing from high economic and social position".*⁸³

Persamaan di hadapan hukum digariskan dalam konstitusi dimana setiap orang juga sama di hadapan kekuasaan dan sama pula hak masing-masing untuk meningkatkan taraf ekonomi, meskipun status seseorang berbeda menurut tingkat kemampuan masing-masing. Ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Sills. Sills mengatakan bahwa: "*For equality was defined in terms of justice -of giving each man his due. So that equal man received equal words*".⁸⁴

⁸²Blaine E. Mercer, *The American Community*, (New York: Random House, 1956), page

⁸³*Ibid.*

⁸⁴David L. Sills, *op.cit.*, page 109.

Persamaan diartikan dalam term keadilan memberikan sesuatu sesuai dengan hak yang dimilikinya. Jadi, persamaan manusia itu diterima sebagai ganjaran yang sama meskipun manusia tidak selalu harus sama.

Perkembangan dan keberhasilan demokrasi pada bangsa Amerika dan Skandinavia, mempunyai kedudukan yang tinggi. Di sini demokrasi merupakan perlengkapan politik, hal itu juga menunjukkan tuntunan kehidupan demokrasi sosial (*social democracy*). Khususnya, demokrasi ini telah berlangsung lama menuju persamaan yang maksimal-persamaan status, kesempatan, dan kesamaan sebagai titik awal kehidupan. Dalam demokrasi Barat terutama di Amerika Serikat prinsip-prinsip persamaan di hadapan hukum itu bukan saja merupakan konsepsi teoritis, tetapi diwujudkan secara nyata meskipun kebebasan di Amerika Serikat tidak seperti kebebasan yang dianut oleh konsepsi Islam. Kebebasan yang dianut oleh konsepsi Islam adalah kebebasan yang berakhlak sesuai dengan Al-Quran dan Sunnah Nabi Muhammad S.A.W., sedangkan kebebasan di Barat tidaklah diukur dari sudut akhlak yang dihubung-hubungkan dengan akhlak keagamaan. Dalam *The International Bill of Human Rights, Universal Declaration of Human Rights* disebutkan pada pasal 7 (*article 7*) sebagai berikut:

"All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination."

Setiap warga negara sama dihadapan hukum dan haknya diberikan tanpa diskriminasi untuk mendapatkan perlindungan hukum yang sama. Semuanya diberikan hak perlindungan yang sama. Pasal ini merupakan dasar juridis bagi perlindungan hukum dan persamaan di hadapan hukum menurut demokrasi Barat. Persamaan dihadapan hukum ini selain dianut secara tegas oleh Islam dan dianut dalam konstitusi negara-negara Barat terutama Amerika Serikat, juga dianut oleh konstitusi UUD 1945 dan demokrasi Pancasila. Dengan demikian sebagai perbandingan azas

“equality before the law” ini akan ditinjau pula dari sudut Islam, kemudian akan dilihat bagaimana konsep konstitusi UUD 1945 menganutnya.

2. Teori “*Equality Before The Law*” menurut Islam.

Di dalam Islam dianut suatu prinsip yang sangat tegas dan jelas tentang persamaan manusia atau persamaan warga negara di hadapan Tuhan. Yang membedakan manusia atau warga negara satu sama lainnya adalah takwa. Kadar takwa setiap orang berbeda-beda. adapun perbedaan kaya dan miskin, cantik dan jelek, penguasa dan rakyat hanyalah merupakan perbedaan lahiriah dan perbedaan prestasi atas usaha masing-masing. Konsep persamaan dalam Islam sudah barang tentu didasarkan pada Al-Quran dan Sunnah Nabi Muhammad S.A.W. apabila garis hukum tidak ditemukan kejelasannya dalam Al-Quran dan Sunnah Nabi, maka muncul hukum ketiga dan keempatnya yaitu *Ijma'* (konsensus) dan *Qiyas* (analogi). Seluruh sumber hukum Islam secara fundamental didasarkan pada Al-Quran dan dijelaskan secara operasional oleh Hadist. *Ijma'* dan *Qiyas* adalah suatu Ijtihad dari kalangan hukum dan ahli ketatanegaraan. Ijtihad adalah suatu usaha yang sungguh-sungguh dari ahli hukum untuk menemukan sesuatu garis hukum tertentu.

Dalam *The Encyclopedia of Islam*,⁸⁵ ijtihad diartikan secara *letterlek exerting onself*, yaitu suatu teknik dalam hukum Islam untuk menggunakan penalaran individual secara umum kemudian, dalam pengertian tertentu, berarti untuk menggunakan metode penalaran berdasarkan analogi. Ahli hukum yang menggunakan Ijtihad itu disebut Mujtahid (*the lawyer who is qualified to use it is called Mujtahid*). Secara esensial setiap warga negara adalah sama dan ini dianut oleh ajaran Islam. Para ahli banyak mengemukakan konsepsi persamaan “*dignity*” manusia baik dihadapan Tuhan maupun dihadapan hukum buatan manusia yang tidak bertentangan dengan Al-quran sebagai sumber utama dari segala norma-norma

⁸⁵B. Lewis, V.L. Menege, Ch.Pellat and J. Schacht, *The Encyclopedia of Islam*, (London: 1971), page 1026.

kehidupan. Sudah barang tentu norma-norma Al-Quran tersebut berlaku bagi suatu negara Islam dan bagi umat Islam baik yang hidup di bawah negara komunis maupun di negara kapitalis. Islam itu merupakan ajaran yang komprehensif, universal, dan totalitas. Oleh karena itu, dimanapun seorang Muslim berada maka kedudukannya sebagai warga negara terikat pada kepatuhan pada hukum Islam. Islam memproklamasikan konsepsi persamaan yang dijamin oleh hukum Islam. Dengan demikian warga negara mempunyai hak menuntut persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan. Abul-Fazl Ezzati dalam bukunya *An Introduction to the History of the Spread of Islam*, mengatakan:⁸⁶

"Islam proclaimed a sound equality among human beings. Each person is distinguished from other persons not by factors beyond his control, such as race or colour, but only by factors in his powers such as piety, knowledge, hard work and good deeds."

Ezzati mengungkapkan bahwa Islam telah memproklamirkan suatu persamaan manusia. Setiap orang dibedakan dari yang lainnya bukan berdasarkan ras dan warna kulitnya, tetapi hanya karena faktor ketakwaan, ilmu pengetahuan, kerja kerasnya, dan perbuatan baik yang dilakukan. Apa yang dikemukakan Ezzati ini sangatlah masuk akal, karena jika kita melihat konstitusi beberapa negara, mengakui dan menghargai martabat warga negara, tetapi karena kewajiban negara untuk memperlakukan setiap warga negara sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Disinilah letak kelebihan dan keistimewaan konsep Islam yang tidak melihat dari sudut kewajiban negara saja, tetapi merupakan hukum alam dan ajaran keagamaan yang meletakkan dasar-dasar persamaan. Agama Islam melihat perbedaan dari sudut ketakwaan dan ilmu pengetahuan mempunyai korelasi antara aktivitas manusia dalam hidup bernegara dan keyakinan vertikal pada Tuhan Yang Maha Kuasa. Allah dalam Islam adalah Tuhan umat manusia secara keseluruhan. Dia bukanlah Tuhan dari manusia pilihan,

⁸⁶Abul-Fazl Ezzati, *An Introduction the History of the Spread of Islam*, (London: The Ludo Press Ltd., 1978), page 175.

warga pilihan, kelas masyarakat pilihan, bangsa pilihan, atau warna yang paling diistimewakan atau warna kulit terpilih.

Dalam Islam Tuhan sangatlah adil menciptakan makhluk di jagat raya ini. Keadilan Tuhan adalah keadilan mutlak dan kebenaran yang Ia miliki adalah kebenafran mutlak. Ini menurut kepercayaan umat Islam yang dianut dalam hidup bernegara dan bermasyarakat. Ezzati mengatakan sehubungan dengan keagungan dan keadilan Tuhan ini, sebagai berikut: *"Islam was the creed in which God was only unique and supreme but just. It was the religion based on equality men"*.⁸⁷ Islam adalah suatu kepercayaan dimana Tuhan merupakan suatu yang unik dan agung bahkan adil. Islam itu didasarkan pada persamaan manusia. Seiring dengan doktrin keadilan, maka terdapat pula doktrin persamaan antara warga negara.

Syariat Islam semenjak ada, mengajarkan suatu teori persamaan (*equality*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Teori persamaan ini didasarkan pada Firman Allah, ayat 13 surat Al-Hujarat yang artinya sebagai berikut:

"Hai manusia, sesungguhnya Kami telah jadikan kamu dari laki-laki dan perempuan, dan Kami telah jadikan kamu beberapa bangsa dan puak, supaya kamu berkenal-kenalan. Sesungguhnya semulia-mulia kamu disisi Allah, ialah sebakti-baktinya dari antara kamu. Sesungguhnya Allah itu yang mengetahui, yang sadar."

Dasar hukum persamaan warga negara/manusia ini diperkuat lagi oleh Sunnah Rasulullah sebagai sumber hukum kedua dalam Islam sebagai berikut: "Manusia itu sama rata, seperti gigi sebuah sisir, tidak ada keutamaan bagi orang Arab atas orang Ajam, melainkan dengan takwa. "Persoalan", "Dignity" dan "Human Rights" demikian jelas dianut dalam Islam sebagaimana disebutkan dalam contoh dasar hukum di atas. Syariat Islam menerapkan prinsip persamaan ini sedemikian luasnya, sehingga tidak membedakan antara orang atasan dengan orang bawahan, antara raja

⁸⁷Abul-Fazl Ezzati, *Ibid.*, page 178.

dengan rakyat, antara duta-duta(diplomat) dengan rakyat biasa, sebagaimana tidak ada perbedaan antara pemimpin rakyat dengan rakyat biasa, antara orang kaya dengan orang miskin. Di dalam perundang-undangan tidak ada perbedaan antara pemerintah dengan rakyat. Tak ada keistimewaan di hadapan hukum, semuanya sama dihadapan hukum. Yang salah tetap salah dan yang benar tetap dibenarkan. Memanipulasi kebenaran adalah suatu hal yang dilarang oleh Islam. Larangan itu bukan saja merupakan pelanggaran terhadap hukum dan moral masyarakat, tetapi merupakan pula pelanggaran terhadap perintah Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa. Rasulullah S.A.W sebagai Nabi, kepala negara tidak pernah mengatakan dirinya mempunyai keistimewaan di hadapan hukum negara. Dia berkata: "Dan tiadalah aku, melainkan seorang manusia yang menjadi pesuruh Tuhan." Contoh yang diberikan Rasulullah pada masa kepemimpinannya dan pada masa kepemimpinan sahabat Rasulullah membuktikan prinsip "*equality before the law*" ditegakkan dengan baik.

Ali Ibnu Abu Thalib di waktu menjadi khalifah kehilangan sebuah baju besi dan beliau menemukannya pada seorang Yahudi yang mengaku miliknya. Maka Ali mengadukan hal itu kepada hakim, lalu hakim memenangkan Yahudi itu.⁸⁸

Al-Mughirah, Gubernur kufah, dituduh berzinah. Maka dia dihadapkan ke hadapan hakim lantaran jarimah yang dituduhkan itu, di pengadilan biasa dan cara yang biasa.⁸⁹ Dua contoh ini merupakan gambaran bahwa prinsip "*equality before the law*" dalam sejarah kehidupan hukum dilaksanakan dalam masyarakat Islam secara konsisten. Dalam bidang politik rakyat mempunyai hak dan kedudukan insani yang sama pula. Islam menetapkan bahwa setiap warga negara itu mempunyai hak penuh dalam persoalan politik, ia berhak mengkontrol atau memberi nasehat kepada

⁸⁸Ramly Hutabarat., *op. cit.*, halaman 47.

⁸⁹T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Hukum Antar Golongan dalam Fiqih Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971), halaman 54.

pemimpin-pemimpin negara dan penguasa-penguasa pemerintah, sebab ia akan diminta pertanggungjawaban mengenai hari depan bangsa.⁹⁰

Pandangan hidup bermasyarakat dan bernegara dimana hak-hak warga negara sama dihadapan hukum dan pemerintahan didasarkan pada syariat Islam. Undang-undang negara tidak boleh bertentangan dengan Al-Quran. Undang-undang adalah ciptaan manusia, sewaktu-waktu bisa salah. Oleh karena itu, peraturan ciptaan manusia harus dibuat sinkron dengan Al-Quran agar nilainya tetap bertahan secara lestari. Di dalam konsep ketatanegaraan yang dianut dalam Islam, setiap peraturan yang bertentangan dengan syariat Islam tidak patut dipatuhi oleh warga negara yang beragama Islam. Dr. Abdul Kadir Audah dalam hal ini mengatakan:⁹¹

“Undang-undang Dasar yang azasi bagi seorang Muslim adalah syariat Islam. Maka segala Undang-undang ciptaan manusia yang datang sesuai dengan nas atau sejalan dengan pokok-pokok syariat itu, atau sejalan dengan peraturannya, maka seorang Muslim boleh dengan seizin Allah. Dan sebaliknya segala Undang-undang yang datang bertentangan dengan syariat itu, maka ia harus dilawan dan diinjak, karena tidak ada kemuliaan sama sekali bagi apa yang menyalahi Islam dan sekali-sekali tidak boleh taat pada mahluk dalam hal-hal yang maksiat kepada Allah”.

Dengan demikian prinsip persamaan di hadapan hukum menurut Islam adalah prinsip yang didasarkan kepada syariat Islam. Ini diakui oleh Abdurahman Saleh S.H, mantan Jaksa Agung RI, dia mengatakan.⁹² “Bahwa persamaan dihadapan hukum banyak diatur dalam Al-Quran, tetapi belum ada suatu negara Islam pun yang betul-betul melaksanakan prinsip itu”. Abdurahman mempersoalkan tentang aplikasi prinsip persamaan dihadapan hukum itu, meskipun diakui bahwa dasar-dasarnya

⁹⁰Musthafa Husni Assiba’l, *Sosialisme Islam*, (Bandung: CV.Diponegoro, 1969), halaman 244.

⁹¹Abdul Kadir Audah, *Islam dan Perundang-undangan*, (Jakarta: CV. Mulja, 1965), halaman 13.

⁹²Ramly Hutabarat., *op.cit.*, halaman 48.

dalam Al-Quran banyak ditemui. Mungkin hal ini sudah merupakan problema setiap negara dimana antara teori dan praktek sering tidak sesuai, antara perbuatan dan perkataan saling bertentangan.

Teori persamaan menurut Islam merupakan salah satu konsep yang menjamin hak-hak warga negara. Menjamin dalam arti melindungi dan memperlakukan warga negara dan setiap individu sama tanpa diskriminasi. Bahkan orang Kristen yang ada dalam suatu negara Islam pun wajib mendapat perlindungan hukum. Itulah azas keadilan yang dianut Islam.

Undang-undang harus diterapkan tanpa membedakan bangsa, warna kulit, pangkat, kekayaan, kerabat atau kawan. Negara harus mengambil tindakan pada warga negara yang berbuat salah dan membela kebenaran berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam. Jika pejabat atau oknum pemerintah melakukan pelanggaran haruslah dihukum. Hukuman bukan saja untuk rakyat dan orang-orang miskin. Sehubungan dengan prinsip persamaan dihadapan hukum ini, Rasulullah memperingatkan dalam satu Haditsnya yang artinya sebagai berikut:⁹³

"Sesungguhnya bencana telah menimpa orang-orang terdahulu dari kamu ialah apabila orang-orang bangsawan mencuri mereka membiarkan saja (tanpa dihukum). Tapi apabila orang yang lemah mencuri mereka mengenakan had ke atasnya. Aku bersumpah, demi Allah bahwa sekiranya Fatimah binti Muhammad mencuri, niscaya aku potong tangannya".

Perkataan Rasulullah ini menegaskan bahwa Islam menganut prinsip "Equality Before The Law". Sehubungan dengan ini A. Karim Zaidan menyebutkan konsep persamaan berdasarkan syariat Islam mempunyai dua hal yang dianggap penting yaitu:

- a. Persamaan dalam Undang-undang;
- b. Persamaan di dalam peradilan.

⁹³A. Karim Zaidan, *Umat dan Negara dalam Syariat Islam*, (Kelantan-Malaysia: 1978), halaman 54.

Pada bagian pertama menekankan perlunya konstitusi dan perundang-undangan menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara di hadapan hukum. Pada bagian kedua menghendaki perlakuan yang adil dalam peradilan. Para pihak yang bersengketa harus diperlakukan sama di dalam sidang peradilan. Para pihak yang bersengketa harus diperlakukan sama di dalam sidang peradilan. Zaidan menegaskan:⁹⁴ "Malah musuhpun mestilah menikmati keadilan penghakiman serta menikmati konsep persamaan dalam pengadilan". Di dalam Al-Quran terhadap satu ayat yang menyebutkan kewajiban berbuat adil sebagai berikut:⁹⁵

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang-orang yang berjuang untuk Allah sebagai saksi yang adil. Janganlah kesalahan sesuatu kaum menyebabkan kamu tidak berlaku adil. Bersifat adillah kamu. Yang demikian adalah lebih hampir kepada takwa."

Sebagai penegak hukum dan Pemerintah yang beriman kepada Tuhan, wajib menegakkan keadilan dan memegang teguh persamaan di hadapan hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Al-Quran di atas. Islam melengkapi suatu jaminan perlindungan hukum sebagaimana demokrasi Barat menganut prinsip "Equality Before The Law". Jaminan perlindungan dalam Islam menyeluruh terhadap hidup, anggota badan, harta benda, martabat (*dignity*), kebudayaan dan agama. Ini bisa diwujudkan melalui hukum yang berlaku pada suatu negara tertentu. Mengenai hal ini Abul A'la Maududi mengatakan bahwa:⁹⁶

"Islam furnishes a guarantee of protection of life and limb, property and culture, faith and honour it enforces only its law of the land on them and it gives them equal rights with Muslims in all civil matters."

⁹⁴*Ibid.*, halaman 56.

⁹⁵Surat An-Nisa' ayat: 135.

⁹⁶Abdul A'la Maududi, *First Principle of The Islamic State*, translated & edited by Kurshid Ahmad, (Lahore-Dacca-Karachi: Islamic Publication Ltd., 1967), page 66.

Sebenarnya apa yang dikatakan oleh Maududi ini adalah cerminan atau tafsiran konsep "*Equality Before The Law*" yang dianut oleh Islam sebagai manifestasi dari asas perlindungan hidup (*protection of life*). Oleh karena itulah, dalam masyarakat dimana penganut Islam terdapat, terikat dengan ajaran Islam. Dengan demikian seorang penegak hukum Muslim, Pemerintah yang Muslim, Pejabat Negara yang Muslim dan anggota Parlemen yang Muslim adalah wajib memperhatikan tentang prinsip persamaan dihadapan hukum. Dengan menghayati ajaran ini, diharapkan hukum negara dapat ditegakkan secara adil pada semua warga negara tanpa diskriminasi. Kewajiban menegakkan hukum tanpa diskriminasi bukanlah suatu amanah yang diemban oleh setiap yang berwenang dalam hubungannya dengan kepatuhan terhadap Tuhan. Itulah esensi teori persamaan di hadapan hukum atau kesamarataan di hadapan hukum menurut Islam.

3. Teori "Equality Before The Law" menurut Undang-Undang Dasar 1945

Pada tanggal 10 Desember 1948 General Assembly dari United Nations (PBB) menelorkan suatu "*Universal Declaration of Human Rights*" yang tidak kurang dari 29 hak-hak azasi yang hampir semua dimuat pula dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUD Sementara 1950. Konstitusi Persekutuan Tanah Melayu (*Constitution of The Federation of Malaya*) pun mencantumkan hak azasi manusia didalamnya terutama perlindungan dan persamaan di hadapan hukum.⁵⁷ Dalam bagian II konstitusi itu disebutkan pada pasal 8 sebagai berikut:

- 1) Semua orang adalah sama terhadap undang-undang dan berhak atas perlindungan yang sama dari undang-undang;
- 2) Kecuali yang dengan tegas diperbolehkan oleh konstitusi ini, maka tidak akan ada diskriminasi antara warga negara yang hanya

⁵⁷Konstitusi Persekutuan Tanah Melayu (*Constitution of The Federation of Malaya*), diterjemahkan oleh Mr. J.C.T. Simorangkir, (Jakarta: Gunung Agung, 1959), halaman 12-13.

berdasarkan agama, suku bangsa, keturunan, atau tempat kelahiran dalam sesuatu undang-undang atau dalam pengangkatan suatu jabatan atau pekerjaan di bawah kekuasaan umum atau dalam administrasi sesuatu undang-undang berhubungan dengan pendapatan, pemeliharaan atau pembagian milik atau yang berhubungan dengan mendirikan atau melanjutkan sesuatu dagang, usaha, pekerjaan keahlian, pekerjaan panggilan atau pekerjaan biasa;

- 3) Tidak akan ada diskriminasi yang menguntungkan bagi seseorang berdasarkan bahwa ia adalah seorang subyek daripada raja sesuatu negara bagian;
- 4) Tidak ada kekuasaan umum yang akan mengadakan diskriminasi bagi seseorang berdasarkan, bahwa ia adalah penduduk atau mempunyai sesuatu perusahaan dalam suatu bagian dari federasi di luar kekuasaan hukum dari kekuasaan umum itu.

Dicantumkannya persamaan hak di hadapan hukum dalam konstitusi Persekutuan Tanah Melayu adalah untuk melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang. Perlindungan hak-hak warga negara di hadapan hukum adalah persoalan yang sangat penting dalam negara hukum yang mencita-citakan terwujudnya keadilan. Agar orang tidak dipaksakan untuk pada akhirnya memberontak terhadap tirani dan penindasan, maka hak-hak azasi manusia harus dilindungi dengan kekuasaan hukum (*protected by the rule of law*)

Dalam beberapa konstitusi Negara Republik Indonesia, perlindungan ini dicantumkan baik dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUD 1950 dan UUD 1945. Dalam UUD RIS, hak-hak azasi manusia mendapat tempat penting, yaitu dalam Bab V pasal 7-33, sedang dalam Bab VI pasal 34-41 dimuat pula beberapa kewajiban azasi pemerintah terhadap rakyat. Konsep Universal Declaration of Human Rights PBB tertanggal 10 Desember 1948 telah dijadikan pedoman oleh Panitia Perancang UUD-RIS. Isi Bab V dan VI UUD RIS disusun sesuai dengan pasal 3 ayat (2)

Statut Uni Indonesia Belanda itu, dan isi kedua bab itu hampir tidak mengalami perubahan pindah ke Bab I Bagian V (pasal 7-34) dan Bagian VI (pasal 35-43) UUDS 17 Agustus 1950. Untuk melihat secara jelas perlindungan hukum dan persamaan dihadapan hukum dianut oleh konstitusi 1950, maka disini akan dikemukakan beberapa pasal dan penjelasan sebagai berikut:

Memuat azas bahwa setiap manusia harus diakui sebagai pribadi terhadap Undang-undang, yang berhak menuntut perlakuan dan perlindungan yang sama oleh Undang-undang (ayat (1-3)). Khususnya setiap manusia berhak memperoleh bantuan hukum ("*Rechts hulp*") dari hakim-hakim yang diperkenankan kepadanya memuat Undang-undang (ayat (4)).

Menanggapi pasal ini, Prof. Drs. G.J. Wolhoff mengatakan:⁹⁸

"Pengakuan tiap-tiap manusia sebagai pribadi terhadap undang-undang berarti pengakuannya sebagai oknum pribadi hukum, subyek hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang berlaku".

Berdasarkan pendapat Wolhoff ini, maka setiap warga negara wajib melaksanakan peraturan perundang-undangan, tetapi setiap warga negara berhak pula menuntut persamaan dihadapan hukum dan perlindungan hukum serta bantuan hukum. Hal ini dianut oleh pasal 7 UUDS 1950. pasal 7 ini memuat azas "*Equality Before The Law*" atau "*Gelijkheid voor de wet*". Maksud azas itu adalah supaya dalam sistem peraturan hukum yang berlaku tidak terdapat peraturan hukum yang bersifat diskriminatif dan supaya terjaminlah perlindungan hukum yang sama kepada semua oknum pribadi manusia baik oleh undang-undang maupun oleh hakim-hakim yang wajib mengadili sengketa mengenai isi dari peraturan hukum itu. Wolhoff mengatakan sehubungan dengan hal ini bahwa,⁹⁹:

⁹⁸G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas), halaman 147.

⁹⁹*Ibid.*

"Persamaan itu tidak berarti tuntunan supaya tiap-tiap oknum pribadi dikuasai peraturan hukum yang sama dan bahwa tidak boleh diadakan diferensiasi hukum sesuai dengan kebutuhan hukum golongan-golongan tertentu dan masyarakat".

Adanya jaminan perlindungan hukum oleh Konstitusi dan perundang-undangan tidak berarti setiap orang bebas berbuat sesuatu. Tidak berarti para hakim, jaksa dan polisi bisa berbuat semaunya. Tidak berarti oknum pemerintah bisa berbuat tanpa batas. Sebab kebebasan tanpa batas adalah kesewenang-wenangan.

Masih banyak pasal-pasal UUDS 1950 yang mengandung azas persamaan di hadapan hukum dan perlindungan hukum seperti pasal 32 yang menyebutkan: "Bahwa setiap manusia dalam wilayah Negara harus patuh kepada Undang-undang, tidak lupa memperhatikan aturan-aturan hukum yang tidak tertulis". Kemudian dalam pasal 11 disebutkan bahwa adanya larangan siksaan dan hukuman ganas atau menghina. Dalam pasal 12 dianut pula larangan kesewenang-wenangan penangkapan. Dikatakan dalam pasal 12 yaitu: "Melarang tangkapan atau tahanan yang tidak berdasarkan perintah yang dikeluarkan oleh kekuasaan yang sah sesuai dengan Undang-undang yang mengatur dalam hal mana tindakan itu boleh diambil dan menurut cara apa tindakan itu harus dijalankan". Larangan ini juga ditujukan kepada lembaga penegak hukum, khususnya kejaksaan dan kepolisian untuk menghindarkan tindakan pengurangan kebebasan pribadi (*Vrijheidsberoving*) sewenang-wenang.

Penangkapan sewenang-wenang bukan saja merupakan pelanggaran hak azasi warga negara, tetapi dapat merusak citra lembaga penegak hukum. Suatu hal yang menjol dari UUDS 1950 ini, adalah dianutnya secara tegas azas "*Nullum Poena Sine Culpa*" dan "*Nullum Poena Sine Lege*". Ditinjau dari sudut tata negara, ini merupakan prospek terbinanya perlindungan warga negara dengan memperlakukan kesamaan di hadapan hukum. Tentu saja sebagai konsekuensi logisnya maka setiap oknum penguasa atau penegak hukum wajib melindungi warga negara dan memperlakukannya sama di hadapan hukum. Azas ini disebutkan dalam

pasal 14 ayat (1) dan (2) UUDS 1950. Azas "*Nullum Poena Sine Culpa*" pada ayat (1) dan "*Nullum Poena Sine Lege*" pada ayat (2) dan (3). "*Nullum Poena Sine Lege*" berarti bahwa orang hanya dapat untuk dihukum dan dijatuhi hukuman berdasarkan alasan bahwa ia melanggar aturan hukum yang telah berlaku pada saat ketika ia melanggarnya.¹⁰⁰ Ayat (3) menentukan bahwa bila aturan hukum itu diubah setelah pelanggaran, maka yang dipakai adalah aturan hukum yang paling ringan. Azas ini bertalian erat dengan azas Negara Hukum dan dalam ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), bahwa baik tuntutan maupun keputusan hakim harus didasarkan atas pasal-pasal aturan hukum yang harus disebut dengan tegas.

Konsep "*Equality Before The Law*" yang dianut Konstitusi RIS dan UUDS 1950 sebenarnya lebih lengkap daripada UUD 1945 terutama sekali yang mengatur masalah hak-hak warga negara. Berbeda dengan UUD 1945 dalam UUDS 1950, ketentuan tentang hak-hak azasi manusia diatur secara lengkap khususnya terdapat dalam pasal 7 sampai pasal 38. Ketentuan termaksud dalam UUDS 1950 tidak berlaku lagi sejak Dekrit Presiden 1959.¹⁰¹

Teori "*equality before the law*" yang dianut oleh UUD 1945 mengandung 2 pengertian yaitu:¹⁰²

- a. Di satu pihak semua warga negara sama dihadapan hukum dan pemerintahan;
- b. Di lain pihak semua warga negara wajib mematuhi hukum dan pemerintahan.

¹⁰⁰G.J. Wolhoff, *Ibid.*, halaman 14.

¹⁰¹Soenawar Soekowati, *Pancasila dan Hak-hak Azasi Manusia*, (Jakarta: CV."Akadoma", 1977), halaman 47-48.

¹⁰²Ramly Hutabarat, *op.cit.* halaman 56.

Berdasarkan konstitusi 1945, konsep "*equality before the law*" merupakan suatu mata rantai antara hak dan kewajiban yang harus berfungsi menurut kedudukannya masing-masing. Kesamaan dihadapan hukum berarti semua warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintah. Kesamaan dihadapan pemerintah berarti semua warga negara sama dalam perlakuan pemerintah, sama dalam peraturan pemerintah dan sama haknya untuk menduduki posisi pemerintahan menurut prosedur yang lazim berlaku.¹⁰³ Demikian juga setiap warga negara berhak untuk menjadi pegawai negeri. Dan setiap pegawai negeri adalah milik rakyat, bangsa dan negara dan bukan milik segolongan pihak yang berkuasa atau partai politik yang berkuasa saja.

Di sisi lain warga negara wajib pula mematuhi hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun warga negara bebas untuk menuntut haknya, tetapi kebebasan itu tidaklah seperti kebebasan demokrasi barat yang bersumber "*men are created free and equal endowed by their Creator with certain unalienable Rights*".¹⁰⁴ Kebebasan yang dimiliki warga negara di Indonesia adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Setiap orang bebas bersuara asalkan pendapatnya tersebut dapat dipertanggungjawabkan.¹⁰⁵ demikian pula pemerintah, berhak mengadakan penangkapan warga negara, asalkan penangkapan itu bisa dipertanggungjawabkan secara hukum

Teori dan konsep "*Equality Before The Law*" seperti yang dianut dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 merupakan dasar perlindungan warga negara agar diperlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintahan atau *Civil Equality*. Oleh karenanya asas *equality before the law* haruslah menjadi pedoman bagi pembuat Undang-Undang dalam merumuskan suatu Undang-Undang, dengan kata lain setiap produk Undang-Undang yang telah

¹⁰³ *Ibid*.

¹⁰⁴ *Ibid*.

¹⁰⁵ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, *op. cit.*, Halaman 18.

diundangkan wajib diliputi oleh jiwa dari asas “*Equality Before The Law*” sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 karena Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum.

C. Penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia

1. Pengertian korupsi

Korupsi berasal dari bahasa latin: *corruption* = penyuapan; *corruptore* = merusak, sedangkan dalam Ensiklopedi Indonesia disebut “korupsi” yaitu gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya¹⁰⁶. Ada beberapa pengertian harfiah kata korupsi, diantaranya adalah :

- a. Kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidak jujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah¹⁰⁷.
- b. Pencurian melalui penipuan dalam situasi yang mengkhianati kepercayaan¹⁰⁸
- c. Menggunakan jabatan untuk keuntungan pribadi¹⁰⁹

Pelaku korupsi pada umumnya menyalahgunakan kekuasaan atau jabatannya untuk kepentingan pribadinya. Korupsi dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*) mengingat pelaku korupsi yang mempunyai status sosial dan kedudukan yang terhormat. Istilah tersebut pertama kali diciptakan oleh Edwin H. Sutherland dalam suatu *presidential addres* didepan *American Sociological Society* pada tahun 1939, yang menyatakan bahwa *white collar crime* adalah kejahatan yang dilakukan

¹⁰⁶Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 8

¹⁰⁷ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Opcit., hal. 7

¹⁰⁸ Ali Alatas, *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal vii

¹⁰⁹ Robert Klitgaard, Abaroa, Ronald Maclean & Parris, H. Lindsey, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, op.cit. Hal.2.

oleh orang-orang yang terhormat dan status sosial yang tinggi dalam kaitan dengan okupasinya (jabatannya)¹¹⁰.

Dari uraian diatas, maka jika membicarakan tentang korupsi memang akan menemukan sesuatu yang busuk, jahat dan merusak, karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan jabatan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau gojongan kedalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya¹¹¹. Dengan demikian secara harfiah dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti:

- penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk pribadi atau orang lain,
- busuk, rusak, suka memakai barang atau uang yang dipercayakan kepadanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi)¹¹².

Sedangkan menurut Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tindak pidana korupsi antara lain adalah:

- perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (pasal 2 Undang-undang No. 31 tahun 1999)
- perbuatan yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara (pasal 3 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999).

¹¹⁰ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002), hal. 159

¹¹¹ Evi Hartanti, *op. cit.*, hal 9

¹¹² *Ibid*

Selain kedua pengertian korupsi diatas, pengertian korupsi yang lain juga diatur dalam pasal-pasal lain dalam undang-undang tersebut.

2. Penyidik Tindak Pidana Korupsi

Menurut pasal 1 angka 1 KUHAP, penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Sedangkan pada pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.

Jadi perbedaannya ialah penyidik terdiri dari dari polisi negara dan pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, sedangkan penyelidik hanya terdiri dari polisi negara saja. Dalam pasal 6 KUHAP ditentukan dua badan yang dibebani wewenang penyidikan, yaitu:

- Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia,
- Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Khusus untuk tindak pidana korupsi, institusi yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan adalah:

a. Kejaksaan (Jaksa);

Sejak diundangkannya KUHAP, kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi menjadi kontroversi di kalangan masyarakat dan dunia peradilan. Ada yang berpendapat bahwa jaksa tidak berwenang lagi melakukan penyidikan, namun ada yang berpendapat jaksa masih berwenang melakukan penyidikan. Sesuai dengan ketentuan pasal 284 ayat (2) KUHAP disebutkan bahwa dalam waktu dua tahun sejak KUHAP diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan KUHAP, kecuali mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana yang diatur dalam undang-undang

tertentu untuk sementara tetap berlaku sampai ada perubahan dan/atau dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan ketentuan khusus tentang acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu adalah ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada:

- Undang-undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (UU No 7 Darurat tahun 1951)
- Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 3 Tahun 1971)

Tindak lanjut dari ketentuan pasal diatas, dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP, dimana dalam pasal 17 menyebutkan bahwa:

"Penyidik menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 284 ayat (2) KUHP dilaksanakan oleh Penyidik, Jaksa dan Pejabat Penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan".

Pada penjelasan pasal ini disebutkan bahwa wewenang penyidikan tindak pidana tertentu yang diatur secara khusus oleh undang-undang tertentu dilakukan oleh Penyidik, Jaksa, dan Pejabat Penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan jaksa untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi dipertegas dalam ketentuan Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimana dalam pasal 30 disebutkan bahwa dibidang pidana Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang diantaranya adalah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Sehingga dari uraian diatas Jaksa masih berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

b. Kepolisian Negara Republik Indonesia;

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam pasal 14 huruf g disebutkan bahwa:

“Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”.

Dari ketentuan ini, Kepolisian berwenang melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, karena Kepolisian Negara RI berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi.

c. Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi (KPK);

Ketentuan pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengamanatkan untuk membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi paling lambat 2 tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku. Amanat tersebut ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi. Badan ini mempunyai kewenangan antara lain melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

3. Penyelidikan dan Penyidikan

Istilah penyelidikan dan penyidikan dipisahkan artinya oleh KUHAP, walaupun menurut bahasa Indonesia kedua kata itu berasal dari kata dasar sidik, yang artinya memeriksa, meneliti¹¹³. Dalam mengungkap suatu tindak pidana tidak terlepas dari upaya penyelidikan dan penyidikan, dimana penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga

¹¹³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana*, cet. 3 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal 117

sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dengan undang-undang¹¹⁴. Sedangkan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur menurut undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan barang bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya¹¹⁵.

Penyelidikan dan penyidikan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Penyelidikan adalah sub sistem dari penyidikan, yang tujuannya adalah untuk mengumpulkan bahan-bahan yang nantinya akan dipergunakan pada tahap penyidikan, apabila suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana yang diselidiki itu ternyata benar-benar suatu tindak pidana dan dapat dilakukan penyidikan¹¹⁶.

Penyelidikan merupakan tindakan-tindakan yang mengawali penyidikan untuk menentukan suatu peristiwa itu termasuk tindak pidana. Apabila sudah ditentukan bahwa peristiwa tersebut adalah tindak pidana, maka sasaran penyidikan adalah mengumpulkan bukti-bukti guna membuat terang tindak pidana tersebut dan menemukan tersangkanya.

Menurut pasal 7 KUHP, kewenangan yang dimiliki penyidik, antara lain:

1. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana
2. melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian
3. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka,

¹¹⁴ Indonesia, *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN NO. 3209, pasal 1 angka 2.

¹¹⁵ *Ibid.*, pasal 1 angka 5

¹¹⁶ Harun M. Huscin, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hal. 80

4. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan,
5. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat,
6. mengambil sidik jari dan memotret seseorang,
7. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi,
8. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara,
9. mengadakan penghentian penyidikan,
10. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab

Bagian-bagian hukum acara pidana yang menyangkut penyidikan adalah sebagai berikut¹¹⁷:

1. Ketentuan tentang alat-alat penyidik,
2. Ketentuan tentang diketahuinya terjadinya delik,
3. Pemeriksaan di tempat kejadian,
4. Pemanggilan tersangka atau terdakwa,
5. Penahanan sementara,
6. Penggeledahan,
7. Pemeriksaan atau interogasi,
8. Berita acara (penggeledahan, interogasi, dan pemeriksaan di tempat),
9. Penyitaan,
10. Penyampingan perkara,
11. Pelimpahan perkara kepada penuntut umum dan pengembaliannya kepada penyidik untuk disempurnakan.

Dari uraian diatas maka tindakan pemeriksaan atau interogasi merupakan bagian dari tindakan penyidikan dan untuk kepentingan pemeriksaan, penyidik mempunyai wewenang untuk melakukan pemanggilan terhadap:

¹¹⁷ Andi Hamzah, *op. cit.*, hal. 118

1. tersangka, yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan yang cukup patut diduga sebagai pelaku tindak pidana,
2. saksi, yang dianggap perlu untuk diperiksa berkaitan dengan pengetahuan yang dimiliki saksi mengenai suatu tindak pidana,
3. ahli, orang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu tindak pidana

Memenuhi panggilan penyidik adalah kewajiban hukum (*Legal Obligation*). Tersangka, saksi ataupun ahli wajib datang memenuhi panggilan untuk diperiksa, kecuali mereka yang karena pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dapat minta dibebaskan dari kewajibannya untuk memberikan keterangan sebagai saksi¹¹⁸. Bahkan orang yang tidak menuruti panggilan penyidik diancam dengan pidana sebagaimana disebutkan dalam pasal 216 KUHP, yaitu:

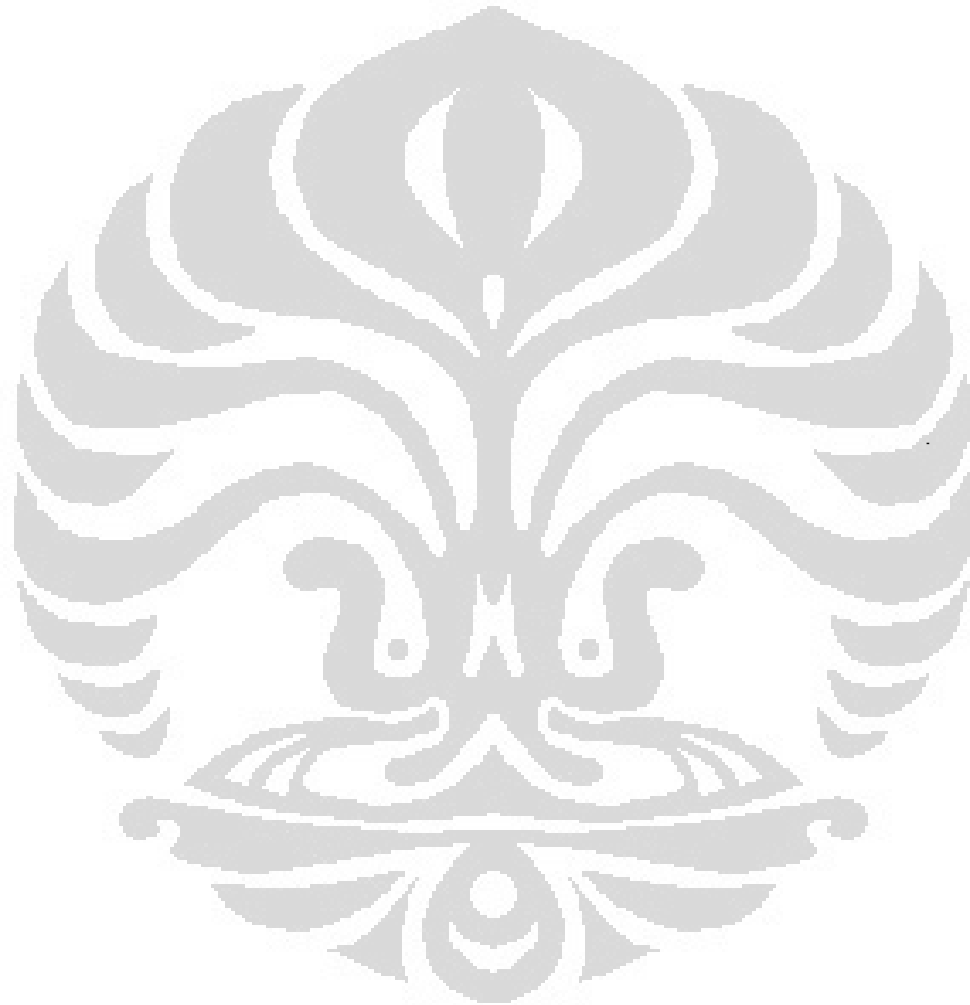
“Barang siapa yang tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang oleh pejabat yang berdasarkan tugas mengusut atau memeriksa tindak pidana, diancam dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah”

Dalam hukum pidana, tidak ada satu ketentuan hukum yang memperbolehkan pemenuhan panggilan dengan jalan diwakilkan kepada orang lain, kecuali dalam pemeriksaan pelanggaran lalu lintas. Apabila yang dipanggil tidak mentaati panggilan tersebut, maka yang bersangkutan telah melanggar kewajiban yang dibebankan hukum kepadanya dan apabila panggilan pertama tidak dipenuhi, maka penyidik dapat memanggil sekali lagi dengan mengeluarkan perintah kepada petugas untuk membawanya ke hadapan pejabat yang memanggilnya¹¹⁹. Namun khusus pemanggilan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang berkaitan dengan keperluan

¹¹⁸ Indonesia, *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN NO. 3209, pasal 170 ayat (1)

¹¹⁹ *Ibid.*, pasal 112 ayat (1) dan (2)

pemeriksaan suatu tindak pidana, harus mendapat ijin dari Presiden atau pejabat yang berwenang lainnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.



BAB III

PROSEDUR IJIN PEMERIKSAAN PEJABAT NEGARA TERTENTU.

A. Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara Tertentu

1. Pejabat Negara dan Penyelenggara Negara

Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting sebagai unsur pimpinan¹²⁰. Sedangkan pengertian pejabat negara sendiri adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang¹²¹. Pejabat negara berkaitan dengan penyelenggara negara. Menurut pasal 21 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, penyelenggara negara adalah:

1. Pejabat Negara pada lembaga Tertinggi Negara,
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara,
3. Menteri,
4. Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah,
5. Hakim di semua tingkat Pengadilan,
6. Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari kriteria penyelenggara negara diatas, maka sebagian besar penyelenggara adalah pejabat negara.

Pejabat negara terdiri dari¹²² :

¹²⁰ Sudarsono, *op. cit.*, hal. 190

¹²¹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian*, UU No. 43, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3893, pasal 1 angka 5

¹²² *Ibid.*, pasal 11

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan setingkat menteri;
- h. Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati /Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota;
- k. Pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Meskipun ketentuan tentang pejabat negara diatur dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian, namun pejabat negara tidak termasuk pegawai negeri, kecuali pejabat negara tersebut adalah memang pegawai negeri yang diangkat sebagai pejabat negara. Pegawai negeri yang diangkat menjadi pejabat negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri¹²³

2. Ijin Sebelum Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara Tertentu

Sebagaimana telah diuraikan pada bab pendahuluan, bahwa untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu diperlukan adanya ijin dari pejabat yang berwenang memberi ijin sebelum melakukan pemeriksaan. Pengertian ijin menurut beberapa kamus bahasa Indonesia adalah sebagai berikut:

¹²³ *Ibid*, pasal 11.

- Perkenan, pernyataan mengabulkan, tiada melarang¹²⁴
- Pernyataan mengabulkan (tiada melarang dan sebagainya), persetujuan membolehkan¹²⁵
- Suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang¹²⁶

Sedangkan pengertian pemeriksaan¹²⁷ adalah

- perbuatan mengusut (perkara), menanyai orang untuk mengetahui salah tidaknya, mempertimbangkan dan mengadili (perkara)
- hasil memeriksa
- penyelidikan, pengusutan (perkara dsb)

Dari uraian diatas, pengertian ijin pemeriksaan bagi pejabat-pejabat negara tertentu adalah pernyataan mengabulkan atau persetujuan dari pejabat yang berwenang memberi ijin, untuk membolehkan melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang bersangkutan atau yang dimintakan ijin.

Ketentuan tentang adanya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu tidak merupakan bagian dari ketentuan tentang Tata Cara Tindakan Tindakan Kepolisian terhadap pejabat negara tertentu yang diatur dalam:

- Undang-undang Nomor 13 tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota/ Pimpinan MPR dan DPR,
- Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 1974 tanggal 15 Juni 1975 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Pimpinan/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II

¹²⁴ W.J.S. Poerwodarminto, *op. cit.*, hal. 390

¹²⁵ Sudarsono, *op. cit.*, hal. 189

¹²⁶ C.S.T. Kansil, dan Kansil Christine S.T., *op. cit.*, hal 54

¹²⁷ W.J.S. Poerwodarminto, *op. cit.*, hal. 739

Dari ketentuan perundang-undangan diatas, yang dimaksud dengan Tindakan Kepolisian ialah:

1. pemanggilan sehubungan dengan tindak pidana,
2. meminta keterangan tentang tindak pidana,
3. penangkapan,
4. penahanan,
5. penggeledahan
6. penyitaan.¹²⁸

Sehingga sebelum melakukan tindakan kepolisian terhadap pejabat-pejabat negara tertentu, harus mengikuti ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang perlunya prosedur ijin dari pejabat yang berwenang memberikan ijin.

3. Pejabat-pejabat Negara yang Memerlukan Ijin Pemeriksaan

Tidak semua pemeriksaan terhadap pejabat negara memerlukan ijin dari pejabat yang berwenang memberi ijin. Pejabat-pejabat negara yang memerlukan ijin sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut, antara lain adalah:

1. Anggota Legislatif (DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota)

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur tentang mengenai tata cara melakukan penyidikan terhadap anggota legislatif. Pasal 106 undang-undang ini menyebutkan bahwa:

- a. Anggota MPR, DPR dan DPD yang diduga melakukan tindak pidana maka pemanggilan (termasuk pemanggilan sebagai saksi),

¹²⁸ Pengertian tindakan Kepolisian ini sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 pasal 14; Undang-undang Nomor 13 tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota /Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, UU NO. 13 tahun 1970,pasal 1 ayat (1); dan Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 1974 tanggal 15 Juni 1975 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Pimpinan/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II, pada bagian lampiran.

- permintaan keterangan (pemeriksaan) dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis secara langsung dari Presiden (tanpa hak substitusi),
- b. Anggota DPRD Provinsi yang diduga melakukan tindak pidana maka pemanggilan (termasuk pemanggilan sebagai saksi), permintaan keterangan (pemeriksaan) dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis secara langsung dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (tanpa hak substitusi),
 - c. Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diduga melakukan tindak pidana maka pemanggilan (termasuk pemanggilan sebagai saksi), permintaan keterangan (pemeriksaan) dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis secara langsung dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (tanpa hak substitusi),

Ketentuan diatas tidak berlaku bagi anggota MPR, DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, apabila tindak pidana yang diduga dilakukan tergolong sebagai tindak pidana korupsi atau tindak pidana terorisme atau tindak pidana lain dalam keadaan tertangkap tangan. Namun bagi penyidik masih ada keharusan untuk melaporkan dalam waktu 2 x 24 jam kepada pejabat yang berwenang sebagaimana disebutkan pada angka 1,2, dan 3 diatas **untuk memperoleh ijin atau persetujuan.**

2. Pimpinan dan Hakim Mahkamah Agung

Dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pasal 17 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diatur bahwa penangkapan atau penahanan terhadap Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung dilakukan atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Presiden. Ketentuan ini tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan atau berdasarkan bukti permulaan yang cukup, disangka melakukan tindak pidana

kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, namun pelaksanaan penangkapan atau penahanan ini harus dilaporkan kepada Jaksa Agung.

3. Pimpinan dan Hakim Pengadilan

Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 8 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum diatur tentang penangkapan dan penahanan terhadap Hakim dan Pimpinan Pengadilan. Dalam pasal 26 undang-undang ini disebutkan bahwa Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan dapat ditangkap atau ditahan atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Ketentuan ini juga berlaku untuk Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dimana dalam pasal 26 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dapat ditangkap atau ditahan hanya atas perintah Jaksa Agung juga setelah mendapat persetujuan dari Ketua Mahkamah Agung. Sedangkan untuk Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada Pengadilan Agama, menurut pasal 25 Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dapat ditangkap atau ditahan atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama.

Meskipun dalam peraturan perundang-undangan menyebutkan diperlukannya ijin hanya untuk tindakan penangkapan dan penahanan terhadap Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung Anggota Mahkamah Agung serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pengadilan (sebagaimana disebutkan dalam angka 2 dan angka 3 diatas), namun

fatwa Mahkamah Agung RI ¹²⁹ menyatakan bahwa meskipun ketentuan perundang-undangan hanya mensyaratkan penangkapan dan penahanan terhadap hakim atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, namun untuk memanggil atau meminta keterangan-pun harus ada perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, sepanjang hal itu dilakukan dalam hubungan adanya dugaan bahwa seorang hakim telah melakukan tindak pidana atau menjadi saksi dalam perkara pidana (pemanggilan pro yustisia)

Namun ketentuan ijin tersebut tidak berlaku dalam hal Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama atau Pengadilan Tata Usaha Negara tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan, disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

4. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan mengatur tentang Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu dalam pasal 15 ayat (1) menyatakan bahwa terhadap anggota Badan Pemeriksa Keuangan tidak dapat dikenakan tindakan Kepolisian guna pemeriksaan suatu perkara kecuali atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan Presiden.

Dikecualikan dari ketentuan diatas adalah apabila anggota Badan Pemeriksa Keuangan tertangkap tangan melakukan suatu tindak pidana yang diancam dengan hukuman lebih dari satu tahun penjara, maka ia

¹²⁹ Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/1125/RHS/VIII/1991 tanggal 31 Agustus 1991, perihal Permohonan Fatwa yang dikeluarkan untuk menjawab Surat Jaksa Agung RI Nomor B-029/A-5/7/1991 tanggal 12 Juli 1991 perihal Permohonan Fatwa mengenai penyidikan terhadap para hakim, baik Hakim Agung, Hakim Pengadilan Umum maupun Hakim Pengadilan Agama.

dapat ditangkap dan ditahan paling lama dua kali dua puluh empat jam. Namun penahanan tersebut harus dilaporkan kepada Jaksa Agung untuk kemudian dilaporkan kepada Presiden. Penahanan lebih lanjut hanya dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu diperoleh persetujuan Presiden.

5. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota)

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 36 ayat (1) menyatakan bahwa tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Namun apabila ijin tersebut tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap dapat dilakukan.

Ketentuan terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah ini lebih luas dari ketentuan terhadap pejabat-pejabat negara yang lain, karena dalam undang-undang ini disebutkan tindakan penyelidikan dan penyidikan, yang berarti seluruh tindakan yang merupakan bagian dari penyelidikan dan penyidikan, yang meliputi antara lain pemanggilan, pemeriksaan, penyitaan, penggeledahan, penangkapan, penahanan dan tindakan lain yang termasuk dalam lingkup tindakan penyelidikan dan penyidikan. Namun ketentuan diatas tidak berlaku dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan, disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati.

Untuk memperjelas pejabat-pejabat negara yang memerlukan ijin sebelum dilakukan pemeriksaan dan pejabat yang berwenang memberikan ijin dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 3.1. Tabel Daftar pejabat-pejabat negara yang memerlukan ijin sebelum dilakukan pemeriksaan dan pejabat yang berwenang memberikan ijin.

NO	PEJABAT NEGARA YANG MEMERLUKAN IJIN PEMERIKSAAN	PEJABAT YANG MEMBERIKAN IJIN
1.	Anggota MPR, DPR, DPD	Presiden
2.	Hakim Agung,	Presiden
3.	Anggota Badan Pemeriksa Keuangan	Presiden
4.	Gubernur, Bupati, Walikota	Presiden
5.	Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan Agama	Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama
6.	Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan Negeri	Ketua Mahkamah Agung
7.	Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara	Ketua Mahkamah Agung
8.	Anggota DPRD Povinsi	Menteri Dalam Negeri
9.	Anggota DPRD Kabupaten/ Kotamadya	Gubernur

B. Latar Belakang diberlakukannya ketentuan tentang Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara Tertentu

1. Menjaga Kewibawaan dan Martabat Pejabat Negara

Menurut Sofyan Sitompul¹³⁰, latar belakang perlunya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu, didasarkan pada pertimbangan bahwa pejabat negara merupakan cerminan atau representasi dari negara. Pejabat negara merupakan bentuk nyata dari negara, sehingga untuk melakukan pemeriksaan, penangkapan atau penahanan harus dilakukan dengan hati-hati dan benar. Hal ini berkaitan dengan kedudukan dan martabat sebagai pejabat negara yang harus dihargai dan dijaga kewibawaannya. Mengingat pejabat negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka perlunya prosedur ijin tersebut adalah sebagai bentuk kehati-hatian agar pejabat-pejabat tersebut tidak diperlakukan secara sembrono dan semena-mena yang pada akhirnya akan menjatuhkan martabat dan wibawa pejabat negara tersebut.

Dari segi harfiah yang dimaksud dengan martabat adalah tingkatan, derajat, pangkat, gengsi¹³¹; wibawa, kewibawaan adalah kekuasaan dan hak memberi perintah (yang harus ditaati)¹³², sedangkan kedudukan adalah tinggi rendahnya pangkat dalam jabatan dan masyarakat¹³³.

Pejabat-pejabat negara tertentu tersebut adalah pejabat yang memegang kekuasaan negara dibidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Mereka adalah orang-orang terpilih yang diberi amanat dan kepercayaan dari negara dan masyarakat untuk melaksanakan tugas-tugas negara dalam ketiga bidang kekuasaan tersebut, sehingga apabila pejabat-pejabat tersebut diduga terlibat suatu tindak pidana yang berkaitan dengan

¹³⁰ Sofyan Sitompul, Direktur Litigasi, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hasil wawancara tanggal 14 Juni 2009

¹³¹ W.J.S. Poerwedarminto, *op. cit.* hal. 634

¹³² *Ibid.* hal. 1151

¹³³ *Ibid.* hal. 260

tugas-tugasnya, maka dia harus diperlakukan dengan hati-hati dan tidak semena-mena agar tidak menjatuhkan martabat dan kewibawaan pejabat tersebut.

Hal ini juga dapat dilihat dari dasar normatif peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur tentang ketentuan ijin pemeriksaan terhadap pejabat tertentu. Setelah dilakukan penelitian terhadap undang-undang terkait, maka dasar normatif ataupun pertimbangan diberlakukannya ketentuan tersebut, disebutkan antara lain sebagai berikut:

a. **Untuk menjamin dan menjaga martabat, wibawa dan posisi pejabat negara yang harus dihormati.**

Dasar pertimbangan ini dapat dilihat pada bagian pertimbangan dari Undang-undang Nomor 13 tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, yang menyebutkan bahwa dalam rangka **menjamin martabat** Majelis Hakim Permusyawaratan Rakyat Sementara Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, perlu diadakan ketentuan tentang Tata cara tindakan Kepolisian terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

Pertimbangan serupa juga dapat dilihat pada Inpres Nomor 9 tahun 1974 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Tingkat I dan Tingkat II, yang menyatakan Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap pejabat negara tersebut dilakukan untuk **menjaga martabat dan wibawa** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Sedangkan untuk pimpinan ataupun anggota hakim pengadilan, pemberlakuan ketentuan ijin tersebut menurut Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/125/RHS/VIII/1991 tanggal 31 Agustus 1991 didasarkan pada pertimbangan **posisi hakim yang harus dihormati.**

Jadi ketentuan tentang adanya prosedur ijin tersebut adalah untuk menjamin kewibawaan, martabat dan kedudukan dari pejabat negara tersebut yang harus dihormati oleh masyarakat, termasuk juga oleh aparat penegak hukum yang melakukan penyidikan terhadap pejabat tersebut.

b. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dari pejabat negara yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan tugas yang dibebankan negara kepadanya, pejabat negara memerlukan jaminan agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan pasal 15 Undang-undang Nomor 15 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan disebutkan bahwa maksud diberlakukannya ketentuan tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap anggota Badan Pemeriksa Keuangan adalah agar anggota Badan Pemeriksa Keuangan dapat leluasa dan dengan sebaik-baiknya melakukan tugas, dengan mendapat jaminan hukum sebagaimana mestinya sebagai anggota lembaga tinggi negara.

c. Untuk menjamin agar tidak terjadi kebocoran informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan yang dipangkunya.

Berdasarkan jabatannya, seorang pejabat negara terikat kepada kewajiban untuk menjaga informasi yang sifatnya rahasia, baik itu informasi rahasia yang berkaitan dengan jabatan yang dipangkunya atau informasi yang berkaitan dengan rahasia negara yang sifatnya sangat rahasia dan tidak boleh dibocorkan kepada publik. Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa ketentuan ijin untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara dimaksudkan agar pejabat atasan dari pejabat yang diperiksa mengetahui perihal adanya pemeriksaan tersebut.

Pemberitahuan terhadap pejabat atasannya wajib dilakukan karena dengan dipanggil dan diperiksanya pejabat negara oleh pihak penyidik, maka besar kemungkinan pemeriksaan tersebut dapat membuka

keterangan-keterangan yang sebenarnya bukan untuk umum dan merupakan bagian dari rahasia jabatan yang diembannya. Oleh karena itu diperlukan adanya pemberitahuan terlebih dahulu kepada pejabat atasan dari pejabat negara yang akan diperiksa.¹³⁴

Sebaliknya menurut Mardjono Reksodiputro, pejabat atasan dari pejabat negara yang akan diperiksa tersebut tanpa alasan yang sah tidak boleh secara sewenang-wenang menghalangi pemeriksaan penyidik.

2. Latar Belakang Sejarah

Selain untuk menjaga martabat, wibawa dan posisi pejabat negara, adanya ketentuan tentang perlunya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara, menurut Sofyan Sitompul¹³⁵ juga tidak terlepas dari latar belakang sejarah. Pada saat era Presiden Soekarno, Jaksa Agung Suprpto telah melakukan pemeriksaan kepada dua menterinya tanpa ijin dari Presiden, karena pada saat itu memang tidak diatur tentang perlunya ijin Presiden sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara. Jaksa Agung Suprato telah menangkap Menteri Kehakiman dan Menteri Luar Negeri tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden atau Perdana Menteri.¹³⁶ Menteri Luar Negeri, Roeslan Abdulgani dipersalahkan karena membawa sejumlah dolar Amerika ke luar negeri sedangkan Menteri Kehakiman, Djody Gondokusuma, disangka melakukan tindak pidana korupsi. Penangkapan atas kedua menteri tersebut mendapat reaksi keras dari Perdana Menteri Ali Sastroamidjoyo dan Presiden Soekarno, yang meminta kepada Jaksa Agung agar kedua kasus tersebut dihentikan, bahkan terjadi perdebatan sengit pada saat sidang kabinet terbatas, ketika Perdana Menteri meminta Jaksa Agung untuk mengabaikan kasus tersebut tapi Jaksa Agung tetap menolaknya dan memilih meneruskan

¹³⁴ Mardjono Reksodiputro, Hasil wawancara pada tanggal 6 Juni 2009

¹³⁵ Sofyan Sitompul, *op.cit.*

¹³⁶ Andi Hamzah, "Kelemahan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi", (Makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta, 28 September 2004)

penyelesaian kedua kasus tersebut¹³⁷. Dari latar belakang sejarah diatas, maka pada era orde baru lahirlah berbagai ketentuan perundang-undangan yang mensyaratkan perlunya ijin dari pejabat yang berwenang sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu.

3. Latar Belakang Budaya Militer

Menurut Satjipto Rahardjo¹³⁸ kehidupan hukum, khususnya budaya hukum masyarakat, dari segi normatif sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi budaya masyarakat secara makro yang sangat dekat dengan *ultimate reality*. Namun pada tingkat mewujudkan budaya hukum dalam tatanan riil dalam suatu masyarakat, informasinya akan sangat dipengaruhi oleh tatanan politik dan tatanan ekonomi yang cenderung berorientasi pada hal-hal yang praktis atau cenderung beradaptasi dengan tuntutan realitas.

Setelah pemerintahan Soekarno "jatuh", maka pemegang kekuasaan negara adalah orde baru. Presiden, menteri-menteri dan pejabat-pejabat negara pada saat itu sebagian besar berasal dari kalangan militer. Terkait dengan latar belakang sejarah yang telah diuraikan pada angka 2 diatas, rezim orde baru sebagai pemegang kekuasaan negara saat itu, merasa perlu untuk melakukan kontrol atau pengendalian dalam pemeriksaan pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat tindak pidana. Hal ini tidak terlepas dari budaya militer yang menganut sistem hirarki dan komando dalam pelaksanaan tugas kemiliteran. Dalam sistem militer, untuk melakukan tindakan terhadap seorang tentara harus sepengetahuan dan ijin dari atasan langsung, termasuk untuk melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan.

Hal inilah yang melatar belakangi pola pikir dan pola tindak dari penguasa orde baru yang sebagian besar berasal dari militer. Rezim orde

¹³⁷ Iip D. Yahya, *Mengnadili Menteri Memeriksa Perwira, Jaksa Agung Suprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), disarikan dari hal 44-54 dan 197-198

¹³⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Jakarta: Angkasa, 1981), hal. 25

baru identik dengan rezim militer, sehingga berpengaruh terhadap tindakan dan kebijakan yang lahir pada masa itu yang pada akhirnya juga berpengaruh terhadap lahirnya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan perlakuan khusus berupa perlunya prosedur izin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana.

4. Politik dan Hukum

Dari ketiga hal diatas yang menjadi pertimbangan ataupun latar belakang lahirnya ketentuan perundang-undangan yang memberikan perlakuan khusus kepada pejabat-pejabat negara tertentu, juga didukung oleh adanya kehendak politik yang melatarbelakanginya, karena hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.¹³⁹

Struktur organisasi pembentukan undang-undang adalah lembaga eksekutif dan legislatif yang didalamnya terdiri dari wakil-wakil golongan politik yang pada dasarnya memperjuangkan aspirasi-aspirasi politik. Lembaga eksekutif atau pemerintah pada dasarnya merupakan lembaga pelaksana undang-undang, namun dalam kenyataannya ia juga lembaga pembentuk undang-undang. Sehingga dilihat dari proses pembentukannya merupakan proses yang penuh aspirasi politik dari pemerintah atau penguasa yang mengakibatkan undang-undang produk kedua lembaga ini pada dasarnya tidak lagi bersifat netral.

Senada dengan pendapat ini adalah pemikiran dari aliran *Critical Legal Studies* atau Gerakan Studi Hukum Kritis yang muncul pada sekitar tahun 1970-an di Amerika, dimana ide dasar gerakan ini bertumpu pada pemikiran bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum tidak bebas nilai atau netral. Dengan kata lain hukum dari mulai proses

¹³⁹ Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia op.cit*, hal 7

pembuatan sampai kepada petberlakuannya selalu mengandung pemihakan, sekalipun dalam *liberal legal order*, dibentuk akan keyakinan, kenetralan, obyektivitas, prediktibilitas dalam hukum¹⁴⁰. Pendapat Mochtar Kusumaatmaja¹⁴¹ yang menyatakan politik dan hukum harus bekerja dan saling menguatkan melalui ungkapan "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman", justru dalam prakteknya hukum seringkali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan.

Penelusuran sejarah dan analisis terhadap hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dilakukan oleh Mahfud MD¹⁴² menunjukkan bahwa karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melahirkannya, artinya konfigurasi politik tertentu selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu, dimana kelompok dominan (penguasa) dapat membuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan menurut visi dan sikap politiknya sendiri yang belum tentu sesuai dengan jiwa konstitusi yang berlaku. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakteristiknya produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsive/populistik, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis.

¹⁴⁰ FX Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2003), hal 65 dalam H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2004), hal. 126

¹⁴¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum UNPAD, n), hal 4-5

¹⁴² Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hal 376 - 381

Menurut Mahfid MD¹⁴³:

"Produk Hukum yang responsive atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat, dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat, sehingga hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum konservatif atau ortodoks atau elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideology dan program Negara"

Hal ini juga tercermin dari Perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap pejabat negara tertentu. Peraturan perundang-undangan tersebut kebanyakan lahir pada masa orde baru yang bersifat otoriter, sehingga mempengaruhi terhadap produk hukum saat itu yang cenderung memberikan "perlakuan khusus" terhadap pejabat negara tertentu, sehingga membutuhkan tata cara/prosedur tersendiri untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat tindak pidana dibandingkan pemeriksaan terhadap warga negara biasa.

Seiring perkembangan Indonesia kearah yang negara yang demokratis, sudah banyak dikeluarkan produk hukum yang bersifat populistik, namun ketentuan tentang prosedur ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu ini tetap dipertahankan dalam undang-undang yang lahir setelah masa reformasi. Hal ini dapat dilihat dari UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur tentang mengenai tata cara melakukan penyidikan terhadap anggota legislatif dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun ketiga undang-undang tersebut lahir setelah masa reformasi yang menandai pergantian dari masa otoriter

¹⁴³ *Ibid*, hal. 25

menuju kearah demokratis, tapi ketentuan tentang ijin pemeriksaan terhadap pejabat tertentu masih tetap dicantumkan. Kondisi ini menurut Karl Mannheim (*Man and Society in an age of reconstruction: 1950*), dalam Soepomo¹⁴⁴ bahwa "pun dizaman revolusi, adalah suatu kenyataan bahwa hal-hal yang lama dan hal-hal yang baru adalah campur baur" (*"even in so-called revolutionary periods the old and new are blended"*). Jadi meskipun rezim telah berganti tidak serta merta menghapuskan peninggalan rezim yang lama secara sekaligus. Peninggalan rezim yang lama akan bercampur baur dengan produk yang dihasilkan oleh rezim yang baru.

C. Ijin Pemeriksaan Pejabat Negara Tertentu ditinjau Dari Perspektif Prinsip Persamaan Kedudukan di depan Hukum

Sebagaimana telah diuraikan pada bab I, beberapa perundang-undangan yang berlaku saat ini telah mengatur tentang perlunya prosedur ijin dari pejabat yang berwenang sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu. Ketentuan tersebut memberikan perlakuan yang berbeda antara pejabat-pejabat negara tertentu dengan warga negara biasa, sehingga untuk melakukan pemeriksaan terhadap warga negara biasa, penyidik dapat langsung melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan tanpa melalui prosedur ijin, sedangkan untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu, penyidik harus meminta ijin terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang memberikan ijin sebelum melakukan terhadap yang bersangkutan.

Namun disisi lain, dengan diberlakukannya UJU Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ketentuan yang mensyaratkan adanya ijin sebelum memeriksa pejabat-pejabat tertentu tidak berlaku bagi kasus korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Undang-undang memberikan wewenang kepada KPK untuk

¹⁴⁴ Soepomo, *Sistem Hukum Sebelum Perang Dunia Kedua*, cet 16 Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, hal. 5

melakukan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap penyelenggara negara, tanpa ada hambatan prosedur karena statusnya selaku pejabat negara¹⁴⁵. Hal ini dipertegas dalam ketentuan pasal 46 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal seseorang ditetapkan sebagai tersangka oleh oleh KPK, terhitung sejak tanggal penetapan tersebut prosedur khusus yang berlaku dalam rangka pemeriksaan tersangka yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, tidak berlaku berdasarkan undang-undang ini”

Kemudian dalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “prosedur khusus” adalah kewajiban memperoleh ijin bagi tersangka pejabat negara tertentu untuk dapat dilakukan pemeriksaan.

Dari uraian diatas tergambar bahwa ketentuan perundang-undangan selain memberikan perlakuan yang berbeda antara warga negara biasa dan pejabat negara tertentu, juga memberikan perlakuan yang berbeda diantara pejabat-pejabat negara itu sendiri, dimana untuk perkara yang ditangani oleh KPK tidak lagi memerlukan ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan, sedangkan untuk perkara yang ditangani oleh Kejaksaan dan Kepolisian maupun Timtas Tipikor tetap mensyaratkan adanya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat tersebut.

Perbedaan perlakuan terhadap sesama pejabat negara antara lain dapat dilihat pada kasus korupsi yang melibatkan dua gubernur kepala daerah, yaitu Abdullah Puteh, Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Ali Mazi, Gubernur Sulawesi Tenggara. Meskipun keduanya berstatus gubernur, namun kedua kasus tersebut ditangani oleh dua institusi yang berbeda. Kasus korupsi Ali Mazi ditangani oleh Timtas Tipikor, sedangkan kasus Korupsi Abdullah Puteh ditangani oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁴⁵ Lihat penjelasan umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

a. Kasus Korupsi Abdullah Puteh¹⁴⁶

Abdullah Puteh, Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (NAD) diduga melakukan tindak pidana korupsi dalam proses pembelian helikopter MI-2 PLL Rostov Rusia. Tindakan Abdullah Puteh dalam membeli helikopter tersebut dari PT Putra Pobiagan Mandiri (PPM) dinilai menyalahi prosedur sehingga merugikan negara sebesar Rp. 10,8 milyar. Dalam proses pembelian helikopter tersebut, Puteh secara pribadi telah menyerahkan uang sejumlah Rp. 750 juta kepada PT PPM sebagai uang 'tanda jadi' meski belum ada surat ataupun perjanjian pembelian. Tindakan Puteh ini telah melanggar ketentuan dalam Keputusan Presiden No.18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, dimana dalam ketentuan tersebut disebutkan tentang larangan mengadakan pembayaran sebelum ada perjanjian yang pasti. Terlebih lagi, proses pembelian helikopter MI-2 dilakukan tanpa melalui proses tender, dimana PT PPM ternyata bukan satu-satunya pemasok helikopter. Adanya penunjukan langsung yang dilakukan Puteh juga dinilai melanggar Pasal 12 (c) Keppres 18/2000. Sebab, penunjukan langsung hanya dapat dilakukan untuk pengadaan barang yang harganya tidak lebih dari Rp. 50 juta. Itupun harus dibeli dari usaha kecil maupun koperasi. Padahal, PT PPM tidak termasuk dalam kategori usaha kecil ataupun koperasi.

Penunjukan PT PPM tanpa tender oleh Puteh juga menyalahi prosedur Pasal 11 (3) Keppres 18/2000, yang secara tegas dikatakan bahwa penunjukan langsung oleh gubernur tidak memerlukan persetujuan dari Menteri dalam Negeri. Sedangkan untuk pengadaan helikopter senilai Rp. 12 miliar yang dananya bersumber dari APBD, maka seharusnya mendapat persetujuan Mendagri. Puteh diduga telah melakukan tindak pidana korupsi dan melanggar Pasal 2 ayat 1 jo Pasal 18 ayat 1 huruf a,b,c Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo UU No. 20

¹⁴⁶ "Kasus Puteh dan Masa Depan Korupsi", <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12623 & cl=Berita>>

Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat 1 ke 1 jo Pasal 64 KUHP.

Kasus Korupsi Abdullah Puteh ini ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sehingga tidak memerlukan ijin dari Presiden dalam melakukan pemeriksaan terhadap Puteh.

b. Kasus Korupsi Ali Mazi¹⁴⁷

Berbeda dengan Abdullah Puteh, kasus Korupsi Ali Mazi ini ditangani oleh Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor). Ali Mazi, Gubernur Sulawesi Tenggara diduga melakukan tindak pidana korupsi dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Nomor 26 dan 27 atas tanah Hotel Hilton yang dimiliki oleh PT Indobuildco pada tahun 2002. Perpanjangan HGB atas tanah seluas 13,7 hektar tersebut dilakukan di luar hak pengelolaan lahan (HPL) Nomor 1/Gelora atas nama Sekretariat Negara cq Badan Pengelola Gelora Senayan. Nilai jual obyek pajak di kawasan tersebut sekitar Rp 14,095 juta per meter persegi sehingga kerugian negara diduga mencapai Rp1,936 triliun. Kerugian itu timbul karena HGB terbit dengan menghilangkan Hak Pengelolaan (HPL) yang dipegang oleh Setneg. Padahal, lahan milik negara itu dikelola oleh Setneg melalui Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (BPGS).

Saat itu Ali Mazi masih berprofesi sebagai pengacara dan mejadi kuasa hukum PT Indobuildco, perusahaan pengelola Hotel Hilton, untuk melakukan pengurusan perpanjangan HGB Hotel Hilton tersebut. Ali Mazi diduga melanggar pasal 3 jo pasal 18 UU No. 31 / 1999 yang telah diubah menjadi UU No. 20 / 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sejak ditetapkan sebagai tersangka tanggal 6 Februari 2007, Ali Mazi belum dapat diperiksa oleh Timtas Tipikor, padahal tiga tersangka lain Robert J. Lumampauw, Ronny Kusuma Judistiro, dan Pontjo

¹⁴⁷ Indo Pos, Selasa 11 April 2006, hal 30

Sutowo sudah terlebih dahulu diperiksa. Penyebab utama tertundanya pemeriksaan terhadap tersangka Gubernur Ali Mazi ini, karena menunggu ijin Presiden untuk melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan.

Untuk membandingkan kedua kasus diatas, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 3.2. Perbandingan kasus Abdullah Puteh dan Ali Mazi

	Abdullah Puteh	Ali Mazi
Jabatan	Gubernur NAD	Gubernur Sulawesi Tenggara
Kasus	Dugaan korupsi dalam pembelian helikopter MI-2 PLL Rostov Rusia	Dugaan korupsi dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Nomor 26 dan 27 atas tanah Hotel Hilton
Dugaan Kerugian Negara	Rp. 10,8 milyar	Rp. 1,936 triliun
Institusi Yang Menangani	KPK	Timtas Tipikor
Prosedur Pemeriksaan terhadap Tersangka	Tidak perlu ijin pemeriksaan dari Presiden	Tertunda karena menunggu turunnya ijin pemeriksaan dari Presiden

Dari kedua kasus diatas tergambar bagaimana seseorang yang sama-sama berstatus gubernur, mendapat perlakuan yang berbeda. Meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan perlakuan khusus sebelum melakukan pemeriksaan terhadap kepada daerah (gubernur), namun karena institusi yang menangani kasus korupsinya berbeda, mengakibatkan perlakuan yang berbeda juga terhadap keduanya. Sama-sama berstatus sebagai gubernur kepala daerah, jumlah kerugian negara bahkan lebih besar pada kasus Ali Mazi, namun karena kasus korupsinya ditangani oleh instansi yang berbeda, Abdullah Puteh dapat langsung diperiksa tanpa memerlukan ijin dari Presiden sedangkan pemeriksaan terhadap Ali Mazi harus menunggu ijin dari Presiden.

Apabila hal diatas dikaitkan dengan prinsip persamaan kedudukan didepan hukum, maka adanya ketentuan undang-undang yang mengatur tentang ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu memberikan perlakuan yang berbeda atau diskriminasi antara warga negara dan pejabat negara tertentu, dan apabila dikaitkan dengan Undang-undang KPK, maka perbedaan perlakuan juga terjadi diantara pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat tindak pidana korupsi. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan didepan hukum (*equality before the law*) sebagaimana yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, KUHAP maupun Instrumen internasional. Menurut Andi Hamzah¹⁴⁸, seseorang yang melakukan tindak pidana yang sama harus diperlakukan sama dan diadili dengan sistem peradilan yang sama. Prinsip persamaan didepan hukum mensyaratkan adanya jaminan perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara tanpa melihat status atau kedudukan seseorang. Menurut

¹⁴⁸ Andi Hamzah, hasil wawancara tanggal 06 Juni 2009

Antonius Sujata¹⁴⁹, perlakuan sama didepan hukum tanpa diskriminasi mengandung arti bahwa setiap individu memiliki hak-hak dan kewajiban yang sama ketika harus berhadapan dengan hukum, tanpa ada perlakuan khusus (*forum privilegium*) yang didasarkan pada status atau kedudukan seseorang. Pendapat ini sejalan dengan pendapat PAF Lamintang,¹⁵⁰ yaitu hukum acara pidana menganut asas perlakuan yang sama di depan hukum atau *gelijkheid van ieder voor de wet*.

Dalam artian, hukum acara tidak mengenal apa yang disebut dengan "*forum privilegium*" atau perlakuan khusus bagi pelaku-pelaku tertentu dari suatu tindak pidana, karena harus dipandang sebagai mempunyai sifat-sifat yang lain dari sifat-sifat yang dimiliki rakyat pada umumnya, misalkan karena jabatan yang dimiliki.

Pejabat Negara yang akan diperiksa terkait tindak pidana korupsi tidak ada bedanya dengan rakyat jelata yang menghadapi kasus pidana biasa. Mereka bukanlah kelompok istimewa yang ketika berurusan dengan hukum harus melalui proses yang rumit dan berbelit-belit sehingga sulit untuk disentuh. Justru sebaliknya, karena mereka adalah wakil rakyat maka bila diduga melanggar hukum harus menjadi prioritas untuk diperiksa, bukan justru pemeriksaan tersebut dihalang-halangi dengan memberikan persyaratan adanya izin pemeriksaan.¹⁵¹

Konstitusi Negara Indonesia juga menegaskan dianutnya asas *equality before the law* yang tercantum dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa semua warga Negara itu sama

¹⁴⁹ Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta: Djambalan, 2000), hal 32-33

¹⁵⁰ Pendapat PAF Lamintang dalam bukunya *KUHP dengan Pembahasan Secara Yuridis Menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Bandung Sinar Baru, 1984, hal. 31, sebagaimana dikutip dalam buku OC Kaligis, *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus Dalam Pemberantasan Korupsi*, Jakarta, PT. Alumni 2006.

¹⁵¹ Adnan Topan Husodo, Standar Ganda Pemberantasan Korupsi. Opini di Koran Tempo, 17 April 2006.

kedudukannya dihadapan hukum. Selain itu, persamaan di depan hukum juga ditegaskan dalam penjelasan umum KUHAP butir 3a¹⁵².

Hakim Agung Artidjo Alkostar juga berpendapat bahwa aturan perizinan yang melanggengkan budaya feodalisme seharusnya dihapuskan. Menurutnya, asas *equality before the law* bagi siapa saja entah pejabat atau rakyat harus diterapkan dalam proses penegakkan hukum karena adanya pembedaan perlakuan terhadap pejabat itu merupakan bentuk pelecehan dan penghinaan pada rakyat yang dianggap berbeda kelas dengan pejabat. Oleh karena itu perlu adanya pencabutan hukum yang korup karena merupakan penghambat pemberantasan korupsi.¹⁵³

Dalam hal-hal tertentu diskriminasi tidak salah, misalnya prioritas yang diberikan kepada mobil Presiden atau pejabat negara saat melintas di jalan raya. Hal ini diperlukan mengingat tugas-tugas Presiden atau pejabat negara yang padat dan membutuhkan ketepatan waktu, sehingga tidak lucu apabila Presiden atau pejabat negara harus terlambat menghadiri suatu acara penting karena mobilnya terjebak macet.

Namun ketika pejabat negara harus berhadapan dengan proses hukum, maka dia memiliki hak-hak dan kewajiban yang sama dan harus tetap tunduk tanpa diskriminasi, dia harus tetap diperlakukan sama dengan warga negara yang lain. Persamaan Kedudukan didepan Hukum (*Equality before the law*) mengandung dua tuntutan terhadap jaminan penegakan terhadap:

¹⁵² Penjelasan Umum KUHAP butir 3a:

Perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan.

¹⁵³ Notulensi diskusi dengan Hakim Agung Artidjo Alkostar di ICW, 23 Mei 2007 dan Ringkasan Disertasi Doktor Ilmu Hukum Semarang dengan judul "Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Moderen-Telaah tentang Praktek Korupsi Politik dan Penanggulangannya", 2007, sebagaimana dikutip dalam Laporan Akhir Penelitian Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (KHN RI), *Penyederhanaan Prosedur Penanganan Kasus Korupsi*, Jakarta 2007.

- 1) pemberian perlindungan yang sama didepan hukum (*equal protection on the law*) dan
- 2) pemberian perlakuan yang sama adilnya menurut hukum (*equal justice under the law*)¹⁵⁴

Asas atau prinsip *equality before the law* ini menunjukkan bagaimana pentingnya atau pengakuan terhadap perlakuan yang sama atau bersamaan kedudukannya dimuka hukum dalam setiap proses peradilan pidana. Setiap orang, saksi, tersangka atau terdakwa mempunyai kedudukan:

- sama atau sederajat dihadapan hukum (*equal before the law*),
- mempunyai kedudukan perlindungan yang sama oleh hukum (*equal protection on the law*),
- mendapat perlakuan keadilan yang sama dibawah hukum (*equal justice under the law*)¹⁵⁵.

Prinsip Persamaan Kedudukan dihadapan Hukum diakui dan diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, sebagaimana dalam ketentuan pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Ketentuan ini mengisyaratkan suatu prinsip hukum yang sangat fundamental, yaitu persamaan kedudukan dalam hukum atau dikenal

¹⁵⁴ Ahmad Kamil dan M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, (Jakarta: Kencana, 2004), hal 21

¹⁵⁵ *Ibid*, hal. 36

dengan istilah *Equality Before the Law*¹⁵⁶, yang menurut *Blacks Law Dictionary*¹⁵⁷ adalah

"Equality Before the Law : the status or condition of being treated fairly according to regularly established norms of justice."

Pengakuan atas prinsip tersebut dipertegas dalam perubahan (amandemen) kedua UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000, pasal 28 D ayat (1) dan pasal 28 I ayat (2).

Ketentuan pasal 28 D ayat (1) menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"

Sedangkan pasal 28 I ayat (2) menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif"

Apabila kita bandingkan dengan konstitusi RIS maupun Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, maka prinsip persamaan kedudukan dalam hukum juga diakui dan atur dalam kedua konstitusi tersebut. Dalam pasal 7 ayat (2) Konstitusi RIS dan UUDS 1950, disebutkan bahwa:

"Segala orang berhak menuntut perlakuan dan perlindungan yang sama oleh undang-undang"

¹⁵⁶ Mien Rukmini, *op. cit.*, hal 63

¹⁵⁷ Garner, Bryan A. Ed. *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, (St. Paul, Minn: West Group, 1999) hal.557

Penerapan prinsip persamaan kedudukan dihadapan hukum yang diatur dalam UUD 1945 juga dapat dilihat dalam beberapa perundang-undangan, antara lain:

- UU Nomor 04 Tahun 2004 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dalam pasal 5 menyebutkan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum **dengan tidak membedakan orang.**
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, dalam bagian menimbang huruf a yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta **menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.** Hal ini kembali dipertergas pada penjelasan umum butir 3 huruf a, yang menyatakan bahwa asas-asas yang mengatur tentang perlindungan terhadap keluhuran serta martabat manusia antara lain adalah **perlakuan yang sama atas setiap orang dimuka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan.**
- Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa **setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama didepan hukum.**

Pengaturan tentang prinsip persamaan kedudukan di depan hukum atau *Equality before the Law*, juga terdapat dalam *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948, dimana dalam pasal 6 disebutkan bahwa:

"Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law"

dalam pasal 7 juga ditegaskan antara lain:

"All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of law....."

Ketentuan ini pada dasarnya merupakan suatu klausul non diskriminasi yang mencakup tiga aspek, yaitu persamaan dimuka hukum, perlindungan hukum yang sama dan perlindungan dari diskriminasi¹⁵⁸.

Selain pada *Universal Declaration of Human Right* 1948, pengakuan atas prinsip *equality before the law* juga dicantumkan dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* tahun 1966, dimana dalam pasal 16 disebutkan bahwa:

"Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law"

dalam pasal 17 ayat (2) juga ditegaskan bahwa:

"Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks"

Kemudian dalam pasal 26 antara lain disebutkan bahwa:

"All person are equal before the law....."

Jadi dengan diakuinya prinsip persamaan kedudukan dihadapan hukum atau *equality before the law* dalam dokumen internasional maupun nasional menimbulkan konsekwensi adanya jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai status sama didepan hukum dan wajib menjunjung hukum tanpa ada kecualinya. Prinsip ini mengharuskan

¹⁵⁸ Peter Baehr, et. al., ed., *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2001), hal. 200

negara untuk tidak memperlakukan orang dengan tidak adil, baik dalam proses peradilan maupun pemerintahan.

Setiap warga negara yang diduga terlibat tindak pidana apapun, baik sebagai saksi ataupun sebagai tersangka wajib diperlakukan sama, tanpa melihat status ekonomi, kedudukan maupun jabatan seseorang. Ketentuan tentang adanya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu telah memberikan perlakuan khusus terhadap pejabat-pejabat negara tertentu sehingga menimbulkan diskriminasi terhadap sesama warga negara dihadapan hukum sehingga bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain. Namun disisi lain ketentuan ini disimpangi dengan diberlakukannya Undang-undang tentang KPK, sehingga kembali menimbulkan diskriminasi perlakuan diantara pejabat negara yang mempunyai kedudukan yang sama.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia yang berpendapat bahwa, ketentuan ijin untuk memeriksa pejabat Negara telah jelas bertentangan dengan azas *Equality Before The Law* yang tercantum dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Bahkan pada tahun 2007, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia berdasarkan Penelitian yang telah dilakukan telah mengajukan rekomendasi kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menghapuskan ketentuan ijin untuk memeriksa pejabat Negara.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Laporan Akhir Penelitian Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (KHN RI), *Penyederhanaan Prosedur Penanganan Kasus Korupsi, Jakarta 2007.*

BAB IV

IMPLIKASI PROSEDUR IJIN MEMERIKSA PEJABAT NEGARA TERTENTU TERHADAP JALANNYA PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA SERTA PROSES PEMERIKSAAN PEJABAT NEGARA DI AMERIKA SERIKAT.

1. Mekanisme Pengajuan Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara

Korupsi yang melibatkan pejabat negara tidak hanya terjadi di tingkat pusat saja, melainkan juga terjadi ditingkat kabupaten/walikota dan propinsi. Dari data penanganan perkara korupsi yang ditangani oleh Kejaksaan Agung dan Kepolisian, maka perkara korupsi yang melibatkan pejabat negara tertentu sebagian besar melibatkan Bupati/Walikota, Gubernur dan Anggota DPRD.

Untuk itu penulis memfokuskan penelitian pada mekanisme pengajuan ijin pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif yang akan diuraikan dibawah ini:

Bupati/Walikota/Gubernur dan Anggota MPR/DPR/DPD

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 36 ayat (1) disebutkan bahwa tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam pasal 106 disebutkan bahwa Anggota MPR, DPR dan DPD yang diduga melakukan tindak pidana maka pemanggilan (termasuk pemanggilan sebagai saksi), permintaan keterangan (pemeriksaan) dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis secara langsung dari Presiden (tanpa hak substitusi).

Ketentuan terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah lebih luas dari ketentuan terhadap pejabat-pejabat negara yang lain, karena dalam undang-undang ini disebutkan tindakan penyelidikan dan penyidikan, yang berarti seluruh tindakan yang merupakan bagian dari penyelidikan dan penyidikan, yang meliputi antara lain pemanggilan, pemeriksaan, penyitaan, penggeledahan, penangkapan, penahanan dan tindakan lain yang termasuk dalam lingkup tindakan penyelidikan dan penyidikan.

Mekanisme pengajuan ijin pemeriksaan terhadap kepala daerah dan anggota MPR/DPR/DPD adalah sebagai berikut¹⁶⁰:

Penyidik yang akan melakukan pemeriksaan terhadap walikota/bupati mengajukan permohonan ijin pemeriksaan terhadap yang bersangkutan kepada Presiden secara berjenjang, yaitu dari Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari)/Kepala Polres (Kapolres) disampaikan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati)/Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) agar diteruskan kepada Jaksa Agung/Kapolri untuk dibuatkan surat permohonan ijin pemeriksaan kepada Presiden. Sebelum diajukan permohonan ijin oleh Jaksa Agung atau Kapolri, dilakukan gelar perkara atas kasus dugaan korupsi tersebut untuk memastikan keterlibatan pejabat tersebut dan memang perlu dilakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan. Sedangkan untuk gubernur mekanisme pangajuan ijin pada dasarnya sama dengan walikota/bupati, namun permohonan ijin pemeriksaan tidak perlu melalui Kajari atau Kapolres, karena pada umumnya perkara korupsi yang melibatkan gubernur langsung ditangani oleh Kajati atau Kapolda. Untuk kasus yang melibatkan anggota

¹⁶⁰ M.S. Anaberttha Sembiring Jaksa Penyidik pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung RI, hasil wawancara dengan tanggal 02 Juli 2009 dan Komisaris Besar Polisi Suyanto, Penyidik Utama Direktorat III/Tipikor dan WCC Badan Reserse Kriminal Mabes Polri tanggal 02 Juli 2009, serta berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-002/JA/5/1999 tentang Pedoman Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota MPR, DPR, DPRD I dan DPRD II tanggal 24 Mei 1999, pedoman ini juga diberlakukan terhadap Bupati/Walikota/Gubernur

MPR/DPR/DPD sebagian besar ditangani langsung oleh Kejaksaan Agung atau Mabes Polri, sehingga permohonan ijin pemeriksaan langsung diajukan oleh Jaksa Agung/Kapolri.

Surat permohonan diajukan kepada Presiden, melalui Menteri Sekretaris Kabinet untuk diteliti atau dikaji dari segi kelengkapan administrasi yang meliputi:

- Resume perkara (kasus posisi singkat)
- Status dari yang dimintakan ijin (sebagai saksi atau tersangka)
- Kejelasan tindakan yang dimintakan ijin, apakah untuk tindakan pemeriksaan, penahanan atau penangkapan¹⁶¹

Apabila permohonan tersebut sudah memenuhi syarat administrasi, maka dibuatkan konsep surat pemberian ijin Presiden untuk ditandatangani oleh Presiden. Tetapi apabila permohonan tersebut dinilai kurang lengkap (tidak memenuhi kelengkapan administrasi), maka permohonan tersebut dikembalikan kepada Jaksa Agung/Kapolri untuk dilengkapi¹⁶².

Apabila permohonan ijin telah disetujui atau ditandatangani oleh Presiden, maka surat tersebut dikirim kepada Jaksa Agung/Kapolri melalui Menteri Sekretaris Kabinet. Kemudian oleh Jaksa Agung/Kapolri dikirim kepada penyidik secara berjenjang melalui Kajati/Kapolda untuk diteruskan kepada Kajari/Kapolres.

Anggota Propinsi (DPRD I)

Mekanisme pengajuan permohonan ijin pemeriksaan terhadap anggota DPRD Propinsi pada dasarnya sama dengan bupati/walikota/gubernur. Surat permohonan tersebut diajukan secara berjenjang dari Kajari/Kapolres sampai dengan Jaksa

¹⁶¹ Widiarto, Tiyas., *Ijin Pemeriksaan Bagi Pejabat Negara Tertentu Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi op.cit.hal. 122*

¹⁶² *Ibid.*

Agung/Kapolri, namun untuk anggota DPRD I permohonan ijin dari Jaksa Agung/Kapolri diajukan kepada Menteri Dalam Negeri, dan apabila permohonan tersebut disetujui, maka surat tersebut dikirim kepada Jaksa Agung/Kapolri untuk selanjutnya secara berjenjang diteruskan kepada Kajari/Kapolres

Anggota DPRD II (DPRD Kabupaten/Kotamadya)

Mekanisme pengajuan permohonan ijin pemeriksaan terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kotamadya pada dasarnya juga sama dengan DPRD propinsi. Surat permohonan tersebut diajukan secara berjenjang dari Kajari/Kapolres kepada Kajati/Kapolda untuk diajukan kepada gubernur, mengingat ijin pemeriksaan terhadap pimpinan/anggota DPRD tingkat II diajukan kepada gubernur. Apabila permohonan tersebut disetujui, maka surat tersebut dikirim kepada Kajati/Kapolda untuk diteruskan kepada Kajari/Kapolres .

2. Kendala-kendala yang dihadapi Penyidik dalam Pengajuan Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat Negara

2.1. Jangka Waktu Keluarnya Ijin

Pada sub bab terdahulu telah diuraikan tentang mekanisme pengajuan ijin pemeriksaan kepala daerah dan anggota DPRD. Dari uraian diatas tergambar bahwa pengajuan ijin pemeriksaan harus melalui proses yang panjang, terutama apabila ijin pemeriksaan tersebut diajukan oleh penyidik pada kejaksaan negeri (kejarri) atau kepolisian resort (polres). Masalah waktu merupakan kendala dalam mengajukan ijin pemeriksaan kepada Presiden. Ijin pemeriksaan yang diajukan oleh Kapolri sampai ditandatangani oleh Presiden membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa ada patokan atau limitasi waktu yang jelas, bisa satu bulan, dua bulan atau lebih.

Sebagai gambaran, akan disajikan dalam beberapa contoh kasus korupsi yang diajukan permohonan ijin pemeriksaan oleh Mabes Polri kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri periode Januari sampai dengan Juli tahun 2009 pada tabel dibawah ini¹⁶³:

Tabel 4.1. Daftar Nama Anggota MPR/DPR/DPRD/Gubernur /Bupati dan Walikota Ijin Periksa ke Presiden RI dan Menteri Dalam Negeri Periode bulan Januari s/d Juli 2009.

No	Nama	Jabatan	Status	Tanggal Permohonan/Surat Kapolri	Tanggal Keluarnya Ijin/No. Srt.
1.	MS	Bupati Tobasa	TSK*	R/334/I/2009 Tgl.30-1-2009 (Penyidik Polda SUMUT)	Belum Keluar (Seskab)
2.	ME	Bupati Seluma	TSK	R/335/I/2009 Tgl.30-1-2009 (Penyidik Polda Bengkulu)	Belum Keluar (Seskab)
3.	RS	Walikota Pematang Siantar	TSK	R/336/I/2009 Tgl.30-1-2009 (Penyidik Polda SUMUT)	Belum Keluar (Seskab)

¹⁶³ Sumber data: Kepala Bagian Produk Biro Analisis Badan Reserse Kriminal (BARESKRIM) POLRI, "Daftar Nama Anggota MPR/DPR/DPRD/Gubernur /Bupati dan Walikota yang Dimohonkan Ijin Periksa ke Presiden RI dan Menteri Dalam Negeri", dalam tabel ini penulis menggunakan nama singkatan/inisial bagi pejabat-pejabat tersebut, mengingat asas praduga tidak bersalah.

4.	TT	Bupati Kep. Aru.	Saksi	R/414/II/2009 Tgl.11-2-2009 (Penyidik Polda Maluku)	Belum Keluar (Seskab)
5.	AW	Anggota DPRD Tk-I Provinsi Lampung	Saksi	R/415/II/2009 Tgl.11-2-2009 (Penyidik Polda Lampung)	Belum Keluar (Mendagri)
6.	JE dan HH	Anggota DPRD Tk-I Provinsi Sumatera Utara	TSK dan Saksi	R/609/II/2009 Tgl.20-2-2009 (Penyidik Polda SUMUT)	Sudah Keluar X.161.12/ 47/Sj, Tgl.3-3- 2009 (Mendagri)
7.	Drs. SW	Bupati Sukabumi	TSK	R/903/III/2009 Tgl.17-3-2009 (Penyidik Polda JABAR)	Sudah Keluar R- 20/Pres/0 4/2009 Tgl.8-4- 2009 (Seskab)
8.	IGW	Bupati Jembrana	TSK	R/905/III/2009 Tgl.17-3-2009	Belum Keluar

				(Penyidik Polda BALI)	(Seskab)
9.	Dr. HJC, MBA	Bupati Tolikara	TSK	R/906/III/2009 Tgl.17-3-2009 (Penyidik Polda Papua)	Belum Keluar (Seskab)
10.	Drs. AK, M.H.	Anggota DPR RI	TSK	R/998/III/2009 Tgl.17-3-2009 (Penyidik Polda JABAR)	Sudah Keluar R-21/Pres /04/2009 Tgl.8-4- 2009 (Mendagri)
11.	Dr. MH.	Anggota DPR RI	TSK	R/999/III/2009 Tgl.17-3-2009 (Penyidik Polda BANTEN)	Sudah Keluar R-22/Pres /04/2009 Tgl.8-4- 2009 (Mendagri)
12.	TK, SB	Anggota DPRD Tk-I Provinsi JATENG	TSK	R/1718/VI/2009 Tgl.17-3-2009 (Penyidik Polda JATENG)	Belum Keluar (Mendagri)
13.	SS	Wakil Ketua DPRD Provinsi	TSK	R/1728/VI/2009 Tgl.17-3-2009	Belum Keluar (Mendagri)

		Jambi		(Penyidik Polda JAMBI)	
14.	LA	Anggota DPRD Tk-I Provinsi BANTEN	TSK	R/1729/VI/2009 Tgl.23-6-2009 (Penyidik Polda BANTEN)	Belum Keluar (Mendagri)
15.	Drs. H S.	Anggota DPRD Tk-I Provinsi SUMUT	TSK	R/1730/VI/2009 Tgl.23-6-2009 (Penyidik Polda SUMUT)	Belum Keluar (Mendagri)
16.	RK, SE.	Wakil Bupati Buol Sulawesi Tengah.	TSK	R/1731/VI/2009 Tgl.23-6-2009 (Penyidik Polda SULTENG)	Belum Keluar (Seskab)
17.	AL, SH.	Wakil Bupati Buton Sulawesi Tenggara	TSK	R/1732/VI/2009 Tgl.23-6-2009 (Penyidik Polda SULTRA)	Belum Keluar (Seskab)

*TSK = Tersangka

Sumber data: Kepala Bagian Produk Biro Analisis Badan Reserse Kriminal (BARESKRIM) POLRI

Dari tabel diatas, kita dapat melihat bahwa jangka waktu keluarnya ijin dari pejabat yang berwenang membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa limitasi waktu yang jelas, ada ijin yang diajukan lebih awal, tapi keluarnya ijin lebih lambat dari ijin yang diajukan belakangan atau sebaliknya ada ijin yang diajukan belakangan malah keluarnya lebih cepat dari permohonan ijin yang diajukan lebih awal, misalnya pada ijin pemeriksaan MS, Bupati Tobasa Provinsi Sumatera Utara dan ME, Bupati Seluma Provinsi

Bengkulu yang sama-sama diajukan pada tanggal 30 Januari 2009 hingga detik ini, belum mendapat persetujuan dari Presiden melalui Sekretaris Kabinet (SESKAB), namun ijin pemeriksaan Drs. AK,M.H dan Dr. MH selaku anggota DPR RI yang sama-sama diajukan permohonan ijinnya pada tanggal 13 Maret 2009 sudah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 8 April 2009.

Sementara Indonesian Corruption Watch (ICW) menjelaskan daftar anggota Dewan yang terkendala izin dalam kasus korupsi periode tahun 2006-2008 sebagai Saksi atau Tersangka sebagai berikut.¹⁶⁴

Tabel 4.2. Daftar Anggota Dewan yang terkendala izin dalam kasus korupsi periode tahun 2006-2008 sebagai Saksi atau Tersangka.

No	Nama	Jabatan	Kasus Korupsi	Peyidik
1.	S	Anggota DPR RI, mantan Sekjen Dephut	<ul style="list-style-type: none"> · Mark Up pengadaan 2 helikopter di Departemen Kehutanan dan perkebunan · Penggelapan dana klaim asuransi Helikopter Bell-412 	Polda Metro Jaya
2.	M	Anggota DPR RI, mantan Bupati Ponorogo	DPRD Kabupaten Ponorogo	Polwil Madiun
3.	S	Anggota DPR RI, mantan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ponorogo	DPRD Kabupaten Ponorogo	Polwil Madiun

¹⁶⁴Sumber data: Sumber : <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13764/6/>

4.	45 anggota DPRD Pandeglang	Anggota DPRD Pandeglang	Dugaan suap dari Bupati Pandeglang	Kejati Banten
5.	45 anggota DPRD Kabupaten Garut	Anggota DPRD Kabupaten Garut	Dana proyek Jaring Asmara (Jasmara) dari Pos Bantuan Sosial APBD Garut tahun 2007 sebesar Rp 76 miliar	Polda Jawa Barat
6.	Y	Ketua DPRD Mamuju Utara	Pencairan kredit di Bank Sulawesi Selatan	Kejati Sulawesi Selatan
7.	H A dkk (6 orang)	Ketua DPRD Kalimantan Timur	Dugaan korupsi dana operasional dewan	Kejati Kaltim
8.	J T	mantan ketua DPRD Jayawijaya yang saat ini menjabat Bupati Tolikara	Korupsi dana DPRD Jayawijaya 1999-2004	Polda Papua
9.	11 anggota DPRD NTB	anggota DPRD NTB	korupsi APBD NTB 2001, 2002, 2003 dan dana tak tersangka	Kejati NTB
10.	A S, A P dan AF	Anggota DPRD Kota Malang	dugaan korupsi di DPRD Kota Malang tahun 2004	Kejari Malang
11.	B	anggota DPRD Dumai	proyek pengadaan air bersih (PAB) Dumai	Kejari Dumai Riau
12.	F, SE	anggota DPRD Kabupaten Siak	proyek pengadaan air bersih (PAB) Dumai	Kejari Dumai Riau

Sumber data <http://antikorupsi.org/indo/content/view/full/13764/6/>

2.2. Birokrasi Yang Rumit

Selain masalah jangka waktu keluarnya ijin yang tidak jelas atau tanpa ada limitasi waktu yang pasti, kendala lain yang dihadapi penyidik tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat negara adalah masalah birokrasi yang panjang dan “bertelete-tele”¹⁶⁵. Ijin yang diajukan oleh Jaksa Agung atau Kapolri hanya dapat dilakukan untuk satu tindakan kepolisian dan tidak bisa “satu paket” untuk seluruh tindakan penyidikan yang meliputi pemeriksaan, penangkapan, ataupun penahanan. Misalnya untuk pejabat X dimintakan ijin untuk melakukan pemeriksaan saja, ternyata setelah dilakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan penyidik perlu melakukan tindakan penahanan, maka penyidik harus kembali mengajukan permohonan ijin penahanan terhadap pejabat tersebut kepada pejabat yang berwenang, sehingga penyidik tidak dapat segera melakukan penahanan kepada pejabat tersebut, karena harus menunggu terlebih dahulu keluarnya ijin penahanan dari pejabat yang berwenang.

Selain itu permohonan ijin yang diajukan oleh penyidik, harus dengan jelas menyebutkan status pejabat yang akan diperiksa, apakah sebagai saksi atau tersangka. Saat ijin pemeriksaan diajukan untuk pejabat dengan status sebagai saksi disetujui oleh pejabat berwenang, maka pemeriksaan terhadap yang bersangkutan dapat dilakukan. Namun ketika dilakukan pemeriksaan, ternyata posisi pejabat tersebut berubah menjadi tersangka, maka untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut, penyidik harus kembali meminta ijin terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang, karena ijin pertama yang diberikan hanyalah ijin pemeriksaan terhadap pejabat tersebut dengan status sebagai saksi¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Hasil wawancara dengan Komisaris Besar Polisi Suyanto, *op. cit.*

¹⁶⁶ Kombes Polisi Suyanto, *op. cit.*

3. Pengaruh prosedur ijin pemeriksaan bagi pejabat-pejabat negara tertentu terhadap jalannya penyidikan tindak pidana korupsi

Sebagaimana diuraikan diatas bahwa jangka waktu keluarnya ijin yang diajukan oleh penyidik dari pejabat yang berwenang membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa patokan atau tenggang waktu yang jelas. Hal ini akan mempengaruhi jalannya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, terutama penyidik yang ada di daerah (kabupaten/kotamadya/propinsi), karena dia harus mengajukan permohonan ijin kepada pejabat yang berwenang memberikan ijin secara berjenjang sampai kepada Jaksa Agung atau Kapolri, untuk dimintakan ijin kepada pejabat yang berwenang memberikan ijin (Presiden atau Mendagri).

Melihat begitu panjang alurnya perijinan sebagaimana yang telah dijelaskan pada mekanisme pengajuan ijin pemeriksaan dan rumitnya permohonan ijin pemeriksaan karena hanya dapat dimintakan untuk satu tindakan kepolisian sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab terdahulu, maka penyidikan terhadap pejabat yang dimintakan ijin juga harus menunggu turunnya ijin dari pejabat yang berwenang. Sebagai contoh, ijin pemeriksaan yang diajukan oleh KAPOLRI kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri periode bulan Januari sampai dengan Juni tahun 2009 adalah sejumlah 17 ijin dan baru dikeluarkan sebanyak 4 ijin pemeriksaan¹⁶⁷. Hal ini sejalan dengan penjelasan yang diberikan oleh Komisaris Besar Polisi Suyanto bahwa permohonan ijin pemeriksaan yang disetujui baik oleh Presiden maupun Mendagri hanya sebesar 15%-20% saja dari seluruh permohonan yang diajukan.¹⁶⁸

Sampai saat ini belum pernah ada ijin pemeriksaan yang diajukan oleh Jaksa Agung atau Kapolri ditolak secara formal oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Bentuk penolakan terhadap permohonan ijin pemeriksaan

¹⁶⁷ Sumber data: Kepala Bagian Produk Biro Analisis Badan Reserse Kriminal (BARESKRIM) POLRI, "Daftar Nama Anggota MPR/DPR/DPRD/Gubernur /Bupati dan Walikota yang Dimohonkan Ijin Pemeriksa ke Presiden RI dan Menteri Dalam Negeri", *op.cit.*

¹⁶⁸ Wawancara dengan Kombes Pol. Suyanto, *op.cit.*

yang dilakukan Presiden dilakukan dengan tidak mengeluarkan surat ijin pemeriksaan. Sampai saat ini Presiden tidak pernah secara formal mengeluarkan surat yang berisi penolakan atas permohonan ijin pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang diajukan oleh Jaksa Agung atau Kapolri. Bentuk penolakan terhadap ijin pemeriksaan yang diajukan oleh kedua instansi tersebut diwujudkan dengan tidak dikeluarkannya surat ijin dari pejabat yang berwenang.

Namun khusus terhadap kepala daerah, pemeriksaan terhadap yang bersangkutan dapat terus dilakukan tanpa menunggu ijin dari Presiden, apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterima surat permohonan, Presiden tidak juga memberikan jawaban yang berisi persetujuan ataupun penolakan untuk dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut. Menurut pasal 36 ayat (2) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap dapat dilakukan, apabila ijin pemeriksaan tersebut tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan. Tidak dikeluarkannya ijin pemeriksaan terhadap kepala daerah oleh Presiden, hanya mengulur waktu untuk memeriksa yang bersangkutan, tapi tidak menghentikan proses penyidikan terhadap yang bersangkutan. Berkaitan dengan hal ini, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) Nomor 09 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Ijin Penyidikan Terhadap Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Anggota DPRD. Berdasarkan SEMA ini, maka apabila ijin tidak dikeluarkan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya permohonan ijin oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, maka persetujuan ijin tersebut menjadi tidak relevan lagi sehingga penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah tetap dapat dilakukan,.

Namun untuk pejabat negara yang lain (selain kepala daerah) ijin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang memberikan ijin merupakan hal yang menentukan untuk dapat tidaknya dilakukan pemeriksaan terhadap

pejabat yang bersangkutan. Tertundanya pemberian ijin dari pejabat yang berwenang mengakibatkan tertundanya juga pemeriksaan terhadap yang bersangkutan, sehingga pada akhirnya penyelesaian terhadap kasus dugaan korupsi yang melibatkan pejabat tersebut juga tertunda.

Apabila tetap dilakukan pemeriksaan maka penyidikan terhadap yang bersangkutan tidak sah, karena tidak memenuhi syarat formal yang ditetapkan undang-undang, bahwa pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu harus atas persetujuan atau ijin dari pejabat yang berwenang.

Berdasarkan pendapat Friedman¹⁶⁹, dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen yang saling mempengaruhi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum terdiri dari unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang diperiksa dan bagaimana serta mengapa), serta cara banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lainnya. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu atau substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun, sedangkan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Singkatnya Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur hukum tersebut adalah dengan mengibaratkan struktur sebagai mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan atau hasil dari kerja mesin tersebut sedangkan budaya hukum adalah apa atau siapa yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction, 2nd Edition* (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Penerjemah: Wisnu Basuki), Tatanusa, Jakarta, hal. 6-8

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 8

Apabila kita terapkan pendapat Friedman diatas, maka adanya ketentuan undang-undang yang mensyaratkan perlunya prosedur ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu merupakan komponen substansi yang mempengaruhi terhadap bekerjanya sistem hukum. Ketentuan ini juga merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas penegakan hukum. Produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah dan DPR ini, mengakibatkan jalannya penyidikan kasus korupsi menjadi terhambat dan berjalan dengan "lambat" atau bahkan "mandek", sehingga berpengaruh terhadap bekerjanya sistem hukum dan efektifitas penegakan hukum. Adanya ketentuan tersebut menyebabkan sistem hukum bekerja dengan lambat dan penegakan hukum berjalan kurang efektif.

Menurut Mardjono Reksodiputro¹⁷¹, sistem peradilan pidana adalah suatu sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan dan sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban dapat diselesaikan dengan diajukannya pelaku kejahatan kesidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana. Adanya ketentuan undang-undang yang mensyaratkan prosedur ijin sebelum melakukan pemeriksaan pejabat negara tertentu menyebabkan jalannya pemeriksaan terhadap yang bersangkutan menjadi tertunda sehingga menghambat proses penyelesaian kasus korupsi tersebut.

Meskipun sampai saat ini tidak ada ijin pemeriksaan yang diajukan oleh penyidik secara tegas ditolak oleh pejabat yang berwenang memberikan ijin, namun dengan tidak segera dikeluarkannya ijin yang diajukan oleh penyidik mengakibatkan penyidikan terhadap perkara korupsi tersebut juga menjadi terhambat atau bahkan mandek, yang pada akhirnya mengakibatkan kasus korupsi tersebut tidak dapat segera diselesaikan dengan diajukannya

¹⁷¹ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)*, dalam *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan Buku Ketiga (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994), hal 84

pelaku tindak pidana korupsi ke sidang pengadilan untuk diadili dan apabila terbukti diputuskan bersalah serta mendapat pidana. Dengan tidak dapat diajukannya pelaku ke persidangan, maka masyarakat sebagai korban dari tindak pidana korupsi ini akan menilai bahwa sistem peradilan pidana ini dianggap kurang berhasil, karena harapan masyarakat adalah agar pelaku tindak pidana korupsi segera diadili dan apabila terbukti bersalah mendapat pidana.

4. Pemeriksaan pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana di Amerika Serikat.

Di Amerika Serikat, proses penanganan tindak pidana korupsi tidaklah menemui hambatan yang berarti seperti halnya di Indonesia, khususnya dalam hal pemeriksaan pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana korupsi baik itu dilakukan pemeriksaan dengan status sebagai saksi atau sebagai tersangka. Tanggung jawab untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan perkara pidana di Amerika Serikat terletak pada badan eksekutif pemerintah. Semua jaksa federal merupakan bagian dari Departemen Kehakiman Amerika Serikat beserta beberapa petugas penyidik dari FBI (*Federal Bureau of Investigation*), DEA (*Drug Enforcement Administration*) dan ATFE (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives*) serta USMS (*United States Marshals Services*) yang semuanya dipekerjakan oleh Departemen Kehakiman¹⁷². Para jaksa federal (Jaksa Amerika Serikat/*United States Attorneys*) dan asisten jaksa Amerika Serikat (*Assistant United States Attorney*) serta petugas penyelidik ditempatkan di seluruh Amerika Serikat.

Departemen Kehakiman dipimpin oleh seorang Jaksa Agung (*Attorney General*) yang ditunjuk oleh Presiden dan dikukuhkan oleh senat dan merupakan anggota kabinet presiden. Jaksa Agung merupakan pimpinan petugas penegak hukum di Amerika Serikat dan mengawasi seluruh jaksa federal dan petugas penyelidik yang dipekerjakan oleh Departemen

¹⁷² *Crime Prosecution in America (United States Department Of Justice: page 4)*

Kehakiman, termasuk yang berada dibawah FBI dan DEA. Jaksa Agung dibantu oleh sejumlah pejabat yang juga ditunjuk oleh Presiden.

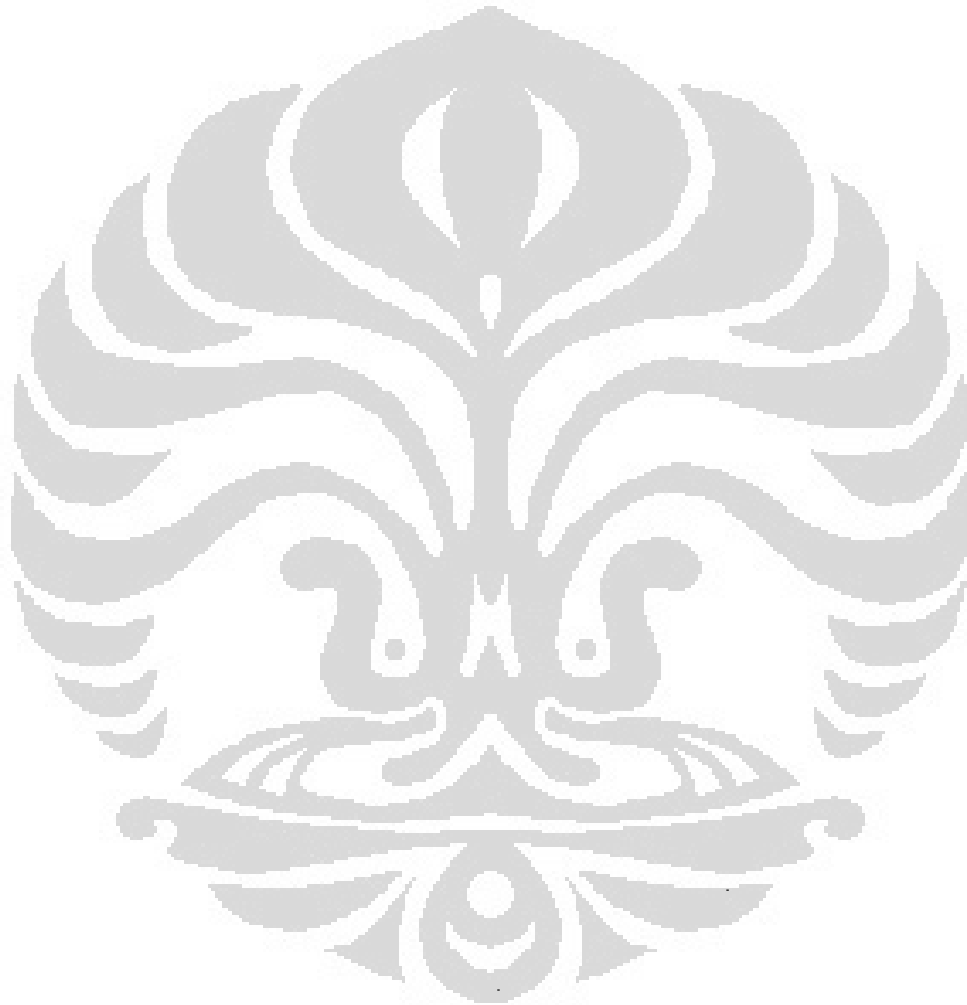
Dalam sistem hukum adversarial (pertentangan) Amerika Serikat, peran para hakim dalam penyidikan pelanggaran kriminal memang dibatasi. Tidak ada hakim penyidik, dan para hakim terutama berfungsi untuk memutuskan masalah-masalah hukum dan secara efektif menjalankan sistem pengadilan. Namun tindakan-tindakan tertentu selama suatu penyidikan kejahatan dapat dilaksanakan hanya berdasarkan wewenang seorang hakim. Hanya hakim yang diperbolehkan untuk menerbitkan surat perintah penggeledahan dan penyitaan barang bukti, surat perintah penangkapan dan penahanan, serta surat perintah untuk merekam pembicaraan telepon.

Hanya hakim juga yang diperbolehkan mengambil tindakan untuk memaksakan suatu pemanggilan (memerintah seorang saksi untuk memberikan kesaksian atau menghasilkan barang bukti).¹⁷³ Apabila seorang jaksa atau petugas kepolisian ingin melakukan suatu tindakan yudisial, maka ia harus mengajukan permohonan ke pengadilan dan menyampaikan fakta atau bukti dalam bentuk surat pernyataan dibawah sumpah (*Avidafit*) dan presentasi lisan, yang secara hukum mencukupi untuk mendukung tindakan yang dimohonkan. Apabila hakim menentukan bahwa terdapat dasar faktual yang cukup, ia akan menerbitkan surat yang dimohonkan sehingga akan tercapai suatu "pembuktian yang tanpa ragu-ragu" (*beyond reasonable doubt*) terhadap kesalahan tersangka.

Berdasarkan prosedur yang berlaku di Amerika Serikat, Ijin Presiden, Menteri atau Gubernur untuk memeriksa pejabat negara dalam perkara pidana tidak diperlukan, namun dalam prakteknya petugas penegak hukum dalam melakukan tindakan yudisial (pemanggilan saksi/tersangka, penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan barang bukti) tidak dapat sewenang-wenang begitu saja, melainkan harus mengajukan permohonan kepada Hakim dalam bentuk pernyataan dibawah sumpah,

¹⁷³ *Ibid.* halaman 3.

untuk kemudian hakim berdasarkan fakta dan bukti-bukti yang tercantum dalam permohonan tersebut memutuskan untuk diterbitkan atau tidaknya permohonan yang diajukan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka penulis berkesimpulan bahwa ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang perlunya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu sebaiknya tidak perlu dipertahankan lagi untuk masa yang akan datang, dengan pertimbangan:

1. Ketentuan bertentangan dengan prinsip persamaan kedudukan didepan hukum (*equality before the law*) yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan ketentuan perundang-undangan lain. Prinsip ini mengharuskan negara untuk tidak melakukan diskriminasi terhadap warga negaranya, baik dalam proses peradilan maupun pemerintahan. Setiap warga negara yang diduga terlibat tindak pidana apapun, baik sebagai saksi ataupun sebagai tersangka wajib diperlakukan sama, tanpa melihat status ekonomi, kedudukan maupun jabatan seseorang. Namun ketentuan tentang adanya ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu telah memberikan perlakuan khusus terhadap pejabat-pejabat negara tertentu sehingga menimbulkan diskriminasi terhadap sesama warga negara dihadapan hukum dan bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain.
2. Prosedur ijin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara juga tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat dan sederhana. Seseorang yang diduga terlibat tindak pidana harus segera mendapat pemeriksaan guna memberikan kepastian hukum terhadap status yang bersangkutan, agar tidak berlarut-larut dan mengganggu konsentrasi serta tugas-tugas dari pejabat negara yang bersangkutan. Selain itu agar

kasus tersebut dapat segera disidangkan guna memperoleh kepastian hukum, apakah terdakwa bersalah atau tidak.

3. Adanya ketentuan tentang prosedur ijin pemeriksaan menghambat jalannya penyidikan tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat-pejabat negara tertentu. Tenggang waktu keluarnya ijin pemeriksaan yang diajukan oleh penyidik sampai dengan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa ada patokan atau limitasi waktu yang jelas, bisa satu bulan, dua bulan atau lebih. Lamanya tenggang waktu keluarnya ijin berpengaruh terhadap jalannya penyidikan tindak pidana korupsi tersebut, karena ijin pemeriksaan merupakan hal yang menentukan untuk dapat tidaknya dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang bersangkutan. Terhambatnya proses pemeriksaan terhadap pejabat negara, juga mempengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lainnya dalam perkara yang sama, sehingga penyidikannya turut menjadi lamban dan terkesan macet.
4. Berdasarkan prosedur yang berlaku di Amerika Serikat, Ijin Presiden, Menteri atau Gubernur untuk memeriksa pejabat negara dalam perkara pidana tidak diperlukan, namun dalam prakteknya petugas penegak hukum dalam melakukan tindakan yudisial (pemanggilan saksi/tersangka, penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan barang bukti) tidak dapat sewenang-wenang begitu saja, melainkan harus mengajukan permohonan kepada Hakim dalam bentuk pernyataan dibawah sumpah (*Avidafit*), untuk kemudian hakim berdasarkan fakta dan bukti-bukti yang tercantum dalam permohonan tersebut memutuskan untuk diterbitkan atau tidaknya permohonan yang diajukan.

B. Saran

Dari uraian kesimpulan diatas, disampaikan saran sebagai berikut:

1. Bahwa permohonan ijin dari penyidik untuk memeriksa pejabat negara yang terlibat dalam tindak pidana korupsi harus diserahkan kepada hakim. Selanjutnya hakim setelah mempertimbangkan permohonan ijin dari penyidik yang dilengkapi dengan uraian tindak pidana yang dilakukan dan alat bukti yang ada, memutuskan diterima atau tidaknya ijin tersebut. Hal ini perlu dilakukan untuk menciptakan obyektifitas dalam mengeluarkan ijin pemeriksaan, karena apabila ijin pemeriksaan tersebut masih dikeluarkan oleh Presiden, Mendagri dan Gubernur yang mempunyai kekuatan politik maka tidak tertutup kemungkinan bahwa ijin tersebut tidak dikeluarkan karena alasan yang bersifat subyektif dan dipengaruhi oleh nilai-nilai politis;
2. Dalam tahap penyidikan tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat negara yang berperan dalam memberikan keputusan yang penting bagi hajat hidup orang banyak, kiranya perlu dipertimbangkan untuk tidak dilakukan penahanan RUTAN (Rumah Tahan Negara) atau setidaknya sampai pejabat penggantinya ditunjuk. Sehingga proses administrasi pemerintahan tidak terhambat; dan kepentingan umum tidak terganggu.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Ahmad, H. Zainal Abidin *Konsepsi Politik dan Ideologi Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1977).
- Ahmad Kamil dan M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, (Jakarta: Kencana, 2004).
- Alatas, Ali. *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi*, (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Al Farabi, *Negara Utama (Madinatu'l FAdilah)*, diterjemahkan oleh H. Zainal Abidin Ahmad, (Jakarta: PT. Kinta, 1968).
- Amin, S.M., *Indonesia di Bawah Rezim Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967).
- Ash-Shiddieqy, T.M. Hasbi, *Hukum Antar Golongan dalam Fiqih Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971).
- Audah, Abdul Kadir, *Islam dan Perundang-undangan*, (Jakarta: CV. Mulja, 1965).
- B. Lewis, V.L. Menege, Ch.Pellat and J. Schacht, *The Encyclopedia of Islam*, (London: 1971).
- Dollard, John, *Caste and Class in Southern Town*, (New York USA: Anchor Books, 1957).
- E. Mercer, Blaine, *The American Community*, (New York: Random House, 1956).
- Ezzati, Abul-Fazi, *An Introduction the History of the Spread of Islam*, (London: The Ludo Press Ltd., 1978).
- Friedman, Lawrence M. *American Law An Introduction*, 2nd Edition (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Penerjemah: Wisnu Basuki), Tatanusa, Jakarta, 1998).
- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973).
- Hamzah, Andi., *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999).

-----, "*Kelemahan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*", (Makalah disampaikan pada Seminar di Pusat Penelitian dan Pengembangan , Jakarta, 28 September 2004).

-----, *Hukum Acara Pidana*, cet. 3(Jakarta: Sinar Grafika, 2004).

Hartanti, Evi, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).

H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2004).

Husein, Harun M., *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991).

Husni Assiba'I, Musthafa, *Sosialisme Islam*, (Bandung: CV.Diponegoro, 1969).

Hutabarat, Ramly, *Persamaan Di hadapan Hukum (Equality Before The law) Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985).

Kaligis, O.C., *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus Dalam Pemberantasan Korupsi* , Jakarta, PT. Alumni 2006.

Klitgaard, Robert et.al. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005).

Kusumaatmadja, Mochtar *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum UNPAD,tt)

Laporan Akhir Penelitian Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (KHN RI), *Penyederhanaan Prosedur Penanganan Kasus Korupsi*, Jakarta 2007.

Liang Gie, The, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Super, 1979).

Liba, Mastra *14 Kendala Penegakan Hukum*, (Jakarta: Yayasan Annisa, 2002),

L. Sills, David (Editor), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume V, (New York: The Free Press).

Maududi, Abdul A'la, *First Principle of The Islamic State*, translated & edited by Kurshid Ahmad, (Lahore-Dacca-Karachi: Islamic Publication Ltd., 1967).

Mayo, Henry. B.,*Nilai-nilai Demokrasi*, Editor Prof. Miriam Budiardjo dalam buku *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1975).

MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3S, 1998).

- Miriam D. Irish and James W. Prothro, *The Politics of American Democracy*, (New Jersey: 1968).
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002).
- Nasution, Basarudin, *Penyelewengan Terhadap UUD 1945*, (Jakarta: Yayasan Ilmu Politik dan Pengetahuan Masyarakat, 1967).
- Notohamidjoyo, O. *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: BPK, 1970).
- Peter Baehr, et. al., ed., *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2001).
- Poerwodarminto, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982).
- Prodjodikoro, R. Wirjono, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, (Jakarta :Sumur Batu, 1974).
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, (Jakarta: Angkasa, 1981).
- Rahrnan, Hafiz Habibur, *Political Science and Government*, (Dacca-Pakistan: Ideal Publication).
- Rasjidi, H.M, *Keutamaan Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971).
- Reksodiputro, Mardjono."Korupsi dalam Sistem Hukum" dikutip dari buku : *Mencuri Uang Rakyat*": 16 Kajian Korupsi di Indonesia(Jakarta: Aksara Foundation, 1 Februari 2002.
- Samekto, FX Adji, *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2003).
- Seno Adji, Indriyanto, *Korupsi dan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum "Prof. Oemar Seno Adji dan Rekan", 2001).
- Sills, David L., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume V, (New York: The Free Press).
- Simorangkir, J.C.T, *Konstitusi Persekutuan Tanah Melayu (Constitution of The Federation of Malaya)*, diterjemahkan oleh (Jakarta: Gunung Agung, 1959).
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983.
- , *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: UI, 1976).

- Soekowati, *Soenawar Pancasila dan Hak-hak Azasi Manusia*, (Jakarta: CV."Akadoma", 1977).
- Soepomo, *Sistem Hukum Sebelum Perang Dunia Kedua*, cet 16 Jakarta: Pradnya Paramita, 2002.
- Soerjadi, Trimoelja D. "*Izin Memeriksa Koruptor*" dalam *Kapita Selekta Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006).
- Subekti, R., *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan Undang-undang Dasar 1945, (Jakarta : PT. Seruling Masa, 1966).
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002).
- Sujata, Antonius, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta: Djambatan, 2000).
- Suny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1980).
- The Encyclopedia Americana International Edition, Volume 10, (New York USA)
- Tocquenville, Alexis de, *Democracy in America*, translated by Henry Reeve, (New York: Oxford University Press, 1947).
- Toynbee, J. Arnold, *A Study of History*, (London, 1947).
- Van Apeldoorn, L.J. *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1973).
- Von Schmid, J.J., *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, diterjemahkan oleh R. Wiratno, S.H., et al., (Jakarta: PT. Pembangunan, 1980).
- What Exactly Is The Soviet Union Way Of Live*, (Moscow: Novosti Press Agency Publishing House, 1980).
- Widiarto, Tiyas., *Ijin Pemeriksaan Bagi Pejabat Negara Tertentu Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi* (Tesis), Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Wolhoff, G.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas).
- Yahya, Iip D., *Mengnadili Menteri Memeriksa Perwira, Jaksa Agung Suprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004).
- Yamin, Moh. "*Dengan Dukungan Rakyat Memberantas Korupsi*", (Makalah untuk memenuhi Persyaratan Seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 3 Nopember 2003).

Yunus, H. Kahrudin, *Pedoman Ber-Negara menurut Islamisme*, (Jakarta: Pikiran Baru 1968).

Zaidan, A. Karim, *Umat dan Negara dalam Syariat Islam*, (Kelantan-Malaysia: 1978).

ARTIKEL

Atrmasasmita, Romli. "Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia", *Media Hukum*, Vol.2 No.8 (22 November 2003).

Harkrisnowo, Harkristuti. "Combatting Corruption In Indonesia : An Impossible Mandate?", *Newsletter KHN*, Edisi Mei-Juni 2004.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945*.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian*, UU No. 43, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3893.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN NO. 3209.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20, LN No. 134 tahun 2001, TLN No. 4150.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN No. 137 Tahun 2002, TLN 4250.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.

Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009*, Perpres No. 7 Tahun 2005, Agenda Menciptakan Indonesia Yang Adil dan Demokratis, Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum Lainnya.

Indonesia, *Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004.

MEDIA MASSA/ INTERNET

“Indeks Indonesia Naik Signifikan”,
<<http://www.ti.or.id/press/91/tahun/2008/bulan/09/tanggal/23/id/3422/htm>>, 23 September 2008.

<http://www.antikorupsi.org/mo.php?mod=publisher&op=viewarticle &artid=9427>

<http://antikorupsi.org/indo/content/view/13764/6/>

<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12623 & ci=Berita>

Gatra No. 05 Tahun XV 11-17 Desember 2008

Indo Pos, tanggal 11 April 2006

Indo Pos, tanggal 27 Juni 2006,

Jurnal Nasional, tanggal 10 November 2006

Koran Tempo, 17 April 2006.

