



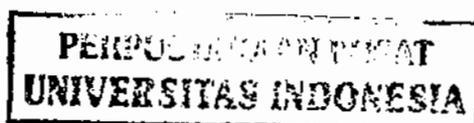
UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN PENYIDIKAN POLISI DAN JAKSA DALAM
TINDAK PIDANA KORUPSI (ANALISIS PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 28/PUU-V/2007
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16
TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)**

TESIS

**TRYPU VEVIANTO, S.H.
NPM: 0806474413**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
JAKARTA
JANUARI 2011**





UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN PENYIDIKAN POLISI DAN JAKSA DALAM
TINDAK PIDANA KORUPSI (ANALISIS PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 28/PUU-V/2007
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16
TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)**

TESIS

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

**TRYPU VEVIANTO, S.H.
NPM: 0806474413**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
JAKARTA
JANUARI 2011**

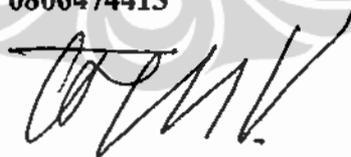
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : TRYPU VEVIANTO, S.H.

NPM : 0806474413

Tanda Tangan :



Tanggal : 14 Januari 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : TRYPU VEVIANTO, S.H.
NPM : 0806474413
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Fatmawati, S.H., M.H.



Ketua Sidang/
Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.



Penguji : Prof. Dr. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.



Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 12 Januari 2011

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama penulis mengucapkan syukur alhamdulillah karena hanya berkat taufik, rahmat, dan hidayah Allah S.W.T., penulis menyelesaikan tesis mengenai “Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)” sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi penulis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih penulis kepada pembimbing penulis Dr. Fatmawati, S.H., M.H., karena atas panduan, dorongan semangat, dan kesabarannya dalam membimbing, penulis mampu menyelesaikan tesis ini dengan segala keterbatasan penulis. Namun untuk pertanggungjawaban atas semua isi dalam tesis ini, semuanya ada di penulis.

Pada saat yang sama, penulis juga hendak menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan inspirasi dan dorongan pada penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Pertama kepada Brigjen Pol. Dr. R.M. Panggabean, S.H., M.H., yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis melalui diskusi-diskusi dengan penulis. Juga kepada Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Tata Negara Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, seluruh Guru Besar, staf pengajar, dan staf akademik Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Ucapan terima kasih tentunya penulis sampaikan kepada kepada Desy Rangga Dewi, S.E. dan Hazna Hawa Hushaima, istri dan putri penulis, yang selalu memberikan saran, dukungan, dan dorongan moral kepada penulis. Selanjutnya ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh rekan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2008, rekan penulis pada tempat kerja penulis di Divisi Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan khusus kepada Staf Sekretariat Pimpinan dengan Koordinator Kompol Dwi Agus Prianto, S.IK., M.H., yang

banyak memberikan dukungan serta dorongan semangat pada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap kiranya tesis ini dapat bermanfaat dengan segala kekurangannya yang pasti ada di dalamnya.

Jakarta, Januari 2010

Penulis



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

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

Nama : Trypu Vevianto, S.H.
NPM : 0806474413
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: **Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).**

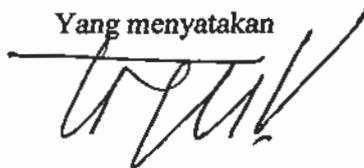
Berdasarkan persetujuan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih bentuk, mengalihmediakan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

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

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : 14 Januari 2011

Yang menyatakan



(Trypu Vevianto, S.H.)

ABSTRAK

Nama : Trypu Vevianto
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Tindak pidana korupsi pada awalnya merupakan tindakan yang merugikan keuangan negara. Dalam perkembangannya kondisi yang diciptakan akibat tindak pidana korupsi adalah membahayakan keamanan negara, dan akhirnya tindak pidana korupsi menimbulkan bahaya keamanan asimetrik atau non-tradisional yaitu bahaya terhadap keamanan umat manusia, karena dampak negatifnya telah merambah ke dunia pendidikan, kesehatan, penyediaan sandang pangan, keagamaan, dan fungsi-fungsi pelayanan sosial lainnya. Sejak bergulirnya era reformasi, pemberantasan tindak pidana korupsi yang sudah bersifat sistemik dan endemik merupakan salah satu agenda reformasi yang harus dituntaskan. Berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah antara lain pembangunan substansi hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi. Selain itu, dari struktur hukum pun pemerintah berusaha mengoptimalkan pemberantasan tindak pidana korupsi, diantaranya pemberdayaan semua penegak hukum yaitu polisi dan jaksa, yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan atas dugaan terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia. Kedua institusi tersebut tentunya memperoleh kewenangan dalam melakukan penyidikan atas amanat undang-undang. Namun kewenangan penyidikan yang diberikan ini menimbulkan permasalahan yaitu tidak jelasnya pengaturan mengenai batasan atau koordinasi kewenangan penyidikan antara kedua institusi tersebut. Implementasi dari kewenangan penyidikan tersebut menyebabkan adanya permohonan untuk dilakukannya pengujian materiil atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan pada Mahkamah Konstitusi. Hal ini terkait dengan dilakukannya kembali penyidikan dugaan tindak pidana korupsi oleh jaksa padahal oleh polisi dugaan tindak pidana tersebut telah dihentikan proses penyidikannya. Tumpang tindihnya kewenangan penyidikan tersebut, yang diakibatkan tidak adanya norma atau kaidah yang memberikan batasan atau bagaimana kedua institusi tersebut berkoordinasi seharusnya menjadi perhatian seluruh elemen bangsa ini. Untuk itu perlu ada aturan hukum yang jelas, yang mengatur pembagian kewenangan penyidikan antara polisi dan jaksa sehingga pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan optimal.

Kata kunci: korupsi, polisi, jaksa, dan kewenangan penyidikan.

ABSTRACT

Name : Trypu Vevianto
Study Program : Law
Title : The Right of Investigation by the Police and the Public Presecutor in Corruption Matter (Analisis Decision by Constitutional Court No. 28/PUU-V/2007 About the Reviewing Law of the Republic of Indonesia Number 16 of the Year 2004 Regarding Public Presecutor Against Constitutional Law)

In the beginning corruption was an action that inflict losses of state financial. In the progress the condition that has been made by corruption was threat to the state security, and in the end corruption cause an asimetrick or untraditional dangerous situation which is threat the human safety, cause of the negative impact has been reached to the academic field, healthy, food and agriculture, religion, and others function of public service. When the reformation era began, fight against corruption that has been systemic and endemic was one of the agenda that has to be done. A lot of policy has been by the government, such as legal construction to fight against the corruption. Beside that, the government tries to optimized their legal structure to fight against the corruption, such as using all of the law enforcement institution which is the police and the public presecutor, that has a right to investigate in corruption matter in Indonesia. Both Institution have the right to investigate from the law. But the investigation that has been given cause a problems which is no limitation or coordination between the police and the public presecutor. Implementation of the right of investigation has impacted the requesting to reviewing the Public Presecutor Law against Contitutional Law to Constitutional Court. It's all because the public presecutor continuing the investigation about corruption matter meanwhile the police has stop the investigation at the same case. It all happen because there is no regulation that given the limitation or how both of institution works together, and all of the public element must concern with the situation like this. Because of that the law that rules the limitation about the right of investigation between the police and the public presecutor must been made, so the fight against the corruption can be optimized.

Key word: corruption, police, public presecutor, and the right to investigate.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERUMUSAN MASALAH	10
C. TUJUAN PENELITIAN	10
D. KERANGKA TEORI	11
E. KERANGKA KONSEP	17
1. Penyidikan	17
2. Polisi	21
3. Jaksa	22
4. Tindak Pidana Korupsi	23
F. METODE PENELITIAN	24
G. SISTEMATIKA PENULISAN	26
BAB II PENEGAKAN HUKUM DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI	27
A. SISTEM HUKUM	27
B. SISTEM PERADILAN PIDANA	34
C. PERAN POLISI DAN JAKSA DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI ..	41
D. PERBANDINGAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI AUSTRALIA, SINGAPURA, MALAYSIA, DAN PAKISTAN	51
BAB III ANALISIS PUTUSAN MK NOMOR 28/PUU-V/2007 MENGENAI PENGUJIAN UU NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN TERHADAP UUD 1945	60
A. KASUS POSISI	60
1. Dasar Permohonan	60
2. Permohonan	63
3. Pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi	63
4. Amar Putusan	68
B. ANALISIS PUTUSAN	69
C. IMPLIKASI PUTUSAN TERHADAP PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA	82
BAB IV PENUTUP: SIMPULAN DAN SARAN	88
A. SIMPULAN	88
B. SARAN	91
DAFTAR PUSTAKA	93

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hukum dan hukuman secara konsepsional berakar dari gagasan tentang keadilan. Oleh karena itu, pijakan mendasar dalam penegakan hukum adalah prinsip peradilan yang adil (*fair trial*). Jaminan peradilan yang adil merupakan bagian dari hak asasi manusia yaitu hak untuk memperoleh proses peradilan yang adil (*right to a fair trial process*).¹

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum adalah pikiran badan pembuat Undang-Undang (UU) yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Proses penegakan hukum menjangkau pula sampai pada pembuatan hukum. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum dijalankan. Dalam implementasinya, proses penegakan hukum memuncak pada pelaksanaannya oleh para penegak hukum.²

Kaidah-kaidah yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan batasan yang mengikat tingkah laku orang dalam masyarakat, termasuk membatasi kewenangan para pejabat penegak hukum. Dengan demikian, peranan peraturan perundang-undangan cukup besar bila dikaitkan dengan pelaksanaan penegakan hukum oleh para penegak hukum.³

¹ Carl Joachim Friefrich, *Filsafat Hukum Dalam Perspektif Historis* (diterjemahkan Raisul Mustaqien), (Bandung: Nusa Media, 2008), hal. 13.

² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 24.

³ *Ibid*, hal. 25. Mengemukakan bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan tersebut dibuat. Misalnya, badan legislatif membuat peraturan yang sulit dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut. Hal ini, misalnya dapat terjadi karena peraturan tersebut memerintahkan dilakukannya sesuatu yang tidak didukung oleh sarana yang mencukupi. Akibatnya, tentu saja peraturan tersebut gagal dijalankan oleh penegak hukum. Dapat juga terjadi bahwa pembuat UU mengeluarkan peraturan yang mewajibkan rakyat untuk melakukan sesuatu, katakanlah untuk menanam jenis tanaman tertentu. Pemerintah peraturan tersebut kemudian ternyata mendapat perlawanan dari rakyat. Berhadapan dengan situasi tersebut, apa yang akan dilakukan oleh penegak

Dalam konteks tersebut, tentunya sinkronisasi dari peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan dari penegak hukum merupakan salah satu hal yang harus dipenuhi oleh para pembentuk UU. Sinkronisasi peraturan hukum tersebut bukan saja dalam hal penyelarasan substansi yang akan menjadi dasar kewenangan bertindak dari aparat penegak hukum, tapi yang terpenting adalah peraturan tersebut harus memiliki nilai-nilai yang hidup di masyarakat sehingga tujuan dari implementasi hukum dalam bentuk peraturan tersebut tercapai, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi para pencari keadilan.⁴

Peraturan perundang-undangan yang dibuat telah seharusnya dapat memberikan perubahan pada masyarakat. Pengembangan ilmu di bidang peraturan perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya, oleh karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama dari pembentukan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang telah mengendap dalam masyarakat,

hukum tergantung dari tanggapan yang diberikan terhadap tantangan pada waktu itu. Penegak hukum dapat tetap bertekad untuk menjalankan keinginan serta perintah yang terkandung dalam peraturan. Bertindak demikian berarti penegak hukum harus menggunakan kekuatan untuk memaksa. Sebaliknya, dapat juga terjadi, penegak hukum menyerah pada perlawanan rakyat, yang berarti penegak hukum mengendorkan penerapan dari peraturan tersebut.

⁴ Yesmil Anwar, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009), hal. 207-208, mengatakan bahwa apa yang menjadi tujuan hukum dapat dilihat dari paradigma hukum yang berkembang sepanjang sejarah hukum. Jika direduksi, tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban (*order*). Ketertiban merupakan syarat mendasar yang sangat dibutuhkan masyarakat dan benar-benar merupakan kebutuhan yang nyata dan obyektif.

Paradigma hukum positif menyatakan bahwa tujuan hukum adalah kepastian hukum. Ketertiban akan terwujud jika ada kepastian, dan untuk itu hukum harus diwujudkan dalam pola-pola tertulis.

Penganut paradigma hukum alam berpendapat bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan.

Ketiga tujuan hukum ini sering diungkapkan secara terpisah dan dianggap sebagai suatu proses yang saling menentukan satu dengan yang lainnya. Keteraturan tidak mungkin terwujud tanpa kepastian, dan orang tidak mungkin mempersoalkan keadilan dalam keteraturan.

Dalam suatu negara hukum modern (*welfare state*), tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat, sehingga tujuan hukum adalah manfaat, faedah, atau hasil guna dari hukum itu untuk masyarakat.

akan tetapi tujuan utamanya adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.⁵

Demikian halnya dengan sistem peradilan pidana. Peradilan pidana yang merupakan suatu proses dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan eksekusi putusan hakim, haruslah harmonis baik dari segi pelaksanaan koordinasi antara penegak hukum yang merupakan subsistem dari sistem peradilan pidana tersebut, juga dalam hukum materiil yang mengatur masing-masing tugas pokok dan fungsi penegak hukum itu sendiri. Ketidaksinkronan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tugas pokok dan fungsi penegak hukum yang ada dalam sistem peradilan pidana, tentunya akan mengakibatkan kerugian terutama bagi para pencari keadilan (*justiliable*).

Sistem yang terbentuk dalam peradilan pidana Indonesia sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana⁶ (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana/KUHAP) menghendaki adanya diferensiasi fungsi, yang dimaksudkan sebagai lembaga pengawasan antara para penegak hukum. Diferensiasi fungsi yang diatur dalam KUHAP adalah pembagian fungsi oleh para penegak hukum, yaitu fungsi penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan eksekusi putusan pengadilan dalam bentuk pemidanaan.

Fungsi yang diatur dalam KUHAP tersebut secara garis besar memberikan kewenangan yang berbeda pada masing-masing penegak hukum. Secara prinsip, fungsi penyidikan diberikan kepada polisi, penuntutan kepada jaksa, dan pemeriksaan di pengadilan menjadi ranah utama hakim. Sistem yang dibangun oleh KUHAP tentunya memberikan pengertian bahwa walaupun masing-masing penegak hukum memiliki kewenangan yang berbeda tetapi dalam implementasinya ketiga penegak hukum tersebut harus saling berkoordinasi sebagai bagian dari pengawasan antar penegak hukum. Bentuk pengawasan

⁵ Maria Farida Indrati, *Buku I Ilmu Perundang-Undangan, Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 2.

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

tersebut antara lain untuk setiap penyidikan yang dilakukan polisi harus diketahui oleh jaksa dengan ditembuskannya Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) penyidik polisi kepada jaksa. Selanjutnya setiap penyusunan Rencana Penuntutan (Rentut) harus juga diketahui oleh polisi dengan pernyataan bahwa berkas penyidikan telah lengkap.⁷ Namun diferensiasi fungsi ini sering dinilai terpisah secara keseluruhan. Diferensiasi yang diharapkan sebenarnya hanya terbatas pada fungsi masing-masing penegak hukum dan sesungguhnya sangat terkait serta saling mempengaruhi satu penegak hukum dengan yang lainnya.

Dalam hal inilah partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk menilai apakah fungsi dari masing-masing penegak hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penegakan hukum tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat atau tidak? Media untuk penilaian peraturan perundang-undangan tersebut telah jelas secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Kemudahan-kemudahan ini seharusnya dimanfaatkan sebagai suatu umpan balik (*feedback*) dari masyarakat atas peraturan yang mengatur fungsi para penegak hukum. Seidman mengatakan:⁸

“Bagaimana suatu lembaga penegak hukum akan bekerja sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks dari kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain-lain yang bekerja atasnya, serta umpan balik yang datang dari pemegang peran (role occupants).”

Dengan demikian, bila ditemukan permasalahan dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan masyarakat yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam skema hukum. Hal ini karena hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya.⁹

Dalam konteks penegakan hukum positif ini, tentunya harus dilihat dari tujuan pembentukan hukum tersebut. Hukum yang dimaksudkan dalam hal ini adalah hukum yang sah yang diterapkan terhadap suatu perkara pidana melalui

⁷ Atau lebih lazim dikenal dengan istilah “P-21”.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Op. cit.*, hal. 28-29.

⁹ Satjipto Rahardjo (b), *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 5.

suatu proses peradilan pidana. Proses penegakan hukum selalu bertujuan untuk memberikan keadilan, istilah dialektisnya sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan memberikan pengayoman pada para pencari keadilan.¹⁰

Keadilan adalah legalitas berdasarkan hukum positif. Suatu peraturan adalah adil jika benar-benar diterapkan kepada semua perkara yang menurut isinya hukum itu harus diterapkan. Suatu peraturan adalah tidak adil jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang sama. Keadilan dalam arti legalitas adalah adalah suatu kualitas yang berhubungan bukan dengan isi dari suatu tata hukum positif, melainkan dengan penerapannya. Konsep keadilan seperti inilah yang menurut Kelsen adalah keadilan berdasarkan hukum.¹¹

Dengan demikian, konteks penegakan hukum sangatlah dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dalam arti bagaimana perundang-undangan memberikan kewenangan bagi penegak hukum dalam menangani suatu pelanggaran atas suatu norma atau kaedah. Keberhasilan penegakan hukum haruslah dilihat secara keseluruhan dan bukan dalam bagian yang terpisah-pisah. Demikian halnya dengan penegakan hukum pidana. Proses kebijakan dalam penegakan hukum pidana menurut Sunarto adalah melalui tahapan *pertama*, penetapan suatu pidana oleh pembentuk UU; *kedua*, pemberian pidana itu sendiri bagi mereka yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap penetapan pidana dalam UU tersebut; dan *ketiga* pelaksanaan pidana bagi mereka yang telah terbukti melakukan tindak

¹⁰ Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges & Hakim Ad Hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta: Papas Sinar Harapan, 2009), hal. 24-25.

¹¹ *Ibid*, hal. 41. Dalam konsepsi ini Luhut M.P. Pangaribuan membandingkan konsep keadilan menurut Kelsen dengan ketentuan dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), yang menentukan (i) peradilan Negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila; (ii) peradilan dilakukan “demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”; (iii) pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya (*vide* Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004); (iv) hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (*vide* Pasal 28 UU Nomor 4 Tahun 2004); (v) segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.

pidana.¹² Efektifitas penegakan hukum (pidana) sangat bergantung pada efektifitas pelaksanaan tahapan tersebut.¹³

Demikian halnya dengan penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi. Korupsi merupakan produk dari sikap hidup suatu kelompok masyarakat yang memakai uang sebagai standar kebenaran dan sebagai kekuasaan mutlak. Sebagai akibatnya, pelaku tindak pidana korupsi yang kekayaannya berlebihan bisa masuk dalam golongan *elite* yang berkuasa dan sangat dihormati. Mereka juga seringkali menduduki status sosial yang tinggi di masyarakat.¹⁴

Tindak pidana korupsi telah berlangsung lama, yaitu sejak zaman Mesir kuno, Babilonia, Roma, abad pertengahan, dan sampai saat ini. Korupsi terjadi di seluruh negara di dunia, tidak terkecuali di negara-negara maju. Pada masyarakat yang primitif dengan kondisi ikatan-ikatan sosial antar masyarakat masih kuat dan kontrol sosial masih sangat efektif, korupsi relatif jarang terjadi. Namun dengan semakin berkembangnya berbagai sektor serta semakin majunya pembangunan dengan dibukanya sumber-sumber daya baru, dorongan untuk melakukan tindak pidana korupsi pun semakin besar. Korupsi dimulai dengan semakin mendesaknya upaya-upaya pembangunan yang diinginkan sedangkan proses birokrasi relatif berjalan lambat, sehingga pada akhirnya setiap orang yang berkepentingan menginginkan jalan pintas.¹⁵

¹² Sunarto, "Politik Hukum Pidana Dalam Pembentukan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pembalakan Liar". Makalah disampaikan dalam FGD RUU tentang Pembalakan Liar Ditinjau Dari UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Jakarta, 18 Februari 2010, hal. 6.

¹³ Menurut Mardjono Reksodipoetra, dilihat dari kerangka dasar kelembagaan dan proseduralnya (*procedural design*), KUHAP mcmbaginya dalam 3 fase yaitu (1) fase pra-ajudikasi; (2) fase adjudikasi; (3) fase purna-ajudikasi. Fase pra-ajudikasi yang disebut juga dengan "pemeriksaan pendahuluan" atau pemeriksaan permulaan" atau "penyidikan" yaitu suatu proses yang mendahului pemeriksaan pengadilan berupa identifikasi tersangka, pengumpulan alat bukti atau dokumen oleh penyidik, yang diperlukan Penuntut Umum nantinya untuk menyusun surat dakwaan dalam sidang pengadilan (fase adjudikasi) yakni untuk pembuktian perkara pidana di depan hakim. Dalam penyidikan ini akan akan dihasilkan suatu berkas acara pemeriksaan sebagai tindakan penyidikan atas alat-alat bukti dan tersangka oleh penyidik dan kemudian dikompilasi dengan satu dokumen yang disebut Berita Acara Pemeriksaan, yang dalam praktek sering disebut dan disingkat "BAP". Lihat Luhut M.P. Pangaribuan, *Op. cit.*, hal. hal. 48.

¹⁴ Erika Revida, "Korupsi di Indonesia: Masalah dan Solusinya". Makalah disampaikan dalam USU *Digital Library*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik USU, hal. 1.

¹⁵ *Ibid.*

Tindak pidana korupsi pada awalnya adalah tindakan yang merugikan keuangan negara. Selanjutnya kondisi yang diciptakan akibat tindak pidana korupsi adalah membahayakan keamanan negara (*state security*). Akhirnya tindak pidana korupsi menimbulkan bahaya keamanan asimetrik atau non-tradisional yaitu bahaya terhadap keamanan umat manusia (*human security*), karena dampak negatifnya telah merambah ke dunia pendidikan, kesehatan, penyediaan sandang pangan, keagamaan, dan fungsi-fungsi pelayanan sosial lainnya.¹⁶

Demikian halnya dengan tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia. Sejak tahun 1998 atau sejak bergulirnya era reformasi, penanggulangan tindak pidana korupsi yang sudah bersifat sistemik dan endemik merupakan salah satu agenda reformasi yang harus dituntaskan. Perlu ada perkuatan dalam penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah dan substansi hukum (*legal substance*) telah dibangun untuk memberantas tindak pidana korupsi. Selain itu, dari struktur hukum (*legal structure*) pun pemerintah berusaha menanganani tindak pidana korupsi, antara lain dengan pembentukan beberapa lembaga baru untuk memberantas tindak pidana korupsi.

Selain itu, pemberdayaan lembaga-lembaga negara sebagai penegak hukum yang sudah ada, antara lain polisi dan jaksa terus dioptimalkan dalam memberantas tindak pidana korupsi. Namun demikian, kemajuan yang cukup signifikan di bidang substansi hukum dan struktur hukum tersebut nampaknya belum diimbangi dengan perkembangan budaya hukum (*legal culture*) dan kualitas moral dari sumber daya yang terlibat di dalamnya. Hal ini juga termasuk para penegak hukum yang terlibat dalam penegakan hukum yang belum dapat dengan sepenuhnya menyesuaikan diri dengan tuntutan dan semangat reformasi.

Berbagai kebijakan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut tidak terlepas dari politik hukum pemerintah dalam menangani tindak pidana

¹⁶ Muladi, "Tindak Pidana Suap Sebagai *Core Crime* Mafia Peradilan dan Penanggulangannya". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Suap, Mafia Peradilan, Penegakan Hukum, dan Pembaharuan Hukum Pidana", Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Komisi Yudisial RI, Semarang, Maret 2010, hal. 6.

korupsi.¹⁷ Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, banyak kebijakan yang telah diambil pemerintah untuk menangani tindak pidana korupsi. Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah yang akan dijadikan obyek penelitian ini adalah diberikannya kewenangan pada polisi dan jaksa untuk melakukan tindakan penyidikan atas dugaan telah dilakukannya tindak pidana korupsi.

Kedua institusi tersebut tentunya memperoleh kewenangan dalam melakukan penyidikan tersebut atas amanat UU. Polisi memperoleh amanat penyidikan tindak pidana korupsi berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf g UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang lengkapnya berbunyi: "*Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.*"¹⁸ Sementara jaksa memperoleh wewenang melakukan penyidikan tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang lengkapnya berbunyi: "*Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.*"¹⁹ Dalam penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 dijelaskan bahwa salah satu kewenangan kejaksaan adalah melakukan penyidikan tindak pidana korupsi sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²⁰

¹⁷ Menurut Mahfud M.D., politik hukum adalah garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Lihat Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 1.

¹⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168).

¹⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401).

²⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874).

sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001²¹ jo. UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²²

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis bukan permasalahan teknis implementasi dari penyidikan yang dilakukan kedua institusi, namun terfokus pada permasalahan kewenangan penyidikan yang dimiliki polisi dan jaksa. Terhadap penanganan masalah korupsi ini ada permasalahan yang patut menjadi perhatian dari sisi hukum tata negara, yaitu bagaimana kedua institusi tersebut memperoleh kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi. Hal ini terkait dengan implementasi kewenangan polisi untuk penanganan kasus korupsi masih menjadi perdebatan mengingat eksplisitas dalam legalitas wewenang penyidikan tindak pidana korupsi sebagai suatu tindak pidana khusus, hingga kini tetap berada di tangan jaksa. Setidaknya selama Pasal 284 ayat (2) KUHAP belum dicabut atau diubah.²³

Implementasi dari kewenangan ini juga menyebabkan adanya permohonan untuk dilakukannya pengujian materiil atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Hal ini terkait dengan dilakukannya kembali penyidikan dugaan tindak pidana korupsi oleh jaksa padahal oleh polisi dugaan tindak pidana tersebut telah dihentikan proses penyidikannya. Implikasi atas Putusan MK tersebut juga akan dijadikan bagian dari penelitian ini. Selain itu, penelitian ini juga akan membandingkan bagaimana kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di negara Australia, Singapura, dan Malaysia, yang mana pengaturan kewenangan dalam melakukan penyidikan tindak pidana pada ketiga negara tersebut telah terbangun dalam substansi peraturan yang jelas sehingga berhasil mensinergiskan koordinasi institusi-institusi penegak hukum yang ada.

²¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).

²² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250).

²³ Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hal. 16.

Berkenaan dengan latar belakang tersebut, penulis memberikan judul pada penelitian ini adalah “Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Permasalahan yang akan dikaji dan dianalisis dari data-data penelitian yaitu dari data sekunder berupa sumber-sumber hukum yang nantinya akan disimpulkan sebagai jawaban atas pertanyaan dalam penelitian ini, terfokus pada permasalahan yang penulis rumuskan dalam pertanyaan singkat sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai kewenangan penyidikan atas tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia, khususnya kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh institusi polisi dan jaksa?
2. Bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh polisi dan jaksa?

Kedua pertanyaan tersebut akan dijawab dalam penelitian ini dengan suatu asumsi bahwa putusan MK sudah selayaknya dapat memberikan suatu solusi bagi pembaharuan penegakan hukum khususnya dalam tindak pidana korupsi, sehingga akan terbentuk suatu sistem yang walaupun secara fungsi terpisah namun terkoordinasi secara sinergis. Dengan kalimat lain, sudah selayaknya penilaian positif Majelis Hakim Konstitusi dijadikan sebagai referensi bagi pembentuk UU untuk membentuk UU yang memang menjadi kebutuhan masyarakat pada umumnya.

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini tentunya adalah menjawab permasalahan yang telah dikonkritkan dalam bentuk pertanyaan. Jawaban atas pertanyaan dalam permasalahan diharapkan:

1. Diketuainya dasar kewenangan penyidikan dalam penanganan tindak pidana korupsi, khususnya kewenangan yang diberikan pada polisi dan jaksa, yang dalam implementasinya cenderung menimbulkan masalah yang justru menjadikan penanganan tindak pidana korupsi menjadi kontra produktif.
2. Diketuainya implikasi atas Putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh kepolisian dan kejaksaan, sehingga diharapkan memberikan solusi dalam permasalahan implementasi penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia.

D. KERANGKA TEORI

Alat atau sarana yang dipergunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya disebut dengan instrumen pemerintahan.²⁴ Instrumen pemerintahan merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan negara secara umum (pemerintahan dalam arti luas). Pada dasarnya, pelaksanaan tugas penyelenggaraan negara di Indonesia paling tidak dilakukan oleh 3 (tiga) organ, yaitu eksekutif (pemerintah), legislatif, dan yudikatif.²⁵

Menurut Montesquieu (1688-1755), kekuasaan negara terdiri atas 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), cabang kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), dan cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang). Kekuasaan itu meliputi fungsi, yaitu serangkaian kegiatan yang harus dilakukan dan organ atau badan yang melaksanakan kegiatan

²⁴ Negara merupakan suatu organisasi di mana organisasi pemerintah termasuk di dalamnya, yang sangat besar dan sangat pelik susunannya menurut hukum publik (hukum tata negara), yang terdiri dari berbagai lembaga hukum publik, dan nama-nama lainnya yang dijumpai seperti badan, instansi, jabatan, daerah, dan lain sebagainya. Lembaga hukum publik yang besar di antaranya adalah Negara, Lembaga Negara, Departemen/Lembaga Negara Non Departemen, Provinsi, Kabupaten/Kota. Lihat Indroharto, *Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hal. 65. Sebagai perbandingan, administrasi negara di Inggris dapat diartikan sebagai *generally a minister or the Queen in the Council*. Lihat J.A.G. Griffith and H. Street, *Principles of Administrative Law*, (London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd.), hal. 4.

²⁵ Wicipto Setiadi, "Instrumen Pemerintahan". Makalah disampaikan dalam sosialisasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Mabes Polri Jakarta 5 April 2005, hal. 1.

tersebut. Dalam teorinya tersebut, Montesquieu menyatakan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), ketiga cabang kekuasaan itu tidak boleh bertumpu (dipusatkan) pada satu tangan, tetapi harus dipisahkan satu dengan yang lainnya (*separation of power*), dengan kata lain setiap fungsi kekuasaan harus dijalankan oleh organ yang berbeda.²⁶

Dalam teori klasiknya mengenai fungsi kekuasaan ini, Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara yang mana satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.²⁷

Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksekutif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁸

Masing-masing cabang kekuasaan tersebut dalam menjalankan fungsinya pasti mengeluarkan suatu kebijakan (*policy*) dalam suatu bentuk tatanan hukum. Kebijakan tersebut tentunya sangat tergantung dari perkembangan dan perubahan sosial, yang menghendaki hadirnya suatu tatanan hukum yang mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang dikehendaki masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi cita hukum dapat mengakomodasi semua dinamika masyarakat, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat demokratis harus merepresentasikan peran hukum sebagai alat untuk mendinamisasikan masyarakat. Dengan demikian, cita hukum yang berisi patokan nilai harus

²⁶ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 105.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. ix-xi.

²⁸ *Ibid.*

mewarnai setiap produk peraturan perundang-undangan sehingga terwujud tatanan hukum yang demokratis.²⁹

Setiap alat kelengkapan negara tersebut memiliki organ-organ untuk membantu melaksanakan fungsinya. Kekuasaan eksekutif misalnya, dibantu oleh menteri-menteri yang mengepalai suatu kementerian atau departemen tertentu. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual.³⁰

Menurut Sri Sumantri, lembaga-lembaga negara dan alat kelengkapannya harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam rangka menjalankan fungsi negara. Lebih lanjut diungkapkan bahwa meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikannya secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara dalam jangka panjang.³¹

Menurut C.F. Strong, lembaga negara identik dengan peristilahan *government* (pemerintah), yang dalam hal ini pengertian “pemerintah” menurut Sri Sumantri memiliki 2 (dua) macam pengertian, yaitu:³²

1. pengertian dalam arti yang luas, bahwa lembaga negara adalah segala badan kenegaraan atau lembaga-lembaga negara yang diatur dalam konstitusi; dan
2. pengertian dalam arti sempit, bahwa lembaga negara adalah seluruh komponen negara baik lembaga yang diatur oleh konstitusi maupun organ-organ lainnya yang dibentuk oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara terkadang disebut dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen (kementerian), atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi

²⁹ Sunarto, *Op. cit.*, hal. 3.

³⁰ Hidayat Nur Wahid, “Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007, hal. 1.

³¹ *Ibid.*

³² Jeane Neltje Saly, “Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Pasca Amandemen UUD 1945”. Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007, hal 32.

kekuasaan oleh konstitusi, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari peraturan perundang-undangan lainnya. Hierarki atau ranking kedudukannya tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³

Menurut HAS Natabaya, pengklasifikasian lembaga-lembaga negara didasarkan pada:³⁴

1. kewenangannya, ada kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh konstitusi dan ada kewenangan lembaga negara yang tidak diberikan oleh konstitusi melainkan oleh peraturan lain di bawah konstitusi; dan
2. pembagian lembaga negara, yang terdiri dari lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*). Pengelompokan ini mengacu pada ajaran *trias politica* (Montesquieu dan John Locke) dan ajaran catur praja van Vollenhoven.

Berdasarkan klasifikasi tersebut maka lembaga negara utama adalah lembaga negara yang tersebut dalam UUD 1945, dan lembaga negara lainnya merupakan bagian atau dikelompokkan dalam salah satu cabang penyelenggara pemerintahan negara tersebut, yang disebut lembaga negara bantu.³⁵

Berkenaan dengan fungsi negara, Logemann menggambarkan fungsi negara sebagai suatu pekerjaan tertentu atau tetap dalam hubungan dengan keseluruhan negara. Menurutnya, yang dimaksud dengan pekerjaan tertentu atau tetap adalah suatu lingkungan pekerjaan yang dapat dinyatakan dengan tepat dan teliti sehingga fungsi tersebut tidak dapat diubah begitu saja.³⁶ Beberapa fungsi negara yang diungkapkan oleh Logemann antara lain adalah fungsi kepolisian dan fungsi penuntutan, sebagai bagian dari penegakan hukum oleh negara.³⁷

³³ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit*, hal. 42-43.

³⁴ *Op. cit*, hal. 33.

³⁵ *Ibid*.

³⁶ Momo Kelana, *Konsep-konsep Hukum Kepolisian di Indonesia*, (Jakarta: PTIK Press, 2007), hal. 108.

³⁷ *Ibid*.

Menurut Montesquieu, fungsi kepolisian termasuk dalam kekuasaan eksekutif dalam arti mempertahankan undang-undang, pemeliharaan ketertiban, ketenteraman, dan keamanan seseorang serta harta bendanya.³⁸

Berkenaan dengan kedudukan polisi dalam lingkup kekuasaan eksekutif, van Vollenhoven mengungkapkan bahwa polisi merupakan kepanjangan tangan negara (dalam hal ini pemerintah) yang dikhususkan dalam hal penjagaan ketertiban.³⁹ Van Vollenhoven mengemukakan:⁴⁰

“Fungsi polisi itu menjalankan “preventive rechtszorg” yaitu memaksa penduduk suatu wilayah mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya agar tertib masyarakat tetap terpelihara.”

Berkaitan dengan fungsi kepolisian, Mac Iver menyatakan bahwa negara memiliki fungsi perlindungan berupa penyelenggaraan fungsi kepolisian, menjamin hak hidup dan hak milik, penegakan dan perlindungan dari kewenangan yang ditentukan oleh hukum, serta menegakkan dan memaksakan hak dan kewajiban yang ditentukan menurut hukum.⁴¹

Apabila polisi telah jelas masuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif sebagaimana yang diungkapkan oleh Montesquieu, maka untuk jaksa dapat dilihat dari tulisan Weston dan Wells yang mengungkapkan hal sebagai berikut:⁴²

“Penuntutan umum merupakan pejabat penegak hukum penting dalam daerah khusus yang menjadi wilayah hukumnya. Dalam daerah ini, kemampuan penuntut umum hanya dibatasi oleh kecerdasan, kecakapan, dan kemampuan pengetahuan hukum serta politik pejabat tersebut. Dalam daftar kewajiban-kewajiban yang sering diberikan kepada penuntut umum ini, hampir seluruh kepentingan negara ada di dalam tangannya. Dia adalah pejabat kuasi kehakiman yang menentukan apakah suatu delik telah dilakukan berdasarkan penyidikan sendiri atau bukti-bukti yang diserahkan kepadanya oleh polisi atau pihak lainnya yang berkomitmen pada penegakan hukum.”

³⁸ *Ibid*, hal. 108. Bandingkan dengan van Vollenhoven membagi fungsi pemerintahan ke dalam 4 (empat) cabang yang kemudian dikenal dengan istilah “Catur Praja”, yaitu: (1) fungsi *bestuur* atau penyelenggaraan pemerintahan; (2) fungsi *politie* atau yang berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan; (3) fungsi *rechtspraak* atau peradilan; dan (4) fungsi *regeling* atau fungsi pengaturan. *Ibid*, hal. 34.

³⁹ *Ibid*, hal. 109.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ Mac Iver, *Negara Modern* (diterjemahkan Moetono), (Jakarta: Ikhtiar, 1965), hal. 147.

⁴² Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 76.

Dengan pemberian kewenangan penuntutan dan juga penyidikan pada jaksa, maka secara fungsi jaksa masuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif sebagai *auxiliary state's organ* karena merupakan lembaga negara bantu yang dikhususkan untuk membantu fungsi negara dalam menegakkan hukum. Hal ini dikarenakan sesuai dengan kewajiban dan kewenangannya, terdapat kepentingan negara dalam hal ini adalah kepentingan penegakan hukum. Jaksa atau penuntut umum merupakan kepanjangan tangan dari polisi yang menjalankan fungsi kepolisian.

Berkenaan dengan fungsi kepolisian, penegakan, dan pemaksaan hak dan kewajiban yang ditentukan oleh hukum, dikaitkan dengan kedudukan polisi dan jaksa dalam penulisan ini, dilihat dari fungsinya baik polisi maupun jaksa berada dalam kekuasaan eksekutif, karena masuk dalam lingkup kekuasaan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Khusus dalam penanganan tindak pidana korupsi, pemegang fungsi kepolisian dan fungsi penuntutan terlibat dalam proses penyidikan atas dugaan bahwa suatu tindak pidana korupsi telah terjadi.⁴³ Pelibatan kedua unsur tersebut menurut Romli Atmasasmita sebagai berikut:⁴⁴

“Pelibatan unsur polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi merupakan orientasi penegakan hukum yang dilandaskan pada pendekatan sistem peradilan pidana (criminal justice system) yang dilaksanakan dengan acuan proses hukum yang adil dalam mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, ketertiban, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Segenap unsur yang terlibat dalam suatu sistem peradilan pidana harus bergerak dalam suatu kesatuan, saling berinteraksi, dan saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya.”

Sistem peradilan pidana sebagai suatu kesatuan, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi menurut Romli Atmasasmita tersebut selaras dengan

⁴³ Menurut De Pinto, menyidik (pelaksanaan fungsi penyidikan) berarti pemeriksaan permulaan oleh pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh UU segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar yang sekedar beralasan telah terjadi suatu pelanggaran hukum. Lihat Andi Hamzah (b), *Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Saptar Artha Jaya, 1997), hal. 5.

⁴⁴ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung: Bina Cipta, 1996), hal. 39.

Muladi, yang mengemukakan bahwa *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:⁴⁵

1. sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan yang dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum;
2. sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif; dan
3. sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Hal ini selaras dengan konstruksi hukum Friedman yaitu pembangunan substansi, struktur, dan kultur hukum. Pemahaman pengertian pelibatan polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi dalam hal ini harus dilihat dalam konteks seperangkat elemen atau unsur dalam suatu sistem yang bekerja secara terpadu untuk mencapai suatu tujuan, dan juga sebagai suatu gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu dengan lainnya saling bergantung.⁴⁶

E. KERANGKA KONSEP

Uraian mengenai konsep dalam yang relevan dalam menjawab masalah penelitian tentunya akan diuraikan kerangka konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu mengenai definisi dari penyidikan, kepolisian, kejaksaan, dan tindak pidana korupsi.

1. Penyidikan

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 2 KUHAP, penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal menurut cara yang diatur dalam KUHAP untuk mencari dan mengumpulkan alat bukti yang dengan bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Sehubungan dengan pengertian dari penyidikan tersebut, Yahya Harahap memberikan penjelasan mengenai penyidik dan penyidikan sebagai berikut:⁴⁷

⁴⁵ Aziz Syamsudin, "Politik Hukum Pembaruan Hukum Acara Pidana Indonesia: Hakim Komisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu". Makalah disampaikan dalam Jurnal Polisi Indonesia Edisi XIII/Februari 2010, hal. 50.

⁴⁶ *Op. cit.*

⁴⁷ Yesmil Anwar, *Op. cit.*, hal. 79.

“Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan ketentuan Pasal 1 butir 1 dan butir 2 KUHAP, merumuskan pengertian penyidikan yang menyatakan, penyidik adalah Pejabat Polri atau PPNS yang diberi wewenang oleh UU. Sedangkan penyidikan berarti serangkaian tindakan yang dilakukan penyidik sesuai UU untuk mencari dan mengumpulkan bukti, dan dengan bukti tersebut membuat atau menjadi terang suatu tindak pidana yang terjadi serta sekaligus menemukan tersangkanya atau pelaku tindak pidananya.”

Sedangkan Andi Hamzah menyimpulkan definisi dari Pasal 1 butir 2 KUHAP sebagai berikut:⁴⁸

- a. Penyidikan hanya dapat dilakukan berdasarkan UU, hal ini dapat disimpulkan dari frase “menurut cara yang diatur dalam UU ini.” Ketentuan ini dapat dibandingkan dengan Pasal 1 Ned.Sv. yang berbunyi: *“Strafvordering heft alleen wet voorzien”* (hukum acara pidana dijalankan hanya berdasarkan UU).
- b. Acara pidana dijalankan jika terjadi suatu tindak pidana. Hal ini dapat disimpulkan dari frase “membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi.” Hal ini tidak disetujui oleh van Bemmelen karena mungkin saja acara pidana berjalan tanpa terjadi delik. Sebagai salah satu contoh klasik adalah kasus Jean Calas di Prancis yang menyangkut seorang ayah yang telah dituduh untuk membunuh anaknya. Proses pidananya telah berjalan tetapi sesungguhnya perbuatan pembunuhan tersebut tidak terjadi.

Penyidikan adalah suatu istilah yang dimaksud sejajar dengan *opsporing* di Belanda, *investigation* di Inggris, atau *penyiasatan* di Malaysia. Definisi penyidikan dalam KUHAP, menurut bahasa Belanda adalah sama dengan *opsporing*.

Menurut Buchary Said, penyidikan merupakan aktivitas yuridis yang dilakukan oleh penyidik untuk mencari dan menemukan kebenaran atau membuat terang dan jelas tentang suatu tindak pidana yang terjadi. Maksud dari aktivitas yuridis ini adalah aktivitas yang dilakukan berdasarkan aturan hukum positif sebagai hasil dari tindakan yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis pula. Kata yuridis menunjuk pada suatu peraturan hukum yang menjadi

⁴⁸ Andi Hamzah (b), *Op. cit.*

dasar (*basic*) bagi dilakukannya suatu tindakan dalam peraturan yang dimaksud yang tiada lain adalah peraturan-peraturan mengenai hukum acara pidana.⁴⁹

Proses kesisteman yang penting dalam penyidikan adalah koordinasi antara penyidik dengan Penuntut Umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 109 KUHAP. Konsep koordinasi dalam hal ini adalah setiap akan dilakukannya penyidikan maka penyidik wajib memberitahukan kepada Penuntut Umum. Secara formal pemberitahuan tersebut disampaikan melalui mekanisme SPDP. Namun kekurangan yang dirasa sangat menghambat adalah tidak ada ketegasan dari ketentuan tersebut kapan waktunya penyidikan harus diberitahukan kepada Penuntut Umum.⁵⁰

Apabila dalam penyidikan tersebut tidak ditemukan bukti yang cukup atau peristiwa tersebut bukanlah peristiwa penyidikan atau penyidikan dihentikan demi hukum, penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), dan bila surat tersebut telah diterbitkan maka penyidik memberitahukan hal tersebut salah satunya kepada Penuntut Umum.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dilihat kerangka dasar kelembagaan dan proseduralnya (*procedural design*), KUHAP membaginya dalam 3 fase yaitu (1) fase pra-ajudikasi; (2) fase adjudikasi; (3) fase purna-ajudikasi. Fase pra-ajudikasi yang disebut juga dengan “pemeriksaan pendahuluan” atau pemeriksaan permulaan” atau “penyidikan” yaitu suatu proses yang mendahului pemeriksaan pengadilan berupa identifikasi tersangka, pengumpulan alat bukti atau dokumen oleh penyidik, yang diperlukan Penuntut Umum nantinya untuk menyusun surat dakwaan dalam sidang pengadilan (fase adjudikasi) yakni untuk pembuktian perkara pidana di depan hakim. Dalam penyidikan ini akan dihasilkan suatu berkas acara pemeriksaan sebagai tindakan penyidikan atas alat-alat bukti dan tersangka oleh penyidik dan kemudian dikompilasi dengan satu dokumen yang disebut Berita Acara Pemeriksaan, yang dalam praktek sering disebut dan disingkat “BAP”.⁵¹ BAP ini

⁴⁹ *Op. cit.*, hal. 80.

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 81.

⁵¹ Luhut M.P. Pangaribuan, *Op. cit.*, hal. 48. Lebih lanjut diuraikan bahwa sebagai perbandingan, di Belanda proses pemeriksaan yang dilakukan sebelum dilakukannya proses pemeriksaan di pengadilan yang hasilnya dituangkan dalam BAP disebut dengan *process-*

menjadi dasar Penuntut Umum menyusun surat dakwaan yang mana keduanya akan dipelajari oleh hakim sebelum sidang pemeriksaan perkara dimulai dan yang akan menjadi titik tolak pemeriksaan perkara pidana.

Institusi yang melakukan penyidikan merupakan suatu pelembagaan atas fungsi penyidikan sebagaimana yang diamanatkan oleh UU, yang dalam hal ini UU memberikan wewenang bagi suatu institusi untuk melakukan tindakan pemeriksaan awal atau penyidikan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan institusi adalah (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); (2) bentuk asli; (3) acuan, ikatan; (4) organisasi yang bermaksud melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; (5) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang terstruktur.⁵²

Dengan demikian menurut penulis, yang dimaksud dengan institusi yang melakukan penyidikan adalah diberikannya fungsi penyidikan oleh UU kepada suatu institusi. Institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan tersebut tentunya merupakan bagian dari lembaga negara, karena memang memiliki fungsi yang *pro justitia*, dalam hal ini kewenangan yang diberikan merupakan kewenangan dari suatu UU.

Lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi penyidikan sesuai dengan diferensiasi fungsi yang dianut KUHAP adalah Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh UU (*vide* Pasal 6 ayat (1) KUHAP). Sebenarnya selain kedua lembaga di atas, Kejaksaan pun diberikan kewenangan penyidikan namun khusus untuk tindak pidana korupsi sebelum KUHAP diundangkan. Kejaksaan memperoleh kewenangan penyidikan tersebut dari UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam ketentuan Pasal 284 ayat (2) KUHAP mengenai Ketentuan Peralihan pun memberikan penjelasan mengenai kewenangan penyidikan oleh jaksa, yang dikecualikan dalam jangka

verbaal. BAP di Belanda pada dasarnya adalah "pembuktian" atas perkara pidana yang sedang diperiksa. Di beberapa negara termasuk juga di Indonesia, tersangka atau kuasa hukumnya belum dapat menyampaikan argumentasinya berkaitan dengan perkara. Berbeda dengan di Prancis, BAP memang menjadi dasar dari suatu penuntutan namun kuasa hukum dari tersangka dapat memberikan observasi secara tertulis yang dapat ditambahkan dalam BAP.

⁵² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hal. 582.

waktu penerapan KUHAP, sampai ada perubahan atas UU dimaksud dan/atau UU tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketentuan dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP berbunyi: *“Dalam waktu 2 (dua) tahun setelah UU ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan UU ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada UU tertentu, sampai ada perubahan dan/atau dinyatakan tidak berlaku lagi.”*

Dalam penjelasan Pasal 284 ayat (2) KUHAP, salah satu UU yang dikecualikan dalam jangka waktu pengundangan KUHAP adalah UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, KUHAP juga telah memberikan penafsiran bahwa walaupun dalam sifatnya memberikan suatu diferensiasi fungsi bagi aparat penegak hukum, namun masih mengakui bahwa kejaksaan memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan, namun khusus untuk suatu tindak pidana tertentu (tindak pidana korupsi). Dengan demikian, menurut penulis, penyidikan adalah kewenangan yang diberikan kepada suatu institusi tertentu untuk menangani suatu tindak pidana, dengan mencari bukti-bukti yang dengan bukti tersebut akan mengarahkan pada perbuatan pidana oleh si pelaku.

2. Polisi

Mengenai istilah *“politie”*, van Vollenhoven mendefinisikan sebagai berikut:⁵³

“Dalam pengertian polisi termasuk organ-organ pemerintahan yang berwenang dan berkewajiban untuk mengusahakan dengan jalan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan bahwa yang diperintah atau tidak berbuat menurut kewajibannya masing-masing yang terdiri dari: (1) melihat cara menolak bahwa yang diperintah itu melaksanakan kewajiban umumnya; (2) mencari secara aktif perbuatan-perbuatan yang tidak melaksanakan kewajiban umum tadi; (3) memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umumnya dengan melalui pengadilan; (4) memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umum itu tanpa perantara pengadilan; dan (5) memberi pertanggungjawaban dari apa yang tercantum dalam pekerjaan tersebut.”

⁵³ Momo Kelana, *Op. cit.*, hal. 9-10.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, polisi didefinisikan sebagai (1) badan pemerintahan yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (seperti menangkap orang yang melanggar UU dan sebagainya); dan (2) anggota dari badan pemerintahan tersebut di atas (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan dan sebagainya).⁵⁴ Sementara dalam Ensiklopedia Amerika, istilah “*police*” diartikan sebagai: “*the branch of the criminal justice sistem that has specific responsibility of maintaining law and order and combating crime within the society.*”⁵⁵

Kepolisian di Indonesia secara konstitusional diatur dalam Bab XII UUD 1945. Sementara ketentuan teknis yang mengatur mengenai polisi diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam UU tersebut, diatur mengenai kelembagaan, tugas pokok, fungsi, dan kewenangan polisi di Indonesia.

Kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh polisi tentunya lebih pada penekanan polisi sebagai alat penjaga keamanan negara, sebagaimana diamanatkan oleh UU. Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 menentukan bahwa kepolisian merupakan salah satu fungsi dari fungsi-fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban, penegakan hukum (*law enforcement*), perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

3. Jaksa

Jaksa tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945. Namun demikian, dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman,*” maka fungsi kejaksaan sangat jelas berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, jaksa dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang penting dalam konstitusional (*constitutionally important state institution*).⁵⁶ Hal ini dikarenakan peran jaksa pada negara demokratis yang didasari negara hukum (*rule of law*) akan menjadi karakter yang memadai untuk menentukan berhasil atau tidaknya penegakan hukum dari kekuasaan dan negara.⁵⁷

⁵⁴ *Op. cit.*, hal. 763.

⁵⁵ *Op. cit.*, hal. 11.

⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Op. cit.*, hal. 220-221.

⁵⁷ Indriyanto Seno Adji, *Op. cit.*, hal. 53.

Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan UU-nya (*vide* Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan). Keseluruhan muatan dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 pada pokoknya diterima sebagai semangat independensi kejaksaan.⁵⁸ Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 16 Tahun 2004, diuraikan secara tegas bahwa penyempurnaan yang dilakukan atas UU mengenai kejaksaan sebelumnya, mencakup antara lain:

“kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan ditegaskan agar dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.”

4. Tindak Pidana Korupsi

Banyak ahli yang mendefinisikan apa yang dimaksud dengan tindak pidana korupsi. Kartono memberikan batasan tindak pidana korupsi sebagai suatu tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatannya guna mendapatkan keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum (kepentingan umum tidak terlayani), dan merugikan negara.⁵⁹

Sementara Wertheim menyatakan bahwa seorang pejabat dikatakan melakukan tindak pidana korupsi bila ia menerima hadiah dari seseorang yang bertujuan mempengaruhinya agar ia mengambil keputusan yang menguntungkan kepentingan si pemberi hadiah. Orang yang menawarkan hadiah dalam bentuk balas jasa ini juga termasuk dalam pelaku tindak pidana korupsi.⁶⁰

Sekalipun definisi korupsi sangat bervariasi, namun korupsi sendiri secara universal diartikan sebagai suatu kejahatan moral. Korupsi merupakan perbuatan yang tidak wajar atau noda (*depravity, perversion, or taint*), dan mengindikasikan suatu pengrusakan integritas, kebajikan, atau asas-asas moral (*an impairment of integrity, virtue, or moral principles*).⁶¹

Jeremy Pope dalam bukunya *Confronting Corruption: The Element of National Integrity System*, menjelaskan bahwa korupsi merupakan permasalahan

⁵⁸ *Op.cit*, hal. 225.

⁵⁹ Erika Revida, *Op. cit*, hal. 2.

⁶⁰ *Ibid*.

⁶¹ Muladi, *Op. cit*, hal. 3.

global yang harus menjadi keprihatinan semua orang. Praktik korupsi biasanya sejajar dengan konsep pemerintahan totaliter, yang meletakkan kekuasaan di tangan segelintir orang. Namun demikian, tidak berarti dalam sistem sosial politik yang demokratis tidak ada korupsi, bahkan bisa lebih parah praktek korupsinya. Hal ini dikarenakan kehidupan sosial politik yang memiliki toleransi tinggi justru memberikan ruang gerak terhadap praktek korupsi untuk tumbuh subur. Korupsi juga tindakan pelanggaran hak asasi manusia.⁶²

Menurut Dieter Frish, mantan Direktur Jenderal Pembangunan Eropa. korupsi merupakan tindakan memperbesar biaya untuk barang dan jasa, memperbesar utang suatu negara, dan menurunkan standar kualitas suatu barang. Biasanya proyek pembangunan dipilih karena alasan keterlibatan modal besar, bukan pada urgensi kepentingan publik. Korupsi selalu menyebabkan situasi sosial-ekonomi tak pasti (*uncertainly*).⁶³

Menurut Hendry Campbell Black, menjelaskan bahwa korupsi adalah "*an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the right of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the right of others.*"⁶⁴ Dalam Pasal 1 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme,⁶⁵ menjelaskan bahwa tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi.

F. METODE PENELITIAN

Dalam meneliti permasalahan yang dikonkritkan dalam 2 (dua) pertanyaan penelitian sebagaimana tersebut pada subbab sebelumnya, untuk sampai pada simpulan penelitian, penulis menggunakan pendekatan atau metode tertentu dalam

⁶² Erika Revida, *Op. cit*, hal. 2.

⁶³ Muladi, *Op. cit*, hal. 6.

⁶⁴ *Ibid*.

⁶⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3857).

penelitian ini. Penulis menggunakan metode penelitian dengan menggunakan data hukum yang ada atau studi kepustakaan, dan penelitian secara normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum dan sinkronisasi hukum yang berkaitan dengan kewenangan penyidikan polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi yang merupakan substansi yang akan dianalisis oleh penulis.

Penelitian akan menggunakan data yang telah ada, dalam bentuk ketentuan-ketentuan hukum (peraturan perundang-undangan) yang pernah dan sedang diundangkan, kamus, literatur-literatur, dan informasi tertulis lainnya seperti artikel, berita, putusan pengadilan, dan tulisan-tulisan dalam jejaring. Data-data yang akan dianalisis dalam studi kepustakaan ini tidak terbatas pada ketentuan-ketentuan eksplisit dalam hukum positif saja, tetapi juga termasuk konsep, aliran, atau doktrin yang dikenal dalam teori hukum.

Penggunaan data sekunder yang dianalisis oleh penulis adalah data yang diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk putusan pengadilan yang dikhususkan pada putusan MK, literatur atau buku-buku, kamus, dan informasi lainnya. Data-data tersebut secara kategoris disebut sebagai data sekunder yang dapat dibedakan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu:⁶⁶

1. bahan hukum primer, yaitu apa yang disebut dalam sistem hukum Indonesia sebagai sumber-sumber hukum positif (*primary sources authorities*) seperti Pembukaan UUD 1945, UUD 1945, UU, Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden (Perpres);
2. bahan hukum sekunder, yaitu penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti proses legislasi sebelum sampai pada UU, hasil penelitian, dan hasil karya ahli hukum (teori, konsip, doktrin, dan seterusnya); dan
3. bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan penunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, dan ensiklopedia.

Selanjutnya data atau bahan hukum yang dikumpulkan akan dianalisis dengan menggunakan metode historis, yaitu pengkajian data berupa teori, konsep, norma-norma atau kaidah dengan melihat keterkaitannya antara masa lampau dan hubungannya dengan masa sekarang, dan bagaimana implikasi selanjutnya. Selain

⁶⁶ Soerjono Soekanto (b), *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1984), hal. 51-52.

itu, penulis juga menggunakan metode komparasi dengan membandingkan kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di negara Australia, Singapura, Malaysia, dan Pakistan dengan di Indonesia, untuk melihat perbedaan dan persamaan sistem penyidikan pada ketiga negara tersebut dengan sistem penyidikan yang dibangun di Indonesia khusus untuk tindak pidana korupsi, bahwa penyidikan hanya dilakukan oleh polisi namun di bawah koordinasi jaksa, juga penyidikan yang dilakukan oleh kedua institusi penegak hukum tersebut guna mengetahui bagaimana efektifitas dari sistem penyidikan dimaksud.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan akan mengikuti sistematika sebagaimana diuraikan di bawah ini. Penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu:

1. Bab I, yaitu pendahuluan penelitian, yang berisikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah yang dikonkritkan menjadi 2 (dua) pertanyaan, tujuan dari penelitian, kerangka teori dan konsep, metode yang dipergunakan dalam penelitian ini, dan sistematika penulisan.
2. Bab II, yaitu penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi, yang berisikan sistem hukum yang selama ini telah dibangun khususnya dalam penegakan hukum atas tindak pidana korupsi di Indonesia, peran polisi dan jaksa dalam penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi, dan perbandingan sistem penyidikan tindak pidana korupsi dengan beberapa negara di dunia.
3. Bab III, yaitu analisis Putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007 Perihal Pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berisikan kasus posisi sebagai dasar dari permohonan pengujian dimaksud, analisis atas rekomendasi Majelis Hakim Konstitusi dalam sistem penyidikan tindak pidana korupsi yang dibangun di Indonesia, dan bagaimana implikasi putusan Majelis Hakim Konstitusi terhadap penegakan hukum khususnya dalam tataran penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi di Indonesia.
4. Bab IV, merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran dari penelitian.

BAB II

PENEGAKAN HUKUM DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

A. SISTEM HUKUM

Penegakan hukum sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang memberikan kontribusi secara bersama-sama untuk menciptakan kondisi yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dan utamanya untuk masyarakat. Menurut Bambang Sutyoso, secara umum faktor-faktor yang memperengaruhi penegakan hukum dapat dibedakan menjadi dua hal, yaitu:⁶⁷

1. faktor-faktor yang terdapat dalam sistem hukum, meliputi faktor hukum atau peraturan perundang-undangannya, penegak hukum, dan faktor sarana dan prasarana; dan
2. faktor-faktor di luar sistem hukum, antara lain faktor kesadaran hukum masyarakat, perkembangan masyarakat, kebudayaan, politik, atau kebijakan negara.

Faktor-faktor di atas harus saling mendukung dan memberikan kontribusi dalam hal menciptakan penegakan hukum yang ideal. Dengan demikian, perlu dibangun suatu sistem hukum yang mampu memberikan arah dalam penegakan hukum, yang tentunya sistem ini akan sangat tergantung dari para pembentuk undang-undang.

Sistem merupakan susunan yang teratur dari pandangan teori, asas, dan lain sebagainya.⁶⁸ Suatu sistem merupakan uraian yang teratur yang mana menimbulkan kondisi bila salah satu unsur dalam sistem tersebut tidak berfungsi, akan mengakibatkan sistem tersebut tidak dapat bekerja baik sebagaimana mestinya (atau berhenti sama sekali). Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dalam batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial.⁶⁹ Menurut Satjipto Rahardjo, sistem adalah suatu kesatuan

⁶⁷ Tjandra Sridjaja Pradjonggo, *Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana korupsi*, (Jakarta: Indonesia Lawyer Club, 2010), hal. 45.

⁶⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hal. 950.

⁶⁹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (diterjemahkan M. Khozim), (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), hal. 6.

yang kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu dengan yang lainnya.⁷⁰

Menurut Budiharjo, ciri-ciri dari sistem meliputi:⁷¹

1. pada hakekatnya sistem selalu terbuka, selalu berinteraksi dengan lingkungannya;
2. setiap sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem, dan setiap subsistem terbentuk dari beberapa subsistem yang lebih kecil;
3. antara subsistem terjalin saling ketergantungan, dalam arti bahwa satu subsistem membutuhkan masukan (*input*) dari subsistem lain dan keluaran (*output*) dari subsistem tersebut, dan selanjutnya *output* tersebut diperlukan sebagai masukan bagi subsistem yang lain lagi;
4. setiap sistem memiliki kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitarnya, melalui mekanisme umpan balik (*feed-back*);
5. setiap sistem mempunyai keandalan dalam mengatur diri sendiri (*self regulation*); dan
6. setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran tertentu yang ingin dicapai.

Penegakan hukum sangatlah tergantung dari sistem hukum yang dibangun oleh pembentuk undang-undang. Untuk mengetahui sistem hukum yang dibangun, haruslah diketahui apa pengertian dari hukum tersebut. Sampai saat ini, banyak yang telah menterjemahkan hukum, baik dilihat dari struktur (institusional), peraturan, atau pandangan lainnya. Bagaimanapun juga definisi mengenai hukum, betapapun beragamnya yang dapat digolongkan menjadi beberapa kelompok, mencerminkan perbedaan cara pandang terhadap hukum dan perbedaan tujuan tentangnya.⁷²

⁷⁰ Satjipto Rahardjo (c), *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 48.

⁷¹ Budiharjo, *Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, (Yogyakarta: University Press, 1995), hal. 10-11. Lihat juga Satjipto Rahardjo (c), *Ibid*, yang mengemukakan bahwa pengertian dasar yang terkandung dalam sistem meliputi:

- a. berorientasi pada tujuan;
- b. keseluruhan adalah jumlah dari bagian-bagiannya;
- c. selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya;
- d. masing-masing bagian dari sistem harus cocok dan memiliki keterhubungan; dan
- e. ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu.

⁷² Lawrence M. Friedman, *Op. cit.*, hal. 7.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum berkembang menjadi luas karena ia bersentuhan dengan sejumlah besar aspek kehidupan manusia, contohnya manusia itu sendiri, masyarakat, negara, politik, sosial, ekonomi, sejarah, psikologi, filsafat, budaya, manajemen, biologi, dan religi. Hukum akan bertemu dengan sejumlah aspek tersebut. Pertemuan ini adalah dalam arti berinteraksi, berkorenspondensi, dibatasi (*confined, determined*) tetapi juga membatasi dan mengontrol semua faktor tersebut. Pertemuan dengan semua aspek tersebut sekaligus juga mendefinisikan apa itu hukum, fungsi, peran, dan tempatnya dalam masyarakat.⁷³

Hukum sangat berkaitan erat dengan perilaku masyarakat. Berhasil atau tidaknya hukum menempatkan dirinya dalam masyarakat sangat bergantung dari perilaku masyarakat itu sendiri. Menurut Franz Magnis Suseno, pembangunan hukum bergantung pada:⁷⁴

1. membangun perilaku (*behaviour*) hukum, artinya bagaimana pengimplementasian hukum yang benar dan tepat kehidupan sehari-hari;
2. implementasi hukum yang baik harus sejalan dengan pembangunan moral, karena hukum dan moral merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain, pembangunan moral harus dilaksanakan melalui pendekatan kultural (*legal culture*);
3. refleksi dari pembangunan perilaku hukum dan moral yang tertata dengan baik akan menghasilkan keluaran (*output*) berupa terlindunginya masyarakat atau publik yang bertujuan menghasilkan nilai tambah dalam mewujudkan keamanan, keadilan, dan kepuasan bathin, dan nilai itu bukan sesuatu yang dilihat dan dipikirkan, tetapi sesuatu yang dirasakan.

Menurut Friedman, sistem hukum pada umumnya mempunyai tiga unsur yang saling terkait dan pengaruh-mempengaruhi yang merupakan suatu totalitas yang tidak dapat dipisah-pisahkan.⁷⁵ Sistem adalah "*an operating unit with*

⁷³ Ahmad Gunawan B.S. dan Mu'ammarr Ramadhan, *Menggagas Hukum Progresif di Indonesia*, (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 1.

⁷⁴ Franz Magnis Suseno, *12 Tokoh Etika Abad ke-20*, (Jakarta: Gramedia, 2004), hal. 37.

⁷⁵ HAS Natabaya, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan *Input dan Output*)". Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 2, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, Juni 2007, hal. 14-15.

definite boundaries.” Memahami kata sistem sebagai *“an operating unit”* mensyaratkan gerak dinamis antar pelbagai komponen pendukung sistem. Tiga komponen pada setiap sistem hukum menurut Friedman adalah struktur (*structure*), substansi (*substance or the rules*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁷⁶

Friedman menggambarkan sistem hukum sebagai berikut:⁷⁷

“In modern American society, the legal sistem is everywhere with us around us. To be sure, most of us do not have much contact with courts and lawyers except in emergencies. But not a day goes by, and hardly a waking hour, without contact with law in its broader sense – or with people whose behavior is modified or influence by law. Law is vast, though sometimes invisible, presence.”

Lebih lanjut Friedman mendeskripsikan mengenai struktur (*structure*), sebagai berikut.⁷⁸

“We now have a preliminary, rough idea of what we mean when we talk about our legal sistem. There are other ways to analyze this complicated and important set of institutions. To begin with, the legal sistem has structure. The sistem is constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as certain other parts. There are persistent, long-term patterns – aspects of the sistem that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for a long time to come. This is a structure of the legal sistem – it’s skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.”

Mengenai substansi (*substance or the rules*), Friedman mendefinisikannya sebagai berikut:⁷⁹

“Another aspect of the legal sistem is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the sistem. This is, first of all, “the law” in the popular sense of term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that “by law” a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.”

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Lawrence M. Friedman (b), *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), hal. 569.

⁷⁸ *Ibid*, hal 5.

⁷⁹ *Ibid*, hal. 6.

Sedangkan mengenai budaya hukum (*legal culture*), Friemann mendeskripsikannya sebagai berikut:⁸⁰

“The legal culture, in other words, is the climate of sosial thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal sistem is inert – a dead fish lying in the bascet, not a living fish swimming in its sea.”

Sistem hukum di Indonesia tidak terlepas dari implementasi dari hukum itu sendiri yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berbagai peraturan diundangkan oleh para pembentuk undang-undang untuk berusaha mewujudkan salah satu dari tujuan hukum itu sendiri yaitu ketertiban (keteraturan).

Melihat hukum sebagai suatu peraturan maka harus ada institusi untuk menjalankan peraturan tersebut. Suatu peraturan akan menjadi sia-sia tanpa adanya insitusi yang mengimplementasikannya, dan tentu saja masyarakat yang menjalankannya. Insitusi tersebut menurut konsepsi Friedmann merupakan bagian dari *legal structure*.

Hukum dalam pengertian sebagai struktur dan peraturan meliputi:⁸¹

1. kekuatan-kekuatan sosial dan *legal* yang dengan cara tertentu mendesak masuk dan membentuk “hukum”;
2. kemudian muncul “hukum” itu sendiri, yaitu berupa peraturan-peraturan dan struktur-struktur yang dibangunnya; dan
3. adanya dampak dari “hukum” tersebut terhadap perilaku masyarakat.

Institusi hukum (sebagai pelaksana dari hukum itu sendiri) wajib berinteraksi dengan masyarakat. Penekanan hal tersebut adalah bagaimana hubungan antara negara dan masyarakat. Masyarakat telah mengganggu pengadilan, para legislator (pembentuk undang-undang/peraturan), para penegak hukum, dan para pelaksana hukum (eksekutif), merupakan bagian dari sistem hukum. Dengan kata lain, sistem hukum tidak lain adalah kumpulan dari semua subsistem ini.⁸²

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Lawrence M. Friedman, *Op. cit.*, hal. 2.

⁸² *Ibid.*, hal. 11.

Sebagaimana telah dicantumkan sebelumnya, sistem memiliki ciri-ciri. Demikian halnya dengan sistem hukum. Menurut Friedmann, sistem hukum memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁸³

1. Ada *input*, atau bahan-bahan mentah yang masuk pada satu sisi hukum tersebut. Sebuah pengadilan misalnya, tidak akan bekerja bila tidak ada yang mengajukan gugatan atau perkara hukum. Lebih awal lagi, sebelumnya terdapat tindakan konkret yang berlaku sebagai pemicu: polisi menangkap seseorang, pemilik lahan mengganggu penyewa, seseorang mengganggap nama baiknya dicemarkan, atau terluka karena tertabrak mobil. Secara fisik, perkara-perkara hukum dimulai dengan lembaran-lembaran kertas. Tanpa pemicu ini tidak akan ada pengadilan dalam masyarakat.
2. Proses dari *input* itu sendiri. Para hakim dan petugas melakukan sesuatu, mereka mengerjakan bahan-bahan mentah dengan cara yang sistematis. Mereka memmikirkan, bertukar pikiran, membuat perintah, memberkas dokumen-dokumen, dan menjalankan persidangan. Pihak-pihak yang terlibat lainnya juga memerankan peran mereka masing-masing.
3. *Output*. Suatu putusan, ketetapan, peraturan, atau kesepakatan tertentu.
4. Umpan balik (*feed back*). Umpan balik adalah cara tertentu yang mana *output* sebagai sistem berpulang dan mempengaruhi sistem itu sendiri, yang efeknya dirasakan para legislator, penegak hukum, pimpinan institusi, dan lain sebagainya.

Jelas dalam hal ini, struktur merupakan salah satu elemen nyata dari sistem hukum. Substansi (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Elemen lainnya adalah kultur hukum, yang merupakan elemen sikap dan nilai sosial. Elemen-elemen tersebut menjadi sistem yang utuh, yang menerima *input*, mengolahnya, membuat *output*, dan siap untuk menerima umpan balik. Melihat pendapat

⁸³ *Ibid*, hal. 12-13. Lihat juga Karhi Nisjhar, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1997), hal 11, yang mengemukakan bahwa komponen yang mencirikan suatu sistem adalah:

- a. suatu kompleks keseluruhan yang terdiri dari sejumlah elemen;
- b. adanya interelasi dan saling mempengaruhi antara bagian-bagian yang ada;
- c. adanya suatu kesatuan yang terintegrasi, dengan demikian keseluruhan bagian tersebut membentuk suatu entitas; dan
- d. kinerja sistem diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu yang memberikan makna bagi keberadaan sistem tersebut.

mengenai sistem hukum tersebut, yang menjadi inti dari sistem adalah bagaimana cara mengubah *input* menjadi *output* sesuai yang diharapkan oleh masyarakat.⁸⁴

Cara mengubah *input* menjadi *output* yang diharapkan masyarakat merupakan salah satu fungsi dari sistem hukum. Fungsi lain dari sistem hukum adalah menciptakan norma-norma hukum sendiri yang merupakan sarana kontrol sosial.⁸⁵

Menurut Friedman, bekerjanya hukum tidak dapat dijustifikasi dari faktor manusianya saja. Bekerjanya hukum selain melibatkan faktor manusia (masyarakat), juga ada faktor lainnya yaitu substansi hukum dan kelembagaannya. Ketiga faktor inilah yang menentukan baik buruknya kinerja hukum.⁸⁶

Sementara itu menurut Fuller, ukuran mengenai adanya sistem hukum diletakan pada delapan asas yang dinamakannya *Principles of Legality*, yaitu:⁸⁷

1. suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, dan ia tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang sifatnya *ad hoc*;
2. peraturan yang dibuat harus diumumkan;
3. tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, memperbolehkan peraturan yang berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan bagi waktu yang akan datang;
4. peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu dengan yang lainnya;

⁸⁴ *Ibid*, hal. 16-17.

⁸⁵ *Ibid*, hal. 21. Lihat juga Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1977), hal. 159, menyatakan bahwa pembentukan peraturan merupakan salah satu bagian dari politik hukum. Politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Memberikan petunjuk apakah perlu ada pembaharuan hukum, sampai seberapa jauh pembaharuan itu harus dilaksanakan dan bagaimana bentuk pembaharuan itu. Di samping itu masih banyak pihak elit/orang beranggapan bahwa dengan membentuk peraturan perundang-undangan semuanya persoalan dianggap dapat diselesaikan, padahal kita mengetahui dengan dibentuknya satu undang-undang baru merupakan satu permulaan dari rangkaian perbuatan yang lebih jauh dan harus dilakukan serta dipersiapkan ke depan, artinya bagaimana penerapan/implementasi satu peraturan diberlakukan dengan baik, sehingga hukum itu dapat menunjukkan fungsinya yaitu: (1) hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan (*social control*); (2) hukum sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering*); (3) hukum sebagai sarana penegak keadilan; (4) hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat; dan (4) hukum sebagai sarana penyelesaian sengketa (*dispute settlement mechanism*).

⁸⁶ Ahmad Gunawan B.S. dan Mu'ammam Ramadhan, *Op. cit.*, hal. 29.

⁸⁷ Satjipto Rahardjo (c), *Op. cit.*, hal. 51.

6. peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan;
7. tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah peraturan sehingga menyebabkan kehilangan orientasi; dan
8. harus ada kecocokan antara peraturan-peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

B. SISTEM PERADILAN PIDANA

Berkenaan dengan sistem hukum sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam penegakan hukum pidana juga dibangun dari pondasi suatu sistem yang disebut sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana di Indonesia dijalankan oleh subsistem-subsistem, yang masing-masing bertindak berdasarkan UU sebagai penjabaran dari konstitusi di Indonesia. Efektifitas dan efisiensi dari sistem peradilan pidana ini sangat bergantung dari konstruksi hukum yang dibangun, baik dari sisi substansi, struktur, maupun budaya hukumnya.

Sistem peradilan pidana di Indonesia diistilahkan dengan Sistem Peradilan Pidana Terpadu atau *Integrated Criminal Justice System (ICJS)*. Pelaksanaan kewenangan suatu institusi yang didasarkan dan diberikan oleh UU ini serta proses penegakan hukum pidana sangat bergantung dari suatu sistem peradilan pidana, yaitu dari mulai proses penyelidikan sampai pada persidangan di pengadilan. Menurut James A. Inciardi, Sistem Peradilan Pidana adalah “... *the structure, functions, and decision processes of agencies that deal with the management and control of crime and criminal offenders—the police, courts, and correction departments.*”⁸⁸

Melihat definisi James A. Inciardi, sistem peradilan pidana bukan hanya merupakan suatu sistem manajemen dan kontrol dari tindak pidana, tetapi juga termasuk sistem dari institusi-institusi yang terkait di dalamnya (yang menjadi subsistem dari sistem peradilan pidana).⁸⁹

⁸⁸ Harkristuti Harkrisnowo, “Kejaksaan dan Kepolisian Dalam Sistem Peradilan Pidana (Terpadu)”. Makalah disampaikan dalam Seminar Polisi dan Jaksa: Menuju Integrasi, Departemen Kriminologi Universitas Indonesia, Depok 17 April 2008, hal. 2.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 3.

Menurut Packer, sistem peradilan pidana merupakan wadah untuk mewujudkan tujuan dari peradilan pidana, yaitu penyelesaian perkara pidana yang terjadi sesuai hukum (*crime control model*) dan sebagai fungsi kontrol atas penerapan hukum acara pidana, atau dengan kalimat lain sebagai pembatasan oleh hukum atas kewenangan yang diberikan pada para pelaksana penegakan hukum (*due process model*).⁹⁰ Selanjutnya, Packer mengemukakan:⁹¹

⁹⁰ Romli Atmasamita, *Op. cit*, hal. 18. Lihat Yesmir Anwar, *Op. cit*, hal. 40-47, yang memberikan penjelasan mengenai *crime control model* dan *due process model*, sebagai berikut:

- a. *Crime Control Model* didasarkan atas anggapan bahwa penyelenggaraan peradilan pidana adalah semata-mata untuk menindas pelaku kriminal (pendekatan pada pelaku kejahatan atau *criminal conduct*). Pendekatan ini merupakan tujuan dari *crime control model*, sebab yang diutamakan dalam model ini adalah menjaga ketertiban umum (*public order*). Dalam kaitannya dengan *public order* tersebut, berlaku "sarana cepat" dalam rangka pemberantasan kejahatan. Sehingga penitikberatan pada konsep ini adalah "*presumption of guilt*". Nilai yang mendasari model ini adalah:
 - 1) tindakan represif terhadap suatu kejahatan merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan;
 - 2) perhatian harus difokuskan pada efisiensi dari proses penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, mencari dasar hukum kesalahannya, dan melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya;
 - 3) proses penegakan hukum harus dilakukan berdasarkan dengan prinsip cepat (*speddy*) dan tuntas (*finality*);
 - 4) *Presumption of guilt* akan menyebabkan sistem ini bisa dijalankan dengan efisien; dan
 - 5) proses penegakan hukum harus menitikberatkan pada kualitas temuan fakta administratif, karena temuan tersebut akan mengarah pada pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah (*plead of guilty*).
- b. *Due Process Model* adalah konsep perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pembatasan kekuasaan pada peradilan pidana. Dengan demikian, proses kriminal harus dapat dikendalikan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau sifat otoriter (*otoritory habit*), dalam rangka memberikan efisiensi dalam peradilan pidana. Dalam model ini dititikberatkan pada "*presumption of innocence*". Model ini dilandasi pada nilai-nilai:
 - 1) tersangka harus diajukan ke muka pengadilan yang adil dan tidak memihak, sehingga tersangka memperoleh hak untuk mengajukan pembelaannya;
 - 2) penitikberatan pada pola pencegahan kejahatan (*criminal preventive measures*) dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan;
 - 3) mengendalikan proses peradilan yang menekan (*coercive*), membatasi (*restricting*), dan merendahkan martabat (*demeaning*), sehingga mampu menempatkan individu secara utuh dan utama serta membatasi wewenang formal negara dalam proses peradilan pidana;
 - 4) seorang dianggap bersalah apabila ditetapkan secara procedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki tugas tersebut dan menekankan pada asas praduga tidak bersalah;
 - 5) persamaan di muka hukum (*equality before the law*); dan
 - 6) mementingkan pada kegunaan saksi dalam proses peradilan pidana.

⁹¹ *Ibid.*

“Suatu pendekatan pragmatis atas pertanyaan mendasar mengenai tujuan baik dari adanya hukum pidana memerlukan penyelidikan secara umum tentang apakah proses pidana merupakan kendali sosial yang memiliki kecepatan tinggi atau rendah, dan penyelidikan lanjutan yang bersifat khusus mengenai kemampuannya untuk membatasi perilaku anti-sosial. Bertitik tolak dari hal tersebut diperlukan adanya suatu pemahaman mengenai criminal process. Cara untuk melaksanakan tugas tersebut adalah dengan membangun model, yang terdiri dari model yang memiliki kegunaan sebagai indeks dari suatu pilihan nilai masa kini mengenai bagaimana suatu sistem diimplementasikan, model yang berbentuk dari usaha untuk membedakan secara tajam hukum dan buku teks serta mengakuratkan apa yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari, dan sebuah model yang dapat dipergunakan untuk mengenali secara eksplisit pilihan nilai yang dapat melandasi rincian suatu criminal process. Bentuk model yang cocok untuk mencapai ketiga model tersebut adalah model normatif yaitu the due process model dan the crime control model.”

Sistem peradilan pidana mengacu pada adanya perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas dari sudut pandangan teori dan asas hukum. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, konsep yang digunakan Friedman untuk menguraikan sistem hukum adalah dengan melihat dari aspek-aspek substansi, struktur, dan budaya hukum. Oleh karena itu, sistem peradilan pidana dilihat dari cakupannya lebih luas dari hukum acara pidana karena cakupan materi hukum acara pidana terbatas pada aspek substansinya saja. Sementara itu, sistem ini meliputi substansi dan juga budaya hukum. Artinya hukum dilihat tidak saja yang diatur secara eksplisit namun juga bagaimana konteks dan dalam preteknya.⁹²

Dengan demikian, struktur adalah semacam sayatan sistem hukum. Kemudian substansi hukum merupakan aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem tersebut. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum. Sementara budaya hukum ialah bagaimana sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya terhadap hukum.⁹³

⁹² Luhut M.P. Pangaribuan, *Op. cit.*, hal. 44.

⁹³ *Ibid.*, hal. 68.

Dalam hal ini, peradilan pidana dipandang sebagai suatu sistem yang di dalamnya terdapat beberapa institusi yang memiliki wewenang dan tugas sesuai dengan bidangnya dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Walaupun dalam sistem peradilan pidana terdapat beberapa komponen yang berdiri sendiri (independen), namun sasaran semua komponen tersebut adalah menanggulangi kejahatan (*overcoming of crime*) dan pencegahan kejahatan (*prevention of crime*).⁹⁴ Dengan demikian, sistem peradilan pidana harus dibangun dari proses-proses sosial yang terjadi di masyarakat karena peradilan pidana merupakan bagian dalam sistem di masyarakat. J.W. Patra, menuliskan:⁹⁵

"Many different societal sistem have an impacton individual before he has contact with the criminal justice sistem. He is born with certain mental is physical abilities and particular tendencies that may inherited. In the course of his life he comes in contact with various group, such as family. Which important roles in his life other societal sistem-economic, educational, technolical play, and political among others-have a substansial influence on his life."

Ungkapan J.W. Patra tersebut menandakan bahwa banyak sistem yang hidup di masyarakat yang pada akhirnya berhubungan dengan sistem peradilan pidana. Sistem tersebut antara lain sistem ekonomi, teknologi, budaya, dan politik. Menurut Romli Atmasasmita, sistem peradilan pidana kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pendekatan sistem.⁹⁶

Selanjutnya, menurut Romli Atmasasmita, sistem peradilan pidana memiliki ciri:⁹⁷

1. menitikberatkan pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (polisi, jaksa, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan);
2. pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana tersebut;
3. efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara; dan

⁹⁴ Yesmil Anwar, *Op. cit*, hal. 28.

⁹⁵ *Ibid*, hal. 85.

⁹⁶ Romli Atmasasmita, *Op. cit*, hal. 14.

⁹⁷ *Ibid*.

4. penggunaan hukum sebagai instrument untuk memantapkan *the administration of justice*.

Dengan demikian, subsistem dalam sistem peradilan pidana terdiri dari polisi, jaksa, pengadilan, dan masyarakat. Selain ke-4 institusi tersebut, ada pendapat lain bahwa advokat merupakan bagian dari subsistem dalam sistem peradilan pidana. Namun advokat hanya menjadi bagian dari subsistem sistem peradilan pidana ketika advokat tersebut menandatangani surat kuasa untuk menjadi kuasa hukum bagi seseorang yang disangka telah melakukan tindak pidana. Hal ini menandakan advokat sebagai bagian dari subsistem dalam sistem peradilan pidana sifatnya sangat subjektif.⁹⁸

Menurut P. Joko Subagyo, konsep dari sistem peradilan pidana:⁹⁹

1. tidak berarti bahwa semua sistem bekerja sebagai suatu unit atau departement atau sebagai bagian-bagian yang berbeda dari suatu lembaga; dan
2. sistem tersebut bekerja dengan prinsip 'bhineka tunggal ika' (*unity in diversity*), mirip seperti berfungsinya Tentara Nasional Indonesia, setiap sublembaga memiliki peran, pelatihan, sumber daya manusia, dan metoda operasi sendiri.

Dengan demikian, antara masing-masing subsistem tersebut walaupun memiliki kewenangan yang berbeda, tetap harus bekerja secara bersama-sama agar sistem dapat berjalan dengan optimal.

Menurut Mardjono Reksodipoetra, pembatasan dalam sistem peradilan pidana adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan masyarakat.¹⁰⁰ Beranjak dari definisi tersebut, Mardjono Reksodipoetra mengemukakan bahwa empat komponen dalam sistem peradilan pidana diharapkan bekerja sama dan membentuk suatu ICJS.

⁹⁸ P. Joko Subagyo, "Tugas, Fungsi, dan Peran Kejaksaan Dalam Penegakan Hukum". Makalah disampaikan dalam Seminar Polisi dan Jaksa: Menuju Integrasi, Departemen Kriminologi Universitas Indonesia, Depok 17 April 2008, hal. 3.

⁹⁹ *Ibid*, hal. 4.

¹⁰⁰ Mardjono Reksodipoetra, "Sistem Peradilan Pidana (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-batas Toleransi)". Makalah disampaikan dalam Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 1.

Apabila keterpaduan dalam bekerja tidak dilakukan keempat komponen tersebut, diperkirakan akan terdapat kerugian sebagai berikut.¹⁰¹

1. kesukaran dalam menilai keberhasilan atau kegagalan masing-masing komponen sehubungan dengan tugas mereka secara bersamaan;
2. kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing komponen sebagai subsistem dalam sistem peradilan pidana; dan
3. karena tanggung jawab masing-masing komponen sering kurang jelas terbagi maka masing-masing komponen tidak terlalu memperhatikan efektifitas secara menyeluruh dari sistem peradilan pidana yang dibangun.

Muladi mengatakan bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang merupakan hukum pidana materiil, sedangkan hukum pidana formil merupakan hukum dari pelaksanaan sistem peradilan pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam suatu konteks sosial, yang mana sifat yang terlalu formil jika hanya dilandasi oleh suatu kepentingan akan membawa bencana pada keadilan.¹⁰²

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Muladi menegaskan bahwa sistem peradilan pidana secara terpadu merupakan sinkronisasi atau kesempatan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansi, dan sinkronisasi kultural.

Dasar dari berjalannya sistem peradilan pidana di Indonesia adalah KUHAP, yang diundangkan untuk menggantikan hukum acara pidana warisan kolonial Belanda yaitu *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR). Ketika KUHAP diundangkan, kalangan hukum menyambut baik kehadiran kodifikasi hukum acara pidana di Indonesia dan menganggap KUHAP sebagai "karya agung" Bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan KUHAP dianggap memiliki banyak kelebihan dibandingkan dengan HIR. KUHAP dianggap sebagai payung hukum (*umbrella act*) dalam proses penegakan hukum pidana di Indonesia, mulai dari tindakan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, peradilan, acara pemeriksaan, upaya

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Muladi (b), *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta: Citrabaru, 1994), hal. 30.

hukum banding ke pengadilan tinggi, dan kasasi serta Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung.¹⁰³

KUHAP telah memberikan diferensiasi fungsi dalam penerapan sistem peradilan pidana di Indonesia. Sebelumnya telah diuraikan mengenai kelembagaan sistem peradilan pidana yaitu polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan, KUHAP memnbagi sistem peradilan pidana tersebut pada pendekatan fungsi, yaitu fungsi pemeriksaan pendahuluan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan pelaksanaan putusan pengadilan. Fungsi-fungsi inilah yang pada akhirnya diberikan kewenangannya pada lembaga penegak hukum, yaitu polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan.

Diferensiasi fungsi dalam KUHAP ini selaras dengan sistem peradilan pidana secara terpadu. Apabila penanganan perkara pidana dianggap sebagai suatu sistem, maka polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan merupakan subsistemnya. Masing-masing subsistem ini memiliki fungsinya tersendiri, namun bukan diartikan bahwa otorisasi fungsi ini melepaskan satu subsitem dengan subsistem lainnya. Contohnya dalam hal penyidikan, penyidik memberitahukan kepada penuntut umum bahwa penyidikan telah dimulai (*vide* Pasal 109 ayat (1) KUHAP yang lengkapnya berbunyi: "*Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.*") Demikian halnya dengan proses penuntutan, penuntut umum masih memiliki korelasi dengan penyidik yang mana hasil penyidikan yang dilakukan penyidik masih bisa dikoreksi oleh penuntut umum.

Konsep ini merupakan bentuk dari sistem pengawasan yang berusaha dibentuk oleh pembentuk undang-undang dalam hal menjalankan sistem peradilan pidana di Indonesia. *Input* dari sistem ini merupakan dugaan telah terjadi suatu pelanggaran nilai yang hidup di masyarakat. Dengan *input* tersebut, polisi melakukan proses penyelidikan dan penyidikan, yang *output* dari proses penyelidikan dan penyidikan tersebut akan diberikan kepada jaksa untuk

¹⁰³ Susno Duadji, *Perjalanan KUHAP Seperempat Abad Lebih*, (Jakarta: Books Terrace & Library, 2009), hal. 1.

selanjutnya diproses dan dilakukan penuntutan ke pengadilan, dan demikian seterusnya.

Dengan demikian, *output* dari suatu subsistem dalam sistem peradilan pidana merupakan *input* bagi subsistem lainnya. Hal ini menandakan kuatnya korelasi setiap subsistem dalam sistem peradilan pidana. Suatu subsistem tidak mungkin bisa bekerja bila tidak mendapatkan *input*, dan *input* tersebut merupakan *output* dari subsistem sebelumnya. Keluaran utama dari sistem peradilan pidana adalah *outcome* kepada masyarakat, yang menurut Packer bagaimana pembentuk undang-undang dalam hal ini menentukan tujuan dari sistem peradilan pidana tersebut, apakah untuk memberantas kejahatan atau lebih mengutamakan pada pencegahan kejahatan tersebut.

C. PERAN POLISI DAN JAKSA DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, komponen utama dalam sistem peradilan pidana adalah polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan (sebagai insitusi pemerintah yang membidangi masalah pemasyarakatan). Hal ini selaras dengan pendapat Mardjono Reksodipoetra sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, yang membagi kerangka dasar kelembagaan dan prosedural KUHAP dalam tiga fase yaitu:

1. fase pra-ajudikasi, yang disebut juga dengan “pemeriksaan pendahuluan” atau pemeriksaan permulaan” atau “penyidikan”, yaitu suatu proses yang mendahului pemeriksaan pengadilan berupa identifikasi tersangka, pengumpulan alat bukti atau dokumen oleh penyidik;
2. fase ajudikasi, yaitu proses penuntutan oleh penuntut umum di pengadilan untuk kepentingan pembuktian perkara pidana di depan hakim; dan
3. fase purna-ajudikasi, yaitu fase pelaksanaan putusan pengadilan.

Penulis dalam hal ini lebih menekankan pada proses pra-ajudikasi khususnya kewenangan yang dimiliki oleh polisi dan jaksa yang diperoleh dari UU dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Penanganan khusus tindak pidana korupsi dilakukan oleh Republik ini dimulai pada tahun 1957 dengan diundangkannya Peraturan Penguasa Militer

Angkatan Darat dan Laut Nomor PRT/PM/06/1957, yang dalam konsiderans menimbanginya menentukan bahwa tindak pidana korupsi merupakan perluasan dari kejahatan umum, yaitu sebagai suatu penyakit masyarakat yang menggerogoti kesejahteraan rakyat, menghambat pelaksanaan pembangunan, merugikan perekonomian, dan mengabaikan moral. Selanjutnya dengan didasarkan pada kebijakan penguasa militer tersebut, diberikanlah kewenangan pada jaksa untuk menangani tindak pidana korupsi dengan pertimbangan bahwa korupsi telah masuk pada ranah tindak pidana tertentu dan tidak menjadi bagian tindak pidana umum, sehingga perlu ada penanganan secara khusus.¹⁰⁴

Maksud dari “penanganan secara khusus” dalam hal ini adalah khusus untuk tindak pidana korupsi maka institusi yang mengepalai kewenangan dalam melakukan penyidikan (pemeriksaan pendahuluan) adalah jaksa dan bukan polisi (yang saat itu merupakan penyidik tunggal). Pengertian dalam Peraturan Penguasa Militer Angkatan Darat dan Laut inilah yang akhirnya menjustifikasi jaksa sebagai penyidikan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹⁰⁵, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 yang lengkapnya berbunyi: *“Jaksa Agung selaku penegak Hukum dan Pemuntut Umum tertinggi memimpin/mengkoordinir tugas kepolisian represif/justisiel dalam penyidikan perkara-perkara korupsi yang diduga atau mengandung petunjuk telah dilakukan oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer maupun oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer maupun oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.”* Dengan ketentuan dalam pasal tersebut, jelas bahwa jaksa berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi dan sebagai

¹⁰⁴ Sebelum diundangkannya KUHAP, hukum acara pidana di Indonesia setelah kemerdekaan mengacu pada HIR/RIB (Reglemen yang Diperbaharui). Isi dari HIR/RIB mengatur tugas dan wewenang polisi, pengadilan sipil (negeri), serta penuntutan perkara pidana terhadap golongan bumiputra dan orang-orang yang dipersamakan dengan golongan tersebut. HIR/RIB mengenal 3 (tiga) tahap pelaksanaan acara yaitu pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dan pelaksanaan putusan. Dalam hal ini HIR/RIB, untuk pemeriksaan pendahuluan, dikenal peristilahan penyidik tunggal dan dalam hal ini adalah polisi. Lihat M. Karjadi, *KUHAP*, (Bogor: Politeia, 1981), hal. 6-7.

¹⁰⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2958).

kepala/koordinator polisi saat melakukan penyidikan dugaan tindak pidana korupsi.

Selanjutnya seiring dengan perkembangan hukum acara pidana di Indonesia, diundangkanlah KUHAP pada tahun 1981, yang mengembalikan posisi polisi sebagai penyidik tunggal setiap kejahatan atau pelanggaran yang terjadi di Indonesia.¹⁰⁶ Berkaitan dengan kedudukan Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu (atau "PPNS") sebagai penyidik (*vide* Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP), tetap saja kedudukannya berada di bawah koordinasi dan pengawasan polisi. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menentukan bahwa PPNS dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik polisi. Ketentuan ini memberikan penekanan bahwa KUHAP hanya mengenal polisi sebagai penyidik tunggal.

Namun kaitannya dengan tindak pidana korupsi, oleh KUHAP jaksa masih diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan atau pemeriksaan awal, mengingat KUHAP memberikan celah tersebut sebagaimana dalam Pasal 284 ayat (2), yang lengkapnya berbunyi: "*Dalam waktu dua tahun setelah UU ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan UU ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada UU tertentu, sampai ada perubahan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.*"

Salah satu UU yang dikecualikan dalam KUHAP oleh Pasal 284 ayat (2) adalah UU Nomor 3 Tahun 1971 sebagaimana diterangkan dalam penjelasan pasal per pasalnya. Dengan demikian, menurut penulis KUHAP dengan sendirinya telah memberikan kewenangan penyidikan kepada jaksa, walaupun dalam KUHAP sendiri, jaksa adalah institusi yang memiliki fungsi sebagai penuntut.¹⁰⁷

¹⁰⁶ *Op. cit*, hal. 7, mengemukakan bahwa bila HIR/RIB mengenal 3 (tiga) tahapan pelaksanaan acara, KUHAP mengenal 4 (empat) tahapan, yaitu:

- a. tahap penyidikan yang dilakukan oleh polisi (sebagai penyidik tunggal);
- b. tahap penuntutan oleh jaksa;
- c. tahap pemeriksaan di depan sidang pengadilan; dan
- d. tahap pelaksanaan putusan pengadilan oleh jaksa dan lembaga pemasyarakatan di bawah pengawasan ketua pengadilan.

¹⁰⁷ Mengenai fungsi jaksa yaitu sebagai penuntut juga sebagai penyidik, dapat dibandingkan dengan hukum acara di Belanda. Van Bemmelen mengungkapkan bahwa karena sebagian tugas penuntut umum yakni *de officieren van justitie* seharusnya meliputi juga penyidikan atas suatu delik. Demikian halnya di Amerika Serikat, posisi penuntut umum adalah posisi sentral

Kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan dalam tindak pidana korupsi ditekankan dalam undang-undang yang mengatur mengenai kejaksaan, yaitu dalam UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia,¹⁰⁸ sebagaimana diatur dalam Pasal 29 *jo.* Pasal 32 huruf b, yang berbunyi:

Pasal 29

Di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Pasal 32

- b. mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden;

Dalam ketentuan kedua pasal tersebut, dapat disimpulkan oleh penulis bahwa yang dimaksud dengan undang-undang dalam ketentuan Pasal 29 *jo.* Pasal 32 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1991 adalah UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun yang membedakan fungsi koordinator sebagaimana yang diatur dalam kedua UU tersebut menurut penulis adalah penghalusan bahasanya. Apabila dalam UU Nomor 3 Tahun 1971 tegas disebutkan bahwa Jaksa Agung adalah pemimpin/koordinator polisi dalam penyidikan tindak pidana korupsi, namun dalam undang-undang mengenai kejaksaan hanya ditulis "*mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait*", dan bukan penunjukan secara eksplisit bahwa Jaksa Agung sebagai pimpinan/koordinator. Kata "mengkoordinasikan" dalam Pasal 32 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1991 tidak dengan serta merta menjadikan Jaksa

dalam penegakan hukum. Penuntut umum di Amerika Serikat dapat menentukan apakah suatu delik telah dilakukan berdasarkan penyidikan sendiri atau berdasarkan bukti-bukti yang diberikan oleh polisi. Konsepsi demikian merupakan suatu bentuk bahwa dalam keadaan tertentu penuntut umum dapat langsung melakukan penyidikan, dan juga sebagai bentuk pengawasan penuntut umum atas penyidikan yang sedang atau telah dilakukan oleh polisi. Sementara itu menurut KUHAP, tertutup kemungkinan bagi penuntut umum melakukan penyidikan sendiri dan mengambil alih pemeriksaan yang dimulai oleh polisi, dan dalam hal pengawasan pun masih terlihat samar-samar. Lihat Andi Hamzah, *Op. cit.*, hal 78-79.

¹⁰⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3451).

Agung sebagai pimpinan/koordinator dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Demikian halnya dengan polisi, dengan diundangkannya UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia¹⁰⁹, polisi diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a yang berbunyi: *“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.”* Frase *“melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana”* dalam pasal tersebut secara terminologi tentunya termasuk juga penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi. Apalagi ketentuan Pasal 6 KUHAP telah dengan jelas memberikan kewenangan penyidikan kepada pejabat polisi, sementara penyidik-penyidik lainnya berada di bawah koordinasi polisi.

Perkembangan selanjutnya mengenai kebijakan pemberian kewenangan penyidikan penindakan tindak pidana korupsi adalah diundangkannya UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam ketentuan Pasal 39 UU Nomor 31 Tahun 1999, kembali mengatur bahwa Jaksa Agung adalah koordinator dan pengendali penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi, yang bunyi lengkap pasalnya: *“Jaksa Agung mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada Peradilan Umum dan Peradilan Militer.”* Dalam penjelasan pasalnya, yang dimaksud dengan *“mengkoordinasikan”* dalam hal ini merujuk pada ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Pengaturan dalam Pasal 39 UU Nomor 31 Tahun 1999 beserta penjelasannya menjadi kontradiksi bila dilihat secara terminologi bahasanya. Dalam substansi pasalnya jelas diatur secara eksplisit bahwa *“Jaksa Agung mengkoordinasikan dan mengendalikan penyidikan tindak pidana korupsi”*, namun dalam penjelasannya disebutkan bahwa *“mengkoordinasikan”* adalah

¹⁰⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710).

sesuai dengan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1991. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya oleh penulis, UU Nomor 5 Tahun 1991 tidak serta merta menjadikan jaksa sebagai koordinator antar penyidik tindak pidana korupsi. Pengaturan ini menjadi lebih rancu dengan penambahan kata “pengendalian” dalam Pasal 39 UU Nomor 31 Tahun 1999, mengingat pengaturan dalam Pasal 6 KUHAP telah mendudukan polisi sebagai koordinator dan pengawas bagi semua penyidik lainnya di Indonesia. Permasalahan ini menjadi semakin kompleks dengan diundangnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang memberikan kewenangan yang besar pada polisi khususnya dalam melakukan penyidikan di Indonesia.¹¹⁰

Penggantian UU mengenai polisi terjadi pada Tahun 2002 dengan diundangkannya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU tersebut tetap memberikan kewenangan pada polisi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Hal ini tercantum dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf g, yang mengatur bahwa polisi bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana (KUHAP) dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, secara terminologi kata “semua” kembali terdapat penekanan bahwa polisi berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana, tidak terkecuali tindak pidana korupsi. Namun penggunaan kata “semua” tersebut masih dibatasi sesuai dengan penjelasan pasalnya yang menyebutkan bahwa memang peranan polisi sebagaimana yang diberikan oleh KUHAP adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan untuk semua tindak

¹¹⁰ Dalam Pasal 14 sampai Pasal 16 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur penjabaran dari tugas pokok polisi (memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (*vide* Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2002)), antara lain tugas polisi adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini memberikan kewenangan pada polisi untuk dapat melakukan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan, sebagaimana yang diatur dalam KUHAP. Dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf l UU Nomor 2 Tahun 2002 juga memberikan kewenangan yang sifatnya merupakan diskresi kepolisian karena polisi dapat melakukan tindakan lain menurut hukum selain yang diatur dalam Pasal 14 sampai Pasal 16 UU Nomor 2 Tahun 2002. Pasal 16 ayat (1) huruf l UU Nomor 2 Tahun 2002 lengkapnya berbunyi: “*Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.*”

pidana. Pembatasan yang dimaksud dalam hal ini adalah penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.¹¹¹ Dengan demikian maka yang tidak boleh dikurangi adalah “kewenangan” yang dimiliki oleh penyidik lainnya, tetapi tidak dengan serta merta menghilangkan kewenangan polisi dalam melakukan penyidikan tindak pidana tertentu. Sebagai contohnya, kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi sebagaimana digariskan dalam peraturan perundang-undangan juga dimiliki oleh jaksa. Ketentuan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g UU Nomor 2 Tahun 2002 mengatur bahwa bukan berarti dengan kata “semua” berarti kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan tindak pidana menjadi hilang dan diambil oleh polisi, namun kewenangan jaksa tersebut tidak boleh dikurangi, dan polisi juga berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi sepanjang UU tidak memberikan batasan penyidikan tindak pidana korupsi kepada institusi tertentu.

Peranan terakhir dari jaksa dan polisi dalam kewenangannya menangani tindak pidana korupsi dalam penulisan ini adalah dengan diundangkannya UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, yang dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d memberikan kejelasan bahwa jaksa memiliki kewenangan untuk menyidik. Dalam ketentuan pasal tersebut diatur bahwa di bidang pidana jaksa memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Dalam penjelasan pasalnya disebutkan bahwa salah satu kewenangan penyidikan tersebut adalah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹¹²

¹¹¹ Penjelasan Pasal 14 ayat (1) huruf g UU Nomor 2 Tahun 2002 lengkapnya berbunyi: “Ketentuan Undang-Undang Hukum Acara Pidana memberikan peranan utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.”

¹¹² Penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 lengkapnya berbunyi: “Kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pelibatan polisi dan jaksa dalam penyidikan tindak pidana korupsi ini menurut Muladi sesuai dengan konsep bahwa korupsi merupakan musuh bersama (*common enemy*) yang bersifat luar biasa (*extra ordinary*) dan perlu ditangani dengan cara yang luar biasa oleh semua lembaga yang terkait, dan juga dengan mengikutsertakan peran masyarakat.¹¹³ Pelibatan polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi merupakan kebijakan (*policy*) pemerintah yang dalam hal ini adalah pemegang kekuasaan eksekutif. Baik polisi maupun jaksa memiliki fungsi yang berbeda dalam hal penegakan hukum. Polisi dalam hal ini memiliki fungsi penyidikan yang merupakan ujung tombak dari pilar penegakan hukum. Sementara jaksa adalah institusi yang diberikan fungsi penuntutan, sebagai tindak lanjut dari proses penyidikan yang dilakukan polisi.

Apabila dilihat dari fungsi polisi dan jaksa sebagaimana yang diberikan oleh KUHAP (sebagai pengejawantahan dari sistem peradilan pidana di Indonesia), kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh jaksa sedikit banyak memberikan perubahan atas sistem peradilan pidana yang dibangun. Dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh jaksa, menurut penulis, dalam konteks ini telah menjadikan jaksa sebagai sebagai suatu *super body* mengingat KUHAP telah memberikan fungsi penuntutan kepada jaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 KUHAP bahwa penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh KUHAP untuk melakukan penuntutan. Dengan demikian, *input* yang berupa dugaan telah terjadi suatu tindak pidana pertama kali diterima oleh jaksa, selanjutnya disidik oleh jaksa, dan *output* dari proses penyidikan tersebut kembali menjadi *input* oleh jaksa untuk ditindaklanjuti dengan proses penuntutan. Fungsi yang hilang dalam sistem penyidikan tindak pidana korupsi oleh jaksa adalah fungsi pengawasan dalam pelaksanaan penyidikan. Institusi penegak hukum lain yang mana yang akan mengawasi penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh jaksa.

Menurut penulis, kondisi ini terjadi karena memang undang-undang memberi peluang atas hal tersebut. UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, mengatur bahwa jaksa hanya sebagai “koordinator” untuk suatu penyidikan tindak pidana korupsi. Namun ketentuan

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

¹¹³ Muladi, *Op. cit.*, hal. 6.

Pasal 30 ayat (1) huruf d memberikan tambahan kewenangan pada jaksa, yaitu selain sebagai koordinator penyidikan, juga berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu (tindak pidana korupsi).

Tentunya kedudukan jaksa sebagai koordinator dan jaksa sebagai penyidik memiliki konotasi yang sangat berbeda sebagaimana diatur dalam UU mengenai korupsi dan undang-undang kejaksaan itu sendiri. Sebagai koordinator, jaksa tidak melakukan penyidikan tetapi lebih dititikberatkan pada fungsi pengawasan jaksa atas penyidikan yang dilakukan oleh polisi. Sistem inilah yang dibangun oleh HIR/RIB, yang mana posisi jaksa adalah koordinator dalam setiap penyidikan yang dilakukan oleh polisi, namun tetap fungsi penyidik tetap ada di tangan polisi karena dalam HIR/RIB, polisi merupakan penyidik tunggal.¹¹⁴

Demikian halnya sistem peradilan pidana yang dibangun dalam KUHAP, yang mana fungsi penyidikan tetap hanya diberikan kepada polisi dan jaksa diberikan fungsi untuk melakukan penuntutan. Hal yang dihilangkan dalam KUHAP adalah jaksa dalam hal ini bukan lagi sebagai koordinator dari polisi melainkan polisi dalam hal ini memiliki kedudukan yang seimbang dengan jaksa. Keseimbangan ini sebenarnya membuka peluang agar institusi penegak hukum saling melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugasnya (*check and balances*).

Dalam penyidikan tindak pidana korupsi, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, baik polisi maupun jaksa bertindak berdasarkan dasar hukumnya masing-masing, walaupun UU Nomor 20 Tahun 2001 telah memberikan kewenangan kepada jaksa untuk mengkoordinir pelaksanaan penyidikan tindak pidana korupsi dengan penyidik lainnya. Mengingat baik polisi maupun jaksa didasarkan atas UU tersendiri (otonomi), tentunya pembentuk undang-undang mengetahui konsekuensi hal tersebut pada tataran implementasinya.

Dengan sifat otonom yang dimiliki oleh polisi dan jaksa khususnya dalam melaksanakan fungsi penyidikan tindak pidana korupsi, selainya menurut penulis

¹¹⁴ Dalam *Reglement* Indonesia yang Diperbaharui (RIB), ketentuan mengenai penyidikan diatur dalam Bab Kedua Bagian Pertama tentang pegawai dan pejabat yang diwajibkan mencari kejahatan dan pelanggaran. Dalam Pasal 40 RIB, diatur bahwa untuk polisi umum (polisi Negara) memiliki wewenang untuk mencari perbuatan yang dapat dihukum, bersama-sama dengan pamongpraja (sekarang PPNS). Dalam pasal tersebut juga diatur bahwa khusus untuk penyidikan yang dilakukan oleh pamongpraja, pengawasannya tegas dilakukan oleh residen (sekarang walikota) atau bupati.

pelibatan ini tidak hanya pelibatan dalam artian struktur, namun juga perlu ada pembangunan substansi hukum yang mengatur mengenai mekanisme koordinasi pelaksanaan penyidikan tindak pidana korupsi antara polisi dan jaksa, yang sampai saat ini belum dibuat. Hal inilah yang menurut penulis memunculkan ide pembentuk undang-undang membentuk lembaga baru dalam pemberantasan korupsi yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹¹⁵

Penulis sedikit menulis mengenai KPK mengingat ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2002 selain menggabungkan fungsi penyidikan dan fungsi penuntutan, secara prinsip keanggotaan KPK juga diambil dari polisi (sebagai penyidik KPK) dan jaksa (sebagai penuntut KPK). Dengan penggabungan fungsi dan kelembagaan ini, menurut penulis pembentuk undang-undang berusaha untuk mencari jalan tengah atas tidak diaturnya mengenai mekanisme koordinasi antara polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan pada satu sisi, KUHAP hanya memberikan jaksa fungsi penuntutan, namun dengan pemberlakuan UU Nomor 20 Tahun 2001 dan UU Nomor 16 Tahun 2004, jaksa juga diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan, walaupun hanya untuk dugaan tindak pidana korupsi. Namun dalam konsiderans menimbang UU Nomor 30 Tahun 2002 tersebut jelas dinyatakan bahwa KPK dibentuk dengan pertimbangan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;¹¹⁶

¹¹⁵ Gagasan mengenai pembentukan KPK muncul dari Andi Hamzah yang mengusulkan kepada pemerintah untuk membentuk suatu badan atau lembaga khusus seperti *Anti Corruption Agency* (Badan Anti Korupsi) di Malaysia. Gagasan ini menghendaki pendekatan preventif yang memiliki fungsi pencegahan agar seseorang yang menduduki jabatan tertentu di dalam pemerintahan terhindar melakukan tindak pidana korupsi. Hal inilah yang menjadi fungsi utama dari *Anti Corruption Agency* di Malaysia. Lihat Indriyanto Seno Adji, *Op. cit*, hal. 93-94. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Op. cit*, hal 28, yang berpendapat bahwa banyaknya lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau juga korporasi yang bersifat independen merupakan gejala yang mendunia dan tidak hanya terjadi di Indonesia. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat, efisien, dan efektif.

¹¹⁶ Menurut pendapat Yunus Husein, belum meratanya integritas yang baik di kalangan berbagai aparat penegak hukum telah menimbulkan tingkat kepercayaan yang belum penuh.

Namun dengan dibentuknya KPK ini menurut penulis malah memunculkan permasalahan baru berkenaan dengan peran polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi. Permasalahan ini muncul mengingat walaupun telah dibentuk KPK namun baik polisi maupun jaksa tetap memiliki kewenangan dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, saat ini di Indonesia sesuai dengan kebijakan pembentuk undang-undang, terdapat tiga insitusi yang memiliki kewenangan dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, yaitu polisi, jaksa, dan KPK, dan antara ketiga aparat penegak hukum tersebut belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme koordinasi dalam hal penyidikan tindak pidana korupsi.

D. PERBANDINGAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI AUSTRALIA, SINGAPURA, MALAYSIA, DAN PAKISTAN

Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk membandingkan sistem penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan di Australia, Singapura, Malaysia, dan Pakistan. Poin utama dalam pemberantasan tindak pidana korupsi pada keempat negara tersebut adalah penekanan pemberantasan bukan pada ancaman pidana yang luar biasa, tetapi lebih pada perbaikan sistem manajemen negara yang rawan korupsi untuk ditanggulangi terlebih dahulu sebelum mengambil tindakan represif.¹¹⁷ Penekanan lainnya adalah pada penerapan pembalikan beban pembuktian (*shifting burden of proof*) yang merupakan

Hal ini dapat menghambat kerja sama antara aparat penegak hukum yang satu dengan yang lain. Lebih-lebih lagi apabila keberadaan suatu lembaga seperti KPK justru dilahirkan karena adanya kelemahan pada lembaga penegak hukum lain seperti kepolisian dan kejaksaan sebagaimana tertulis pada konsiderans menimbang UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, yang menyatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien. Kesenjangan dalam integritas ini harus segera diatasi atau dijabatani agar tidak mengganggu kerja sama antar berbagai lembaga penegak hukum tersebut. Selain bekerja sama, antara aparat penegak hukum harus saling percaya (*trust*) dan saling menghargai sepanjang masing-masing tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Untuk itu diperlukan adanya integritas yang baik dan iktikad baik dan komunikasi yang sinergis dalam rangka mencapai tujuan bersama. Harus ada integritas dan prasangka baik antar aparat penegak hukum sehingga hubungan dapat berjalan baik sebagaimana yang diharapkan. Intinya, perlu ada sikap saling percaya antara penegak hukum yang satu dengan lainnya. Yunus Husein, "Kerja Sama: Suatu Keharusan Dalam Penegakan Hukum". Makalah disampaikan dalam surat kabar harian Media Indonesia edisi Selasa, 14 Juli 2009. Hal. 15.

¹¹⁷ Andi Hamzah (c), *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 5.

penyimpangan dari asas hukum pidana universal yang biasa disebut praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).¹¹⁸ Konsep pembalikan beban ini dengan sendirinya meringankan proses penyidikan baik yang dilakukan oleh polisi, jaksa, maupun insitusi pemberantasan korupsi yang telah dibentuk, mengingat yang harus membuktikan adalah mereka yang disangka telah melakukan korupsi, dan bukan Penuntut Umum.

Selain ini, poin penting dalam perbandingan ini adalah bagaimana ketiga negara tersebut telah dengan baik membangun substansi hukum khususnya dalam mengatur kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi. Pada prinsipnya pelibatan unsur-unsur pada ketiga negara tersebut tidak sama dengan di Indonesia, yang mana kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi hanya dimiliki oleh polisi dan institusi khusus yang menangani tindak pidana korupsi (seperti halnya KPK di Indonesia). Namun dengan pengaturan yang jelas mengenai pembatasan kewenangan penyidikan antara kedua institusi tersebut telah menjadikan sinergitas yang harmonis antar penegak hukum, dan hal tersebut tidak terjadi di Indonesia. Dengan demikian pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi efektif karena arogansi institusi dengan sendirinya telah dihilangkan.

Dalam kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di Australia, telah diatur dengan baik mekanisme koordinasi kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh lembaga anti korupsi dengan polisi. Sementara itu, organisasi yang memiliki kewenangan penuntutan tidak diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, namun hanya menerima hasil dari lembaga anti korupsi atau polisi, lalu meneruskannya dengan penuntutan ke pengadilan.

Di Australia, lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana korupsi bernama *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*. ICAC merupakan lembaga tersendiri yang terlepas dari organisasi polisi di Australia, dan memiliki wewenang penuh untuk melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi, namun hanya tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan sektor publik. ICAC tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi di sektor

¹¹⁸ *Ibid.*

swasta.¹¹⁹ Untuk dugaan tindak pidana korupsi di sektor swasta, hal itu telah menjadi kewenangan polisi Australia. Berbeda dengan di Indonesia, kewenangan penyidikan tetap ada di tangan polisi, jaksa, atau KPK pada korupsi di sektor manapun.

Hal ini dikarenakan dalam pemberantasan korupsi di Australia yang ditekankan adalah kepentingan publik, jadi bila ada konflik dalam kepentingan sektor publik dan sektor swasta, kepentingan publik yang dikedepankan.¹²⁰ Konsep ini sejalan dengan fungsi utama dari ICAC yaitu penekanan pada fungsi preventif daripada pengambilan tindakan represif dengan mendidik dan menyebarkan informasi kepada sektor publik mengenai dampak yang merugikan dari perbuatan korupsi serta pentingnya untuk mempertahankan integritas administrasi publik.¹²¹

Hasil penyidikan yang dilakukan oleh ICAC dan polisi selanjutnya diserahkan kepada penuntut umum, yang dalam hal ini hanya memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan, dan tidak melakukan pemeriksaan pendahuluan.

Kewenangan penyidikan di Singapura atas dugaan tindak pidana korupsi dilakukan oleh polisi dan lembaga independen yang bernama *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB), yang dibentuk pada tahun 1960. Satu poin yang perlu mendapat perhatian menurut penulis adalah walaupun Singapura adalah negara yang luas wilayahnya sangat kecil dibandingkan Indonesia, namun masih membentuk lembaga independen anti korupsi. Hal ini menandakan betapa seriusnya dampak yang terjadi atas tindak pidana korupsi, sehingga negara kecil

¹¹⁹ Tindak pidana korupsi pada sektor swasta adalah tindak pidana asal yang merupakan unsur utama dari tindak pidana korupsi yaitu penggelapan dan/atau pencurian terhadap sesuatu yang diketahui bukan merupakan miliknya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 372 dan 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Apabila memang telah terjadi penggelapan dan/atau pencurian yang hanya melibatkan sektor privat, penyidikan mengenai kejahatan tersebut sepenuhnya merupakan wewenang polisi Australia. Namun bila penggelapan atau pencurian yang dilakukan berhubungan dengan aparatur atau harta kekayaan negara, polisi Australia langsung memberikan kewenangan penyidikan kepada ICAC. Hal ini tidak diberlakukan di Indonesia. Ketika laporan mengenai penggelapan dan/atau pencurian diterima atau ditemukan oleh polisi maka tidak ada kewajiban polisi untuk menyerahkan kewenangan penyidikan tersebut baik kepada jaksa maupun KPK, baik untuk pencurian dan/atau penggelapan di sektor privat maupun publik.

¹²⁰ *Ibid*, hal. 12.

¹²¹ *Ibid*, hal. 13.

seperti Singapura pun telah memiliki lembaga anti korupsi tersendiri sejak tahun 1960.¹²²

Pengaturan mekanisme penyidikan tindak pidana korupsi di Singapura dibandingkan dengan di Indonesia adalah perintah untuk melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi dikeluarkan oleh penuntut umum, dan bukan oleh pimpinan polisi atau pimpinan CPIB. Dengan demikian, penuntut umum dalam hal ini mutlak menjadi koordinator setiap penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan. Hal inilah yang menyebabkan penyidikan tindak pidana korupsi di Singapura (walaupun ada dua lembaga yang memiliki kewenangan melakukan penyidikan) dapat dilakukan dengan teratur. Menurut penulis, penuntut umum sebagai koordinator penyidikan merupakan kunci keberhasilan penegakan hukum tindak pidana korupsi di Singapura.¹²³ Berbeda dengan di Indonesia, secara eksplisit sebagaimana diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2001 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jaksa adalah koordinator dan pengendali penyidikan tindak pidana korupsi, namun permasalahannya terletak pada tidak adanya koordinasi antara jaksa dengan polisi juga dengan KPK mengenai laporan atau temuan mengenai dugaan terjadinya tindak pidana korupsi sehingga penyidikan secara aplikasi dilakukan secara sendiri-sendiri. Selain itu, jaksa sendiri di Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, tidak seperti di Singapura yang mana jaksa atau penuntut umum tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi.

¹²² Bandingkan dengan KPK yang baru dibentuk berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Padahal, secara normatif Indonesia telah memiliki undang-undang anti korupsi sejak tahun 1971.

¹²³ *Op. cit.*, menjelaskan bahwa di Singapura, dugaan telah terjadinya suatu tindak pidana korupsi baik sebagai laporan yang masuk ataupun temuan polisi dan CPIB diserahkan terlebih dahulu kepada jaksa/penuntut umum. Selanjutnya penuntut umum akan menentukan apakah tindak pidana tersebut akan disidik oleh polisi atau CPIB, dan hal tersebut sangat tergantung dari beban perkaranya. Ketika beban perkara tersebut dirasakan memiliki dampak yang sistemik terhadap kondisi keuangan di Singapura maka kewenangan penyidikan diberikan CPIB dikarenakan lembaga tersebut khusus hanya menangani masalah korupsi. Namun tidak jarang ketika penuntut umum memprediksikan bahwa dugaan tindak pidana korupsi akan sulit penyidikannya, maka penuntut umum akan menunjuk kedua institusi (polisi dan CPIB) untuk melakukan penyidikan bersama dan penunjukan ketua tim diserahkan sepenuhnya pada penuntut umum. Hal ini telah menjadi kewenangan penuntut umum.

Kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di Malaysia mutlak menjadi kewenangan *Badan Pencegah Rasuah* (BPR). Apabila ada dugaan telah terjadi pelanggaran atas delik sebagaimana tercantum dalam *Anti Corruption Act* (ACA) Tahun 1997 (sebagai undang-undang anti korupsi di Malaysia), delik suap dalam kitab undang-undang hukum pidana Malaysia, delik dalam undang-undang kepabeanan (*Kastam*), dan delik pemilihan umum (*Pemilihan Raya*), polisi dalam hal ini tidak memiliki kewenangan melakukan penyidikan dan penyidikan langsung dilakukan oleh BPR.

Hal yang berbeda dengan penyidikan di Indonesia contohnya pada penanganan delik suap. Delik suap diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan juga dalam Pasal 418 dan Pasal 419 KUHP, yang berkaitan dengan jabatan sebagai pegawai negeri (*in zijn bediening*). Dengan demikian, apabila ada laporan atau temuan telah terjadi tindak pidana suap yang diterima polisi, polisi berwenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan atas laporan atau temuan tersebut. Di Malaysia, hal tersebut tidak terjadi. Walaupun laporan atau temuan atas suap diterima oleh *Polisi Diraja Malaysia* (PDM), namun karena delik yang dilaporkan atau diterima merupakan delik suap, PDM menyerahkan laporan atau temuan tersebut pada BPR.

Perbedaan lainnya adalah dalam hal penuntutan tindak pidana korupsi. Penempatan penuntut umum (*Pendakwa Raya*) di BPR bukan dalam hal mengambil alih fungsi penuntutan korupsi dari tangan penuntut umum, namun penuntut umum yang ditempatkan di BPR tersebut merupakan penghubung (*liaison*) antara BPR dengan organisasi penuntut umum (atau di Malaysia disebut *Peguan Negara*).¹²⁴ Posisi jaksa dalam hal penanganan tindak pidana korupsi di Malaysia pun jelas, yaitu undang-undang di Malaysia memberikan kewenangan kepada jaksa dalam keadaan tertentu memerintahkan BPR melakukan tindakan yang diperlukan dalam penyidikan tindak pidana korupsi. Jadi dalam hal ini, jaksa bukan sebagai penyidik, namun berhak untuk memerintahkan penyidik (dalam hal ini BPR), untuk melakukan tindakan yang diperlukan dalam penanganan tindak pidana korupsi.

¹²⁴ *Ibid*, hal. 50-51.

Berkaitan dengan beberapa perbandingan ini, penulis menarik beberapa poin dalam kaitannya dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi, sebagai berikut:

1. Di Australia, kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi dimiliki oleh polisi dan ICAC, namun ada pembagian kewenangan yang jelas mengenai jenis tindak pidana korupsi yang menjadi kewenangan penyidikan polisi atau ICAC. Kondisi ini tidak terjadi di Indonesia. Baik polisi maupun jaksa di Indonesia boleh melakukan penyidikan terhadap semua delik tindak pidana, dan tidak ada pengaturan yang memberikan batasan mana delik yang dapat disidik oleh polisi dan mana delik yang dapat disidik oleh jaksa. Apalagi dengan hadirnya KPK, sudah seharusnya ada pengaturan yang membatasi kewenangan penyidikan masing-masing institusi sehingga ada keteraturan dalam penanganan tindak pidana korupsi.
2. Di Singapura, kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi ada pada polisi dan CPIB, namun kedua lembaga tersebut dikoordinasikan oleh penuntut umum. Dengan demikian, walaupun kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi ada pada dua lembaga, namun koordinasi penanganan tindak pidana korupsi tetap dijaga dengan pengoptimalan penuntut umum yang diposisikan sebagai koordinator kedua lembaga tersebut. Sebenarnya di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 39 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹²⁵, telah diatur bahwa koordinator dan pengendali penyidikan adalah Jaksa Agung. Namun dalam implementasinya, karena polisi, jaksa, dan KPK memiliki dasar hukum atau undang-undangnya masing-masing, ketentuan ini menjadi tidak efektif dan setiap institusi dalam melakukan penyidikan bertindak masing-masing tanpa ada koordinator penyidikan.
3. Di Malaysia, kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi lebih jelas yang merupakan kewenangan mutlak BPR. Namun keteraturan ini merupakan bentuk koordinasi yang baik antara PDM dengan BPR dalam hal penanganan

¹²⁵ Pasal 39 UU Nomor 20 Tahun 2001 lengkapnya berbunyi: "*Jaksa Agung mengkoordinasikan dan mengendalikan penyidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada Peradilan Umum dan Peradilan Militer.*"

suatu delik. Apabila delik yang dilaporkan atau ditemukan merupakan delik yang menjadi kewenangan BPR, diserahkan sepenuhnya kewenangan penyidikan pada BPR. Jaksa pun memiliki kedudukan yang jelas dengan diberikan kewenangan untuk memerintahkan BPR melakukan tindakan yang diperlukan dalam penanganan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, jaksa tidak memosisikan dirinya sebagai penyidik, namun menjadi bagian dari proses penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan BPR.

Menurut Yunus Husein, sistem penanganan khususnya penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia menjadi kurang efektif dikarenakan kehendak para pembentuk undang-undang yang terlalu memaksakan untuk membentuk lembaga-lembaga baru yang khusus menangani tindak pidana korupsi dan bukan pada penguatan lembaga-lembaga yang telah ada.¹²⁶ Penguatan dalam konteks ini menurut penulis adalah lembaga yang baru dibentuk akan sia-sia bila lembaga penegak hukum yang telah ada (polisi dan jaksa) masih terkontaminasi oleh kekuasaan dan arogansi masing-masing institusi. Apalagi ditambah dengan tumpang tindihnya kewenangan yang dimiliki tanpa ada aturan ataupun kebijakan mengenai koordinasi atau sinergi antar penegak hukum sebagaimana yang dipersyaratkan untuk efektifitas ICJS, maka pembangunan sistem yang baru justru akan menimbulkan permasalahan baru dan bukan solusi atas permasalahan yang terjadi. Kondisi ini diperburuk mengingat KPK sebagai lembaga anti korupsi yang independen justru beranggotakan dari lembaga penegak hukum yang telah ada sebelumnya, yaitu anggota polisi dan jaksa.

¹²⁶ Yunus Husein, *Op. cit.*, juga menjelaskan perbedaan antara Indonesia dengan negara-negara lain yang pada umumnya memiliki lembaga anti korupsi yang independen adalah bila negara-negara lain membentuk lembaga anti korupsi yang independen pada saat institusi penegak hukum lainnya dalam keadaan yang mapan baik dari sisi kelembagaan atau administrasi maupun dari sisi pengaturan, Indonesia membentuk KPK dengan dasar pertimbangan baik polisi maupun jaksa tidak mampu mengoptimalkan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, pada negara-negara lain, pada umumnya pembentukan lembaga anti korupsi yang independen dimaksudkan membantu tugas aparat penegak hukum yang telah ada yang memiliki kewenangan dalam penanganan tindak pidana korupsi agar muncul percepatan dalam penanganan tindak pidana korupsi, dan bukan karena ketidakefektifan aparat penegak hukum tersebut. Maksud dari percepatan dalam hal ini adalah penanganan tindak pidana korupsi tidak hanya digarisbawahi pada proses penindakan (*repressive action*) namun harus mengarah pada tujuan yang lebih besar yaitu agar tindak pidana korupsi tidak terjadi (*preventive action*).

Hal yang sama terjadi pada sistem penyidikan tindak pidana korupsi yang dibangun di Pakistan.¹²⁷ Sistem penegakan hukum di Pakistan pada umumnya sama dengan di Indonesia, walaupun dilihat dari sejarahnya sistem penegakan hukum di Pakistan banyak dipengaruhi oleh Inggris.

Polisi Pakistan (*Sindpolice*) memiliki kewenangan dalam melakukan semua tindak tindak pidana, baik tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus yang salah satunya adalah tindak pidana korupsi. Demikian halnya dengan jaksa, Mahkamah Agung Pakistan telah memberikan penetapan bahwa sejak tahun 2008 jaksa di Pakistan selain memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan, juga diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi.

Sejak rezim militer menguasai Pakistan pada tahun 2009 (dengan berhasilnya kudeta yang dilakukan Jenderal Pervez Musharraf), dibentuk lembaga independen anti korupsi yang bernama *National Accountability Bureau* (NAB), yang salah satu kewenangannya adalah melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, sama halnya dengan di Indonesia, Pakistan memiliki 3 (tiga) institusi yang memiliki kewenangan dalam melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi.

Dalam tataran kewenangan ini, juga seperti di Indonesia, di Pakistan tidak ada pembatasan yang jelas dalam perkara mana yang menjadi kewenangan penyidikan polisi, jaksa, atau NAB, dan bila dilihat dari tataran organisasi, keanggotaan NAB juga sama dengan keanggotaan KPK, yaitu beranggotakan *Sindpolice* dan jaksa, yang memiliki kewenangan menyidik dan menuntut perkara tindak pidana korupsi. Namun kondisi yang terjadi di Pakistan dapat dikatakan lebih buruk daripada di Indonesia, mengingat NAB berkedudukan di setiap provinsi di Pakistan, dan utamanya harus berketuakan anggota militer. Ketua

¹²⁷ Dihimpun pada tanggal 25 Desember 2010 dari:

- a. <http://www.sindpolice.gov.pk/>;
- b. <http://www.nab.gov.pk/>;
- c. <http://www.syabab.com/akhbar/dunia/755>;
- d. <http://www.suaramedia.com/beritadunia/asia/31204>;
- e. http://en.wikipedia.org/wiki/National_Accountability_Bureau; dan
- f. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/Feb/22>.

NAB sendiri ditetapkan dari anggota militer, dan bukan dipilih sebagaimana halnya Ketua KPK di Indonesia.

Kondisi ini menyebabkan krisis yang terjadi di Pakistan menjadi berkepanjangan mengingat sekarang ini Pakistan menjadi salah satu negara terkorup di dunia. Tumpang tindihnya kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi, ditambah dengan besarnya kekuasaan militer di Pakistan, secara prinsip telah menjadikan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Pakistan menjadi tidak efektif.

Sebagaimana halnya di Indonesia, sebelum rezim militer berkuasa di Pakistan, pemerintah yang berkuasa sebelumnya di Pakistan, yang menganut sistem kapitalis, dinilai sangat korup, sehingga akhirnya terjadi kudeta di Pakistan. Setelah militer berkuasa, atas desakan reformasi di Pakistan, dibentuk NAB dengan maksud menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi yang terjadi di Pakistan. Namun menurut penulis, seperti halnya di Indonesia, NAB dibentuk pada saat kondisi lembaga penegak hukum yang ada belum mapan bahkan terkenal korup. Hal ini berusaha diatasi dengan menempatkan anggota militer sebagai Ketua NAB, namun pada akhirnya karena kekuasaan yang sangat besar dari militer, menyebabkan korupsi semakin menjamur di Pakistan dan bukan sebaliknya.

Kondisi yang sama terjadi di Indonesia. Pembentukan KPK didasari lembaga penegak hukum yang ada sebelumnya (polisi dan jaksa) dinilai tidak mampu memberantas tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi di Indonesia. Namun keanggotaan KPK diambil dari anggota polisi dan jaksa, yang menurut penulis dimaksudkan agar KPK memiliki kewenangan yang lebih besar, yaitu selain sebagai lembaga penyidikan, juga sebagai lembaga penuntutan. Dengan kewenangan yang besar yang dimiliki polisi dan jaksa di Indonesia, serta tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai batasan kewenangan dalam melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi, menurut penulis sistem pemberantasan korupsi yang dibangun di Indonesia juga tidak optimal, sebagaimana halnya yang terjadi di Pakistan.¹²⁸

¹²⁸ Menurut data *Corruption Perception Index* yang dibuat oleh organisasi *Transperency* (sebagai lembaga independen yang bertanggung jawab atas indeks korupsi negara-negara di

BAB III

ANALISIS PUTUSAN MK NOMOR 28/PUU-V/2007 PERIHAL PENGUJIAN UU NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN TERHADAP UUD 1945

A. KASUS POSISI

1. Dasar Permohonan

Pemohon:

- I. Ny. A. NURAINI, pekerjaan Ibu Rumah Tangga, istri sah dari Pemohon II berdasarkan Surat Nikah Nomor 1258/1963, tanggal 13 Juni 1963, selanjutnya disebut sebagai Pemohon I; dan
- II. SUBARDA MIDJAJA, Mayjen TNI (Purn.), selanjutnya disebut Pemohon II;

Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa Pemohon II sejak tanggal 13 Agustus 2007 s.d. 7 November 2007 telah ditahan oleh pihak Kejaksaan Agung (selaku "Penyidik") dalam kasus dugaan korupsi penyalahgunaan dana PT ASABRI/BPKPP (Badan Pengelola Kesejahteraan dan Perumahan Prajurit) Departemen Pertahanan, sesuai Surat Perintah Penahanan Nomor Print-06/F.2/Fd.1/08/2007, tanggal 13 Agustus 2007 *jo.* Berita Acara Pelaksanaan Penahanan tanggal 13 Agustus 2007.

dunia pada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menentukan indeks korupsi dari 9 variabel diantaranya dilihat dari sistem peradilan dan hukum yang diberlakukan), Singapura adalah salah satu dari 3 (tiga) negara terbersih dari korupsi bersama dengan Denmark dan Selandia Baru dengan nilai indeks 9,3 dari skala 1-10 (1 untuk negara paling korupsi dan 10 untuk negara yang bersih dari korupsi). Sedangkan Indonesia berada pada urutan ke-110 dari 178 negara, dengan nilai indeks 2,8. Australia berada di urutan ke-8 dengan indeks 8,7 dan Malaysia pada urutan ke-56 dengan indeks 4,4. Posisi Pakistan adalah pada urutan ke-143 dengan indeks 2,3. Sedangkan peringkat terendah adalah Somalia dengan nilai indeks 1. *Transperency* mulai melakukan pendataan atas tingkatan persepsi indeks (*Corruption Perception Index*) tindak pidana korupsi sejak Tahun 2006, yaitu pada saat terjadinya krisis ekonomi berat yang melanda negara-negara di kawasan Amerika dan Eropa. Indeks Indonesia, pada tahun 2006 adalah 2,6 sehingga peningkatan 0,2 poin dari Tahun 2006 ke Tahun 2010 dirasakan tidak signifikan dengan upaya-upaya yang telah dilakukan. Data diperoleh dari <http://www.transperency.org/content/download/55725/890310>, 3 Januari 2011.

Sejak tanggal 8 November 2007 sampai putusan ini dibacakan, penahanan atas Pemohon II telah dilanjutkan oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Timur (selaku "Penuntut Umum"), yang ditentukan sesuai Surat Perintah Nomor Print-6290/0.1.13/Ft.1/11/2007, tanggal 8 November 2007.

Penahanan Pemohon II dilakukan oleh Kejaksaan berdasarkan wewenang Kejaksaan selaku "Penyidik" sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004, yang dianggap Pemohon (terutama Pemohon II) menanggung rugi atas hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya.

Sebelumnya pada tahun 2004, Pemohon II telah diperiksa sebagai Tersangka dan menjalani proses penyidikan oleh Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) menyangkut dugaan perbuatan penggelapan atau penipuan uang PT ASABRI/BPKPP (Pasal 374 atau Pasal 372 KUHP),¹²⁹ bersama Sdr. HENRY LEO sebagai Tersangka lainnya.

Setelah Pemohon II menjalani proses penyidikan, pada akhirnya Polri (melalui Direktur II/ Keamanan dan Trans Nasional Bareskrim Polri) menetapkan perkara Pemohon II dihentikan atau dengan kata lain Polri menetapkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), berdasarkan Surat Ketetapan No. Pol.: S.Tap/103/VII/ 2004/Dit.4, tanggal 20 Juli 2004, perihal Penghentian Penyidikan. Penghentian penyidikan bagi Pemohon II dilakukan dengan alasan:

1. tidak ditemukannya bukti kesalahan menggelapkan uang PT ASABRI/ BPKPP; dan
2. adanya surat permintaan dari Inspektur Jenderal Departemen Pertahanan yang mewakili Departemen Pertahanan untuk mencabut tuntutananya kepada Polri.

¹²⁹ Pasal 374 KUHP lengkapnya berbunyi: "Penggelapan yang dilakukan oleh orang yang karena penguasaannya terhadap barang disebabkan karena ada hubungan kerja atau karena pencariannya atau karena mendapatkan upah untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun." Pasal 372 KUHP lengkapnya berbunyi: "Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum mengaku sebagai milik sendiri (zich toeigenen) barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan milik orang lain, tetapi yang ada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan, diancam, karena penggelapan, dengan pidana penjara paling lama 4 tahun atau denda paling banyak 60 rupiah."

Namun pada tanggal 6 Agustus 2007, Kejaksaan Agung memanggil, memeriksa, dan menyidik ulang Pemohon II sebagai Tersangka kasus tindak pidana korupsi penyalahgunaan dana PT ASABRI/BPKPP, berdasarkan Surat Panggilan Tersangka Nomor SPT-586/F.2/Fd.1/07/2007, tanggal 6 Agustus 2007.

Selanjutnya setelah menjalani pemeriksaan Kejaksaan Agung, Kejaksaan Agung sebagai penyidik melakukan penahanan atas Pemohon II. Sejak tanggal 8 November 2007, penahanan Pemohon II dilanjutkan oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Timur (sebagai Penuntut Umum). Wewenang Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan dan wewenang Kejaksaan Negeri Jakarta Timur sebagai Penuntut Umum didasarkan pada Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004.¹³⁰

Menurut pandangan pemohon, keberadaan Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004 telah memberikan "kewenangan yang berlebihan" dan "kewenangan tanpa kontrol" kepada Kejaksaan sehingga menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum, padahal UUD 1945 mengakui dan memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan menjamin adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian menurut pandangan pemohon, Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004 mengandung cacat konstitusional dan merugikan hak konstitusional pemohon.

¹³⁰ Dalam Pasal 13 KUHAP, mengatur bahwa penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh KUHAP untuk melakukan penuntutan. Dalam Pasal 30 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 juga mengatur kewenangan kejaksaan mengenai penuntutan. Pasal 30 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 lengkapnya berbunyi:

Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; dan
- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

2. Permohonan

Berdasarkan uraian pemohon, permohonan pemohon kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk berkenan memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan yang amarnya sebagai berikut:

1. menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pemohon;
2. menyatakan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentang dengan UUD 1945;
3. menyatakan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara sebagaimana mestinya.

3. Pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi

Pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi sebagai berikut:

1. Kerugian yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah kerugian hak konstitusional, yaitu hak-hak yang diatur dalam UUD 1945, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003. Oleh karena itu, meskipun benar Pemohon I menderita kerugian sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan, namun kerugian demikian bukanlah kerugian hak konstitusional yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003.
2. Yang didalilkan sebagai kerugian oleh Pemohon I adalah yang timbul sebagai akibat dari kedudukan Pemohon I selaku istri dari Pemohon II yang diduga melakukan tindak pidana. Dengan demikian, tidak terdapat hubungan langsung antara ketentuan UU yang dimohonkan pengujian dan hal-hal yang oleh Pemohon I dianggap sebagai kerugian. Tanggung jawab pidana bersifat individual. Oleh karena itu, jikalau terdapat kerugian hak konstitusional sebagai akibat diberlakukannya Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004, kerugian kemudian melekat pada Pemohon II yang diduga melakukan suatu tindak pidana. Tanggung jawab pidana tersebut tidak dapat diperluas menjadi

tanggung jawab Pemohon I, kecuali jika Pemohon I secara individual turut serta melakukan atau membantu melakukan perbuatan pidana yang dipersangkakan terhadap pemohon II. Dengan demikian, selain tidak ada hak konstitusioanl Pemohon I yang dirugikan, juga tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian perorangan dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang akan diuji. Atas pertimbangan tersebut Majelis Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon I tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut.

3. Norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan adalah norma undang-undang yang berkenaan dengan hukum acara pidana. Oleh karena itu, terdapat kaitan langsung dengan KUHAP selaku ketentuan induk dari seluruh hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia. Berbeda dengan hukum acara pidana yang berlaku sebelumnya, yang termuat dalam HIR, dalam KUHAP telah dianut sistem penyelesaian pidana terpadu atau *integrated criminal justice system* atau *integrated criminal justice process*. Sebagai suatu sistem, proses penegakan hukum pidana ditandai dengan adanya diferensiasi (pembedaan) wewenang di antara setiap komponen atau aparat penegak hukum, yaitu polisi sebagai penyidik, jaksa sebagai penuntut, dan hakim sebagai aparat yang berwenang mengadili.
4. Diferensiasi wewenang itu dimaksudkan agar setiap aparat penegak hukum mamahami ruang lingkup serta batas-batas wewenangnya. Dengan demikian diharapkan di satu sisi tidak terjadi pelaksanaan wewenang yang tumpang tindih, di sisi lain tidak akan ada suatu perkara yang tidak ditangani oleh semua aparat penegak hukum. Selain itu, diferensiasi fungsi demikian dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi secara horisontal di antara aparat penegak hukum, sehingga pelaksanaan wewenang secara terpadu dapat terlaksana dengan efektif dan serasi

(harmonis). Mekanisme pengawasan horisontal tersebut bertujuan pula agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum, yang berpotensi melanggar hak asasi manusia seseorang (tersangka).

5. Diferensiasi fungsi dalam hal ini juga mengandung pengertian pembagian peran (*sharing of power*) antara kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh polisi dan kewenangan penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan. Diferensiasi yang demikian bersifat internal, yaitu perbedaan wewenang di antara aparat penegak hukum dalam ranah eksekutif.
6. Sementara itu, dalam suatu sistem, walaupun setiap komponen diberikan wewenang tertentu yang berbeda dengan wewenang komponen lainnya, tetapi untuk mewujudkan tujuan sistem secara terpadu, setiap komponen harus melakukan koordinasi dengan komponen lainnya. Namun karena alasan-alasan tertentu, tidak tertutup kemungkinan adanya pemberian wewenang khusus kepada komponen tertentu, sebagai pengecualian sehingga ada kemungkinan terjadinya pelaksanaan wewenang yang tumpang tindih antara aparat penegak hukum, apabila tidak terdapat koordinasi yang baik dan/atau ketentuan yang jelas dan tegas mengenai pengecualian tersebut.
7. Dalam UUD 1945 kewenangan Polri diatur dalam Pasal 30 ayat (4) yang berbunyi: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.*" Dari ketentuan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 tidak terdapat ketentuan secara eksplisit menyatakan bahwa polisi merupakan satu-satunya penyidik atau penyidik tunggal. Dalam Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa: "*Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan*

keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.” Pengaturan lebih lanjut bagi Polri tertuang dalam UU Nomor 2 Tahun 2002, yang dalam Pasal 14 UU *a quo* dinyatakan: *”Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:... g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;”* dan Pasal 16 ayat (1) huruf a yang menyatakan *”melakukan penangkapan, penahanan penggeledahan, dan penyitaan.”*

8. Dengan demikian, kewenangan polisi sebagai penyidik tunggal bukan lahir dari UUD 1945, tetapi dari UU. Kata *”sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”* memungkinkan alat penegak hukum lainnya, seperti Kejaksaan, diberi wewenang untuk melakukan penyidikan. Sementara itu, Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menyatakan: *”Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.”* UU yang diturunkan dari amanat Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 itu antara lain adalah UU Kejaksaan. Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan berbunyi *”Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.”*
9. Perincian tentang diferensiasi fungsi (kewenangan) diserahkan kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) untuk mengaturnya lebih lanjut dengan UU. Bahkan sebelum perubahan UUD 1945, diferensiasi fungsi dimaksud pada pokoknya telah diatur dalam KUHAP. Meskipun demikian, terdapat pula UU yang memberikan kewenangan khusus kepada lembaga-lembaga tertentu untuk melakukan fungsi-fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman.
10. Bahwa seandainya pun Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak

berarti semua ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan yang termuat dalam UU lain juga dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebab terdapat norma yang menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan UU yang dibatalkan, tetap berlaku selama tidak dinyatakan tidak berlaku oleh hakim atau oleh UU yang baru atau UU lainnya. Dengan demikian, Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004, hanya memberikan jalan masuk (*entry point*) yang membuka peluang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan kewenangan melakukan penyidikan kepada Kejaksaan dalam UU tertentu. Apakah Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, secara kasuistik tergantung kepada materi muatan UU yang mendasarkan kepada pasal tersebut. Juga harus dipertimbangkan penyebab sesungguhnya dari timbulnya masalah yang diajukan oleh Pemohon II apakah karena aturannya atautkah karena praktiknya. Jika memang bersifat normatif barulah menyangkut masalah konstitusionalitas, yang akan mempengaruhi konstitusionalitas dari Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 yang menjadi dasar pembuatan UU tersebut.

11. Menimbang bahwa Pemohon II mendalilkan bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 dalam praktik sering menyebabkan seseorang yang diduga melakukan tindak pidana tertentu, disidik oleh Polri kemudian disidik kembali oleh Kejaksaan. Hal ini menurut Pemohon II menyebabkan orang tersebut kehilangan hak konstitusionalnya atas jaminan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan juga telah menjadi pelanggaran terhadap asas *ne bis in idem*. Terhadap dalil tersebut, Majelis Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 tidak selalu menjadi penyebab satu-satunya dari kerugian

konstitusional atas jaminan kepastian hukum. Karena sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pasal *a quo* hanya merupakan pintu masuk bagi pembuat undang-undang untuk memberikan kewenangan kepada Kejaksaan melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu.

12. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bukan merupakan ketentuan yang bersifat umum. Dengan demikian, kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan hanya berlaku untuk tindak pidana tertentu berdasarkan UU tertentu pula. Pasal ini bukan merupakan aturan yang bersifat umum (*regel*), tetapi merupakan suatu pengecualian (*exceptie*). Pengecualian semacam ini sudah lazim dalam pembuatan UU jika diperlukan untuk menangani hal-hal yang bersifat khusus.
13. Mengenai dalil Pemohon II yang menyatakan bahwa penyidikan tumpang tindih telah melanggar asas *ne bis in idem*, Majelis Hakim Konstitusi perlu menegaskan bahwa asas *ne bis in idem* itu berlaku terhadap suatu perkara yang telah diputus oleh pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*). Dengan demikian asas tersebut tidak dapat diterapkan kepada perkara-perkara yang masih dalam tahap penyidikan atau penuntutan tetapi belum pernah memperoleh putusan pengadilan yang bersifat tetap.

4. Amar Putusan

Majelis Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon I dan Pemohon II tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai pihak dalam perkara permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 terhadap UUD RI 1945, sehingga permohonan para pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Mengingat pada ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4136)¹³¹ mengadili: "Menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)."

B. ANALISIS PUTUSAN

Dalam Amar Putusan MK, Majelis Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon I dan Pemohon II tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai pihak dalam perkara permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 terhadap UUD RI 1945, sehingga permohonan para pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Dengan demikian, sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, mengadili: "Menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)."

Dengan tidak diterimanya permohonan para pemohon, dapat disimpulkan bahwa proses penahanan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh jaksa terhadap Pemohon II (Tersangka dalam perkara korupsi) harus dilanjutkan, karena permohonan pemohon yang menginginkan bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian permohonan pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum ditolak oleh MK.

Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam Putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007, sebagai berikut:

1. Dalam amar disebutkan bahwa "para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai pihak dalam perkara permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 terhadap UUD 1945, sehingga permohonan para pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)."¹³¹ Dengan demikian MK tidak memberikan penilaian pada pokok permohonan yaitu "apakah Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentangan atau tidak dengan UUD 1945?" Yang dinilai oleh Majelis Hakim Konstitusi adalah kewenangan dalam

¹³¹ Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 lengkapnya berbunyi: "Dalam hal MK berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima."

mengajukan permohonan (*legal standing*) dari pemohon, sehingga penolakan permohonan "didasarkan" pada kewenangan mengajukan permohonan dan bukan pada penilaian atas pasal dalam undang-undang yang akan diuji. Padahal dalam pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi, dijelaskan "mengapa" Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 tidak bertentangan dengan UUD 1945.

2. Dalam pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi, dijelaskan bila seandainya pun Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak berarti semua ketentuan yang memberikan kewenangan kepada jaksa untuk melakukan penyidikan yang termuat dalam undang-undang lain juga dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebab terdapat norma yang menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan UU yang dibatalkan, tetap berlaku selama tidak dinyatakan tidak berlaku oleh hakim atau oleh UU yang baru atau UU lainnya. Dengan demikian, Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004, hanya memberikan jalan masuk (*entry point*) yang membuka peluang bagi pembentuk UU untuk memberikan kewenangan melakukan penyidikan kepada jaksa dalam UU tertentu. Apakah Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, secara kasuistik tergantung kepada materi muatan undang-undang yang mendasarkan kepada pasal tersebut. Juga harus dipertimbangkan penyebab sesungguhnya dari timbulnya masalah yang diajukan oleh Pemohon II apakah karena aturannya atautkah karena praktiknya. Jika memang bersifat normatif barulah menyangkut masalah konstitusionalitas, yang akan mempengaruhi konstitusionalitas dari Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 yang menjadi dasar pembuatan undang-undang tersebut.
3. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bukan merupakan ketentuan yang bersifat umum. Dengan demikian, kewenangan jaksa untuk melakukan penyidikan hanya berlaku untuk tindak pidana tertentu berdasarkan UU tertentu pula. Pasal ini bukan merupakan aturan yang bersifat umum (*regel*), tetapi merupakan suatu

pengecualian (*exceptie*). Pengecualian semacam ini sudah lazim dalam pembuatan UU jika diperlukan untuk menangani hal-hal yang bersifat khusus.

Analisis penulis terhadap Putusan MK dimaksud sebagai berikut:

1. Berkenaan dengan *legal standing* pemohon:

Kedudukan hukum atau *legal standing* adalah kedudukan yang mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan MK.

Dengan ditentukannya *legal standing*, berarti tidak semua orang atau pihak mempunyai hak mengajukan permohonan ke MK. Hanya mereka yang benar-benar mempunyai kepentingan hukum saja yang boleh menjadi pemohon, sesuai dengan adagium "ada kepentingan hukum, boleh mengajukan gugatan (*point d'interet point d'action*)."¹³²

Kedudukan hukum dari pemohon merupakan salah satu unsur penting dalam permohonan. Hal ini dikarenakan pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) akan berakhir dengan Putusan MK yang menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Syarat-syarat atau kriteria menjadi pemohon (khususnya dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945) secara normatif diatur dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. Kriteria pertama, berkaitan dengan kualifikasinya sebagai subyek hukum, pemohon harus merupakan salah satu dari subjek hukum sebagai berikut:¹³³

¹³² H. Achmad Roestandi, *Op. cit.*, hal. 42-43.

¹³³ Sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003, dengan bunyi lengkapnya sebagai berikut:

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- 1) perorangan warga negara (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama);
 - 2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - 3) badan hukum publik atau privat; atau
 - 4) lembaga negara.
- b. Berkaitan dengan anggapan pemohon bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang dengan rincian sebagai berikut.¹³⁴
- 1) adanya hak/kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - 2) hak/kewenangan konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh undang-undang yang sedang diuji;
 - 3) kerugian tersebut bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;
 - 4) adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
 - 5) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tersebut akan atau tidak lagi terjadi.

Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan kepada MK bila memenuhi kedua kriteria tersebut.

Melihat kriteria permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003, Pemohon II menurut penulis memiliki kedudukan hukum

-
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
- a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
 - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³⁴ *Op. cit.*, hal. 43-44.

(*legal standing*) sebagai pemohon, namun Pemohon I tidak. Pemohon I hanya merasakan "dampak" yang dirasakan karena kerugian yang dialami oleh Pemohon II. Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon dengan alasan sebagai berikut:

- a. Berkenaan dengan kualifikasi secara subyek hukum, Pemohon I adalah perorangan warga negara Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003.
- b. Berkenaan dengan kualifikasi adanya anggapan pemohon bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang dengan rincian sebagai berikut:
 - 1) Adanya hak/kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945. Sebagai warga negara Indonesia, tentunya Pemohon II memiliki hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, menentukan bahwa: "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*" Selain itu, ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*" Dengan demikian, Pemohon II merupakan perorangan warga negara Indonesia yang diberikan hak konstitusional oleh UUD 1945 untuk mengajukan permohonan *judicial review* kepada MK.
 - 2) Hak/kewenangan konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh undang-undang yang sedang diuji. Anggapan Pemohon II bahwa dengan diundangkannya UU Nomor 16 Tahun 2004, khususnya pengaturan dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d mengenai kewenangan jaksa melakukan penyidikan, telah merugikan hak konstitusional pemohon didasarkan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a) Pada tahun 2004, Pemohon II diperiksa sebagai tersangka dan menjalani proses penyidikan oleh polisi menyangkut dugaan perbuatan penggelapan atau penipuan uang PT ASABRI/BPKPP (sebagaimana diatur dalam Pasal 374 atau Pasal 372 KUHP), bersama Sdr. HENRY LEO sebagai Tersangka lainnya.
- b) Polisi menetapkan perkara Pemohon II dihentikan atau dengan kata lain polisi menetapkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), berdasarkan Surat Ketetapan No. Pol.: S.Tap/103/VII/2004/ Dit.4, tanggal 20 Juli 2004, perihal Penghentian Penyidikan dengan alasan: (1) tidak ditemukannya bukti kesalahan menggelapkan uang PT ASABRI/BPKPP; dan (2) adanya surat permintaan dari Inspektur Jenderal Departemen Pertahanan yang mewakili Departemen Pertahanan untuk mencabutuntutannya kepada polisi.
- c) Namun pada tanggal 6 Agustus 2007, jaksa memanggil, memeriksa, dan menyidik ulang Pemohon II sebagai tersangka kasus tindak pidana korupsi penyalahgunaan dana PT ASABRI/BPKPP, berdasarkan Surat Panggilan Tersangka Nomor SPT-586/F.2/Fd.1/07/2007, tanggal 6 Agustus 2007.
- d) Setelah menjalani pemeriksaan, Kejaksaan Agung sebagai penyidik melakukan penahanan atas Pemohon II. Sejak tanggal 8 November 2007, penahanan Pemohon II dilanjutkan oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Timur (sebagai Penuntut Umum). Wewenang Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan dan wewenang Kejaksaan Negeri Jakarta Timur sebagai Penuntut Umum didasarkan pada Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004.

Menurut pandangan Pemohon II, keberadaan Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004 telah memberikan "kewenangan yang berlebihan" dan "kewenangan tanpa kontrol" kepada jaksa sehingga menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum, padahal UUD 1945 mengakui dan memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan menjamin adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian menurut pandangan pemohon, Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004 mengandung cacat konstitusional dan merugikan hak konstitusional pemohon.

- 3) Kerugian tersebut bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi. Anggapan Pemohon II bahwa hak konstitusionalnya dirugikan sehubungan dengan dilakukannya dua kali penyidikan oleh dua institusi yang berbeda adalah suatu hal yang spesifik, yang mungkin akan terjadi kembali kepada siapapun juga yang diduga melakukan suatu tindak pidana penggelapan untuk selanjutnya unsur penggelapan tersebut menjadi suatu tindak pidana korupsi.
- 4) Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Dalam hal ini jelas bahwa terdapat hubungan sebab-akibat antara undang-undang yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon II (UU Nomor 16 Tahun 2004) dengan kerugian yang dialami. Penahanan yang dilakukan oleh jaksa (khususnya sebagai penyidik) didasari oleh ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004, sementara menurut polisi tidak ditemukan bukti kesalahan penggelapan sebagaimana yang dituduhkan kepada Pemohon II.
- 5) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tersebut akan atau tidak lagi terjadi. Menurut pendapat penulis, kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi tidak dapat diabaikan begitu saja oleh Majelis Hakim Konstitusi, dengan kata lain, permohonan yang dimintakan Pemohon II (dalam hal ini pengujian Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004) tidak dengan serta merta hanya dianggap sebagai "entry point" bagi jaksa untuk melakukan penyidikan. Dengan adanya kemungkinan-kemungkinan ini, sudah

selayaknya jika Pemohon II dibiarkan untuk "memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon."

2. Berkenaan Dengan Amar Putusan

Dalam Amar Putusannya, MK menolak permohonan pemohon karena dianggap pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon. Dengan demikian, permohonan ditolak karena faktor subyektif dan tidak lagi dilihat apakah undang-undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut bertentangan atau tidak dengan UUD 1945.

Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi yang menyatakan "*Bahwa seandainya pun Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak berarti semua ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan yang termuat dalam undang-undang lain juga dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*" Dengan demikian, kata "seandainya" memberikan penafsiran bahwa undang-undang yang dimintakan untuk diuji mungkin bertentangan dengan UUD 1945 dan mungkin juga tidak.

Menurut penulis, Amar Putusan Majelis Hakim Konstitusi seakan memberikan "celah" atau "peluang" bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan penyidikan yang dilakukan oleh jaksa khususnya dalam kasus korupsi. Hal ini ditandai dengan pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 hanya merupakan "*entry point*" bagi jaksa untuk melakukan penyidikan. Dengan demikian, tidak tertutup kemungkinan akan ada permohonan lain, yang langsung tertuju pada kewenangan jaksa untuk menyidik yaitu undang-undang yang berkaitan dengan korupsi dan undang-undang mengenai jaksa itu sendiri.

Selayaknya, Majelis Hakim Konstitusi menerima kedudukan hukum dari pemohon berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana yang penulis uraikan sebelumnya. Dengan demikian, Amar Putusan Majelis Hakim Konstitusi akan terfokus pada apakah penyidikan yang dilakukan oleh jaksa khususnya dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Dengan demikian, Majelis Hakim Konstitusi tidak membuka celah

bagi mereka yang akan mengajukan permohonan mengenai keberatan jaksa melakukan penyidikan, khususnya pada pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam konsiderans menimbang UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah dengan jelas menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi selain merugikan negara, juga sangat menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi. Selain itu, upaya penindakan dan pencegahan tindak pidana korupsi merupakan salah satu konsep dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia, yang tujuan akhirnya tetap pada perwujudan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Dengan demikian, langkah-langkah yang telah diambil oleh pemerintah untuk memberantas korupsi jelas sangat tidak bertentangan dengan UUD 1945. Demikian juga dengan pemnafaatan semua institusi penegakan hukum yang ada untuk memberantas tindak pidana korupsi bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945.

Begitu pula dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh jaksa. Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System/ICJS*) bukan diartikan bahwa masing-masing subsistem yang ada dalam sistem tersebut memiliki kewenangan tersendiri yang terlepas dari fungsi subsistem-subsistem lain. Agar sistem dapat bekerja secara optimal, harus ada keterpaduan dalam pemisahan (*unity in diversity*) sehingga walaupun masing-masing subsistem memiliki kewenangan tersendiri, tetapi harus memberikan masukan bagi subsistem yang lain. Dengan demikian, *output* dari suatu subsistem, merupakan *input* bagi subsistem yang lain, sehingga kesinambungan dari suatu sistem bukan seperti kartu domino namun merupakan kesatuan seperti mata rantai, bahwa keterpaduan dalam sistem harus tercipta dari hulu sampai ke hilir.¹³⁵

¹³⁵ Luhut M.P. Pangaribuan, *Op. cit.*

Subsistem dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu adalah polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan. Walaupun masing-masing memiliki kewenangan sendiri, namun bukan berarti kewenangan-kewenangan tersebut "memisahkan" secara institusional dari institusi-institusi tersebut.

Sebagai contohnya, dalam RKUHAP diatur bagaimana cara agar tidak terjadi *bolak-balik* Berkas Perkara dari polisi sebagai penyidik kepada jaksa sebagai penuntut umum. Polisi hanya sekali saja mengirimkan Berkas Perkara, dan bila Berkas Perkara tersebut dirasakan kurang oleh jaksa maka dibentuk tim gabungan dari polisi dan kejaksaan untuk melakukan penyidikan secara bersama untuk melengkapi Berkas Acara. Dengan demikian, diharapkan tidak ada hegemoni dan kepentingan masing-masing institusi dalam melakukan suatu penyidikan.

Demikian juga halnya dengan penyidikan tindak pidana korupsi. Karena adanya penilaian bahwa insituti penegak hukum yang ada tidak mampu secara optimal memberantas tindak pidana korupsi, pemerintah akhirnya membentuk KPK, yang tentunya memiliki kewenangan khusus untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan bahkan peradilan tindak pidana korupsi tersendiri.¹³⁶

Menurut penulis, pembentukan KPK telah menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pemberantasan tindak pidana korupsi. Keberadaan KPK bukan menyelesaikan suatu masalah tetapi juga menciptakan permasalahan baru dalam penyelesaian pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dikarenakan sekarang ini pemerintah berusaha untuk mengoptimalkan seluruh institusi penegak hukumnya untuk melakukan penindakan pemberantasan tindak pidana korupsi, namun pembentuk undang-undang belum mengkonstruksi pengaturan atau instrumen hukum untuk mengatur koordinasi antara institusi penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam penyidikan dugaan tindak pidana korupsi.

¹³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hal. 29, mengatakan bahwa pembentukan KPK sifatnya jelas tidak permanen. KPK dibutuhkan karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga Negara yang ada sebelumnya, seperti kepolisian dan Kejaksaan dianggap tidak maksimal atau tidak dapat diharapkan efektif melakukan pemberantasan korupsi. Jika kelak pemberantasan korupsi telah dapat dilakukan dengan efektif oleh kepolisian dan Kejaksaan, tentu keberadaan KPK dapat ditinjau kembali.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman, bahwa sistem hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan akhirnya bermuara pada budaya hukum. Indonesia saat ini memiliki struktur hukum dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi. Substansi hukum bagi masing-masing institusi itu pun jelas. Dalam pemberantasan korupsi, KPK memiliki kewenangannya tersendiri dengan UU yang mengaturnya, polisi bekerja berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2002, dan jaksa memiliki UU Nomor 16 Tahun 2004. Namun substansi hukum yang mengatur mengenai koordinasi antara fungsi-fungsi tersebut belum ada.

Majelis Hakim Konstitusi dalam pertimbangan putusan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 padahal telah menyatakan bahwa "sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur mengenai koordinasi antara lembaga penegak hukum", yang penulis artikan bahwa sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur koordinasi antar lembaga penegak dalam hal penindakan atas tindak pidana korupsi.

Pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi tersebut dapat ditafsirkan bahwa yang sangat dibutuhkan saat ini agar pemberantasan tindak pidana korupsi dapat berjalan secara efektif dan efisien adalah perlunya suatu pengaturan yang jelas, khususnya dalam hal pembatasan kewenangan penyidikan yang dilakukan baik oleh polisi, jaksa, maupun KPK. Kondisi tersebut sebenarnya dapat dilakukan dengan mengambil inti dari studi-studi komparasi ke beberapa negara seperti yang telah dilakukan pada saat pembentukan KPK.

Menurut penulis, sudah selayaknya studi perbandingan tersebut jangan hanya dilihat pada kelembagaan institusi atau lembaga independen yang khusus menangani tindak pidana korupsi, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana pengaturan mengenai pembatasan kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi. Majelis Hakim Konstitusi mempertimbangkan bahwa akan lebih baik apabila suatu institusi memiliki kewenangan penyidikan atas suatu hal tertentu maka institusi lainnya jangan diberikan kewenangan yang sama.¹³⁷

¹³⁷ Bandingkan dengan penyidikan tindak pidana yang berkaitan dan terjadi di wilayah kepabeanaan, yang khusus menjadi kewenangan dari pejabat pegawai negeri sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Direktorat Kepabeanaan Kementerian Keuangan, sesuai Pasal 112 UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan dan Pasal 63 UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU Nomor 11

Hal ini selaras dengan penghindaran pengaturan yang tumpang tindih (*overlapping*) sebagaimana halnya yang sering terjadi di Indonesia. Apabila memang kebijakan kriminal di Indonesia sebagaimana halnya yang diinginkan dibangun atas pondasi ICJS dengan diferensiasi fungsinya, tentunya dalam hal ini kewenangan penyidikan hanya ada di tangan polisi, dan jaksa hanya memiliki kewenangan dalam hal penuntutan. Namun sistem ini tidak diinginkan oleh pembentuk undang-undang karena tindak pidana korupsi sebagai *common enemy* harus ditangani oleh seluruh penegak hukum di Indonesia.

Dengan demikian, tentunya perlu ada pengaturan mengenai koordinasi antar penegak hukum. Apabila dalam UU Nomor 20 Tahun 2001 jelas secara eksplisit

Tahun 1995 tentang Cukai. Undang-undang tersebut dalam substansinya hanya memberikan wewenang kepada PPNS di lingkungan Direktorat Jenderal Kepabeanan dan Cukai untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai. Secara doktrinal Indonesia menganut pandangan/ aliran hukum yang positif, oleh karena itu substansi yang tertulis secara tegas tidak boleh ditafsirkan lain dan harus dilaksanakan, bila tidak maka akan menyebabkan pembatalan atas satu tindakan. Sebenarnya Penyidik Polri masih memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan di bidang kepabeanan dan cukai. Sesuai Pasal 1 ayat (1) beserta Penjelasan PP Nomor 55 Tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai, yang mengatur Penyidik Polri dapat melakukan penyidikan "apabila dalam keadaan tertentu, yaitu tidak memungkinkan dilakukan penyidikan oleh Pejabat Pegawai negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai karena hambatan geografis, keterbatasan sarana, atau tertangkap tangan oleh Penyidik Polri untuk barang-barang yang dikeluarkan di luar kawasan pabean.

Kewenangan PPNS Dirjen Kepabeanan dan Cukai dalam UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan dan UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, sama dengan kewenangan PPNS dalam UU Nomor 9 Tahun 1986 tentang Perikanan ketika diberlakukan. Dalam UU Nomor 9 Tahun 1986 tersebut kewenangan penyidikan hanya diberikan kepada PPNS dan Penyidik Perwira Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL). Ketentuan tersebut dipertegas dengan Surat Edaran Mahkamah Agung, yang intinya bahwa ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 9 Tahun 1986 sudah final, tidak boleh ditafsirkan lain, artinya karena wewenang polisi dalam melakukan penyidikan tidak ada dalam undang-undang tersebut, untuk itu jangan dicari-cari pembenarannya.

Secara teori/keilmuan disiplin hukum bahwa pihak-pihak selalu mencari pembenaran dengan menggunakan alasan sesuai dengan adagium hukum berupa "*lex specialis derogat lex generalis*" (ketentuan khusus akan mengenyampingkan ketentuan umum). Doktrin tersebut bukan maksudnya untuk meniadakan hukum yang telah ada, tetapi mengkhususkan untuk diberlakukan yaitu melalui rumusan tambahan terhadap ketentuan yang sudah ada sebelumnya. Misalnya dalam rumusan norma sering dikatakan: "*hukum acara yang dipergunakan dalam ketentuan ini adalah hukum acara yang berlaku kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini*". Jadi ketentuan yang lain adalah di luar rumusan yang ada di dalam undang-undang yang ditentukan, bukan yang telah ada, akibatnya akan terjadi kontradiksi antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Jika adagium atau rumusan tersebut disikapi, dengan sendirinya ketentuan yang belakangan dibentuk akan meniadakan ketentuan hukum positif yang telah ada lebih dulu, dalam hal ini misalnya KUHAP. Oleh karena itu yang dimaksud dengan kata "*kecuali ditentukan lain*" dalam setiap rumusan undang-undang adalah melakukan pengaturan yang bersifat tambahan atau perluasan dari rumusan yang ada dalam hukum positif yang terdahulu, dan bukan meniadakannya.

memberikan kedudukan jaksa sebagai koordinator dan pengendali penyidikan tindak pidana korupsi, ketentuan tersebut telah seharusnya harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang sifatnya teknis mengatur mengenai pelaksanaannya, yang mana sampai saat ini Indonesia belum memiliki peraturan teknis tersebut.

Dengan demikian, menurut penulis bukanlah lebih bijak bila Majelis Hakim Konstitusi memberikan putusan bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 tidak bertentangan dengan UUD 1945, dan memberikan suatu terobosan hukum dalam putusannya bahwa perlu dibentuk undang-undang yang mengatur mengenai koordinasi antara lembaga penegakan hukum terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Menurut pendapat penulis, bila Majelis Hakim Konstitusi memberikan "perintah" dalam amar putusannya agar segera dibentuk undang-undang yang mengatur mengenai koordinasi antar lembaga penegak hukum berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, hal ini merupakan suatu terobosan hukum dan bukan penyelundupan hukum, karena korupsi dilihat dari sisi manapun merupakan kejahatan, dan kejahatan tersebut merugikan kondisi masyarakat Indonesia dilihat dari segi apapun. Penindakan atas tindak pidana korupsi merupakan suatu kewajiban. Seluruh potensi yang dimiliki bangsa ini harus dioptimalkan untuk memberantas tindak pidana korupsi. Dengan demikian, fungsi penyidikan yang dimiliki jaksa dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi jelas sangat tidak bertentangan dengan UUD 1945.¹³⁸

¹³⁸ Bandingkan dengan Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 mengenai Permohonan Keberatan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 Tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008.

MK mengabulkan sebagian permohonan calon gubernur/wakil gubernur Jatim, Khofifah Indar Parawansa/Mudjiono terkait keberatannya atas hasil penghitungan suara Pilkada Jatim putaran II oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) setempat. Hal itu merupakan putusan Majelis Hakim Konstitusi yang dipimpin oleh Moh. Mahfud M.D. Dengan putusan itu, harus digelar pemungutan suara ulang di dua kabupaten, yakni Bangkalan dan Sampang, serta Kabupaten Pamekasan dengan penghitungan suara ulang. Majelis Hakim Konstitusi berkesimpulan meski dalil pemohon tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, akan tetapi secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pilkada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua pasangan cagub/cawagub.

Majelis Hakim Konstitusi memerintahkan pemungutan suara ulang Pilkada di Kabupaten Bangkalan dan Sampang dalam waktu paling lambat 60 hari sejak putusan ini diucapkan. Majelis Hakim Konstitusi juga berkesimpulan keputusan KPUD Jatim tentang Rekapitulasi

C. IMPLIKASI PUTUSAN TERHADAP PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Putusan Majelis Hakim Konstitusi yang menolak permohonan pemohon atas *judicial review* UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan karena dianggap pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon, secara yuridis telah tetap memberikan kewenangan kepada jaksa untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, sistem penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia khususnya dalam hal penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi, bisa dilakukan oleh polisi dan juga oleh jaksa.

Sistem ini tentunya memiliki nilai positif bila dilihat dari perspektif pelibatan unsur penegak hukum untuk memerangi tindak pidana korupsi. Namun sebagaimana yang diakui oleh para pembentuk undang-undang, polisi dan jaksa ternyata tidak efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi sehingga akhirnya dibentuklah KPK.

Ketidakefektifan ini menurut penulis salahsatunya adalah tidak optimalnya koordinasi antara polisi dan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi sehingga baik polisi maupun jaksa selalu melakukan penyidikan atas tindak pidana korupsi secara sendiri-sendiri. Kondisi ini menyulitkan khususnya bagi polisi dalam melakukan pengawasan yang seimbang atas kinerja jaksa. Apabila posisi jaksa dalam proses penyidikan yang dilakukan polisi adalah kepanjangan tangan dari polisi mengingat jaksa adalah penghubung polisi dengan institusi peradilan, maka jaksa dapat langsung melakukan proses penuntutan dan polisi tidak dilibatkan dalam hal ini. Demikian halnya jika proses penyidikan yang dilakukan oleh polisi dihentikan dengan dasar tidak diketemukannya unsur tindak pidana dalam dugaan yang diperoleh, polisi wajib memberitahukan hal tersebut kepada jaksa. Kondisi ini menyebabkan sistem pengawasan dalam penanganan tindak pidana korupsi menjadi tidak seimbang.

Hasil Penghitungan Suara Pilkada Provinsi Jawa Timur Putaran II, harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai hasil penghitungan suara di kabupaten yang terkena dampak pengaruh pelanggaran. Dengan demikian, Majelis Hakim Konstitusi memerintahkan KPU dan Bawaslu untuk mengawasi pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, sesuai dengan kewenangannya dan sesuai dengan semangat untuk melaksanakan pilkada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Sistem ini pada prinsipnya bertentangan dengan ICJS yang mana antar masing-masing subsistem memiliki keterkaitan dan walaupun memiliki kewenangan yang berbeda namun harus tetap dalam satu mata rantai yang tidak terputus. Kelemahan sistem penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia khususnya dalam hal kewenangan penyidikan adalah tidak adanya pengaturan yang jelas, yang secara eksplisit mengatur yang mana ranah polisi, dan yang mana ranah jaksa. Demikian halnya dengan pelibatan KPK, yang hanya memberikan batasan bahwa KPK hanya melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi yang merugikan negara dengan nilai korupsi di atas Rp. 1 milyar. Dengan demikian, ada mata rantai yang terputus, yaitu tidak adanya koordinasi baik antara polisi dengan jaksa, jaksa dengan KPK, juga antara polisi dengan KPK.

Telah merupakan suatu kewajiban bagi aparat penegak hukum untuk menjamin keseimbangan antara rasa keadilan, kegunaan atau kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam penegakan hukum, untuk menjamin mereka yang menginginkan keadilan. Penegak hukum hendaknya berpedoman pada keadilan yang bermanfaat atau memberi kemanfaatan yang berkepastian hukum dan kemanfaatan yang berkeadilan.¹³⁹

Sistem penanganan tindak pidana korupsi khususnya untuk pemberian kewenangan dalam penyidikan, menurut penulis justru tidak memberikan manfaat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini malah akan menimbulkan ketidakpastian, khususnya bagi mereka yang diduga melakukan tindak pidana korupsi, apalagi Indonesia menjunjung tinggi asas praduga tidak bersalah.

Secara prinsip, pelaksanaan penegakan hukum wajib mengikuti ketentuan aturan hukum. Penegakan yang tidak sesuai dengan aturan hukum dapat berakibat batal demi hukum (*van rechtswege nieting*). Keharusan penegak hukum bertindak sesuai aturan hukum dimaksudkan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁴⁰

¹³⁹ Tjandra Sridjaja Pradjonggo, *Op. cit.*, hal. 43

¹⁴⁰ Menurut Bagir Manan, untuk menjamin penegakan hukum dilaksanakan secara benar dan adil, tidak sewenang-wenang, tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, ada beberapa asas yang selalu tampil dalam setiap penegakan hukum, yaitu: asas tidak berpihak atau *impartiality*; asas kejujuran dalam memeriksa dan memutus atau *fairness*; asas beracara yang benar atau *procedural due process*; asas menerapkan hukum secara benar yang menjamin dan melindungi hak-hak substantive pencari keadilan atau *substantive due process*; asas

Kondisi ini sangat kontradiksi dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh jaksa dan polisi. Tentunya jaksa dan polisi dalam melaksanakan kewenangan penyidikan didasarkan atas suatu aturan hukum yaitu UU yang menjadi dasar hukumnya. Kondisi ini menyebabkan seseorang yang diduga melakukan tindak pidana korupsi, dapat disidik oleh polisi, dan dapat juga disidik oleh jaksa, sebagaimana yang dialami oleh pemohon dalam analisis putusan MK sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Sebenarnya dalam konteks kewenangan penyidikan khusus untuk tindak pidana korupsi Indonesia dapat mencontoh aturan-aturan mengenai pembatasan kewenangan sebagaimana negara-negara yang telah efektif dalam penanganan tindak pidana korupsinya. Sebagaimana layaknya penanganan yang dilakukan di Australia, yang mana terdapat pembagian kewenangan yang jelas mengenai tindak pidana korupsi mana yang kewenangan penyidikannya menjadi ranah polisi dan yang mana menjadi ranah lembaga independen anti korupsi (ICAC). Sedangkan untuk posisi jaksa, mengingat jaksa adalah institusi yang memiliki fungsi penuntutan, jaksa tidak diberikan kewenangan dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi namun hanya merupakan kepanjangan tangan dari polisi atau ICAC untuk melanjutkan hasil penyidikan kedua institusi tersebut pada proses penuntutan.

Alternatif lainnya adalah mengoptimalkan jaksa sebagai koordinator dan pengendali penyidikan tindak pidana korupsi, sebagaimana halnya sistem penyidikan tindak pidana korupsi yang dibangun oleh Singapura. Sebenarnya di Indonesia telah secara eksplisit mengatur bahwa jaksa adalah koordinator dan pengendali penyidikan atas tindak pidana korupsi (*vide* Pasal 39 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Namun pengaturan tersebut hanya sebatas pada penunjukan dan tidak ditindaklanjuti dengan pengaturan yang sifatnya teknis serta mengikat institusi penegak hukum yang memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi. Pada akhirnya pengaturan Pasal 39 UU Nomor 20 Tahun 2001 tersebut menjadi tidak efektif dan sangat tidak bisa

harmonisasi antara kepentingan pencari keadilan dan kepentingan sosial; dan asas jaminan bebas dari segala bentuk tekanan dan kekerasan dalam proses peradilan. Lihat Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hal. 72.

diaplikasikan. Apalagi mengingat baik polisi maupun KPK memperoleh kewenangan penyidikan dari UU, yang memiliki kedudukan yang sederajat dengan jaksa, yang juga memperoleh kewenangan penyidikan dari UU.

Solusi lainnya adalah membedakan delik mana yang menjadi kewenangan polisi untuk melakukan penyidikan dan mana yang merupakan kewenangan KPK. Hal ini diberlakukan di Malaysia, namun dengan tegas posisi jaksa di Malaysia bukan sebagai penyidik, namun sebagai koordinator (bahkan mampu memerintah penyidik) dalam pelaksanaan penyidikan.

Melihat perbandingan dari ketiga negara tersebut, jelas bahwa posisi jaksa di Australia, Singapura, dan Malaysia hanya merupakan kepanjangan tangan dari penyidik, yang menghubungkan hasil penyidikan ke proses peradilan. Kondisi ini selaras dengan pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi yang menyatakan bahwa jika suatu kewenangan telah diberikan kepada satu institusi maka institusi lainnya sebaiknya tidak diberikan kewenangan yang sama. Keberadaan lembaga anti korupsi yang independen tentunya sifatnya hanya membantu yang dalam pelaksanaan tugasnya perlu ada pembatasan kewenangan sehingga terjadi hubungan atau koordinasi yang sinergis.

Konsep inilah yang tidak terjadi di Indonesia, yang mana kewenangan penyidikan dugaan tindak pidana korupsi dimiliki oleh polisi, jaksa, dan KPK. Pembatasan yang eksplisit hanya pada ketentuan "nilai korupsi" sebagaimana yang dimiliki oleh KPK, namun bukan pada hal yang sifatnya prinsip, seperti pengenaan delik atau unsur korupsi dan kesulitan pembuktian.

Menurut penulis, pelibatan semua unsur penegak hukum dalam memerangi tindak pidana korupsi memang sangat dibutuhkan di Indonesia mengingat korupsi yang telah membudaya pada masyarakat Indonesia, baik pada sektor publik maupun privat. Kelemahan konsep tiadanya pembatasan kewenangan penyidikan yang menyebabkan arogansi insitusi dapat diatasi dengan pembangunan substansi hukum yang mengatur pembatasan kewenangan, mekanisme penyidikan, dan koordinasi antar penegak hukum, sehingga jelas arah dari penanganan tindak pidana korupsi.

Dengan demikian, dalam melakukan tindakan penyidikan, akan muncul koordinasi yang sinergis antar penegak hukum dan tidak bertindak secara sendiri-

sendiri, mengingat korupsi adalah musuh bersama yang harus ditangani secara bersama pula. Dengan pembangunan substansi hukum mengenai koordinasi antar penegak hukum tentunya akan memberikan sistem pengawasan yang berimbang, yang mana masing-masing institusi bisa melakukan intervensi dan pengawasan atas penyidikan yang dilakukan oleh insititusi lainnya. Akan lebih efektif lagi bila pembentuk undang-undang mampu merumuskan undang-undang yang memposisikan jaksa sebagai koordinator dan pengendali penyidikan dugaan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, akan terbentuk suatu lembaga yang sifatnya gabungan antara semua penegak hukum, sehingga proses penyidikan tindak pidana korupsi akan efektif. Hal ini karena dalam proses pra-ajudikasi sampai proses penuntutan, semua unsur terlibat dan saling mempengaruhi. Menurut penulis, konsep inilah yang seharusnya dibangun dalam ICJS atau kebijakan kriminal atas tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia.

Pembangunan konstruksi substansi hukum di Indonesia memang masih pada penekanan kepentingan masing-masing institusi dan bukan pada keperluan masyarakat. Sebagaimana halnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, yang sama-sama memberikan kewenangan penyidikan pada delik yang sama yaitu tindak pidana korupsi. Selayaknya hal ini menjadi perhatian pembentuk undang-undang bahwa dengan pengundangan kedua UU tersebut tentunya akan timbul permasalahan pada implementasinya mengingat kedua lembaga penegak hukum tersebut secara kelembagaan adalah sederajat, berada pada lingkup kekuasaan eksekutif, dan tentunya bertanggung jawab secara vertikal langsung kepada Presiden. Tentunya perlu dibangun suatu konstruksi substansi hukum baru, yang dapat mengakomodasi koordinasi antara kedua lembaga penegak hukum tersebut.

Pembangunan konstruksi substansi hukum yang jelas, yang memberikan mana ranah penyidikan polisi atau jaksa dalam dugaan tindak pidana korupsi, tentunya menjadi solusi bagi permasalahan penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini, yang seakan masing-masing institusi berdiri sendiri, tanpa saling mengawasi. Struktur hukum yang telah dibangun tentunya akan mengarah pada kinerja yang baik bila didukung oleh substansi hukum yang baik, yang tentunya akan berdampak besar pada pembangunan budaya hukum di Indonesia.

Menurut Romli Atmasasmita, kelemahan substansi hukum seharusnya dapat diatasi, dengan berpedoman bahwa dalam penyusunan suatu undang-undang maka substansi hukumnya harus memuat asas-asas hukum yang baik, yaitu:¹⁴¹

1. *necessity*, yaitu hukum harus diformulasikan sesuai dengan kebutuhan sistematis dan terencana;
2. *adequacy* dan *legal certainty*, yaitu memiliki tingkat kecukupan dan kadar kepastian hukum yang tinggi;
3. *clearly*, yaitu benar-benar memuat kaidah-kaidah dengan jelas dan nyata, tidak samar dan tidak menimbulkan penafsiran;
4. *actually*, yaitu mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat dan zaman;
5. *feasibility*, yaitu memiliki kelayakan yang dapat dipertanggungjawabkan terutama berkenaan dengan tingkat penataannya;
6. *verifiability*, yaitu harus dalam kondisi siap diuji secara obyektif;
7. *enforceability*, yaitu harus memiliki daya paksa agar ditaati dan dihormati; dan
8. *provability*, yaitu hukum harus dibuat sedemikian rupa agar mudah dalam pembuktiannya.

¹⁴¹ Romli Atmasasmita, "Tanggapan Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana". Makalah disampaikan dalam Jurnal Polisi Indonesia Edisi XIII, Februari 2010, hal. 10.

BAB IV

PENUTUP: SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Simpulan atas dua pertanyaan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah pada bab pendahuluan sebagai analisis permasalahan penelitian yang diperoleh dari data sekunder berdasarkan bahan-bahan hukum akan disampaikan secara singkat di bawah ini.

1. Pengaturan Kewenangan Penyidikan Polisi dan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

Kewenangan polisi dan jaksa dalam melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi diperoleh sebagai amanat dari UU yang menjadi dasar hukum keberadaan kedua institusi tersebut, yaitu UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Pelibatan jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi juga diberikan dalam Pasal 27 *jo.* Pasal 39 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kewenangan penyidikan dugaan tindak pidana korupsi yang dimiliki jaksa menjadikan jaksa sebagai suatu lembaga yang *super body*, mengingat dalam hukum acara di Indonesia jaksa adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan proses penuntutan. Dengan demikian, fungsi pengawasan antar penegak hukum yang diinginkan dalam suatu sistem peradilan pidana menjadi hilang. Kondisi ini berbeda dengan kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi yang dimiliki polisi. KUHAP telah tegas mengatur bahwa polisi pada saat memulai penyidikan dan setelah melakukan penyidikan harus memberitahukannya kepada jaksa. Pengaturan ini merupakan penjabaran dari sistem pengawasan antar penegak hukum, yang mana jaksa berhak untuk menilai apakah penyidikan yang dilakukan oleh polisi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak. Khusus untuk penyidikan yang dihentikan oleh polisi, jaksa berwenang untuk menilai apakah penghentian tersebut memang berdasarkan pada alasan

yuridis atau semata-mata karena alasan subyektif, sehingga kontrol terhadap penyidik polisi bisa berjalan secara optimal. Berbeda dengan jaksa, proses penyidikan yang dilakukan jaksa tidak memiliki kontrol dari lembaga penegak hukum lainnya, karena memang hal ini tidak diatur dalam UU. Walaupun ada proses pengawasan, kepada siapa jaksa harus melaporkan karena *output* dari proses penyidikan adalah *input* untuk proses penuntutan, dan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan adalah jaksa itu sendiri. Dengan demikian, konteks penyidikan yang dilakukan jaksa, hanya akan diawasi oleh jaksa sendiri, yang menurut penulis pengawasan seperti ini sangat banyak unsur subyektifnya.

2. Implikasi Putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007 Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia oleh Polisi dan Jaksa

UU Nomor 16 Tahun 2004 yang mengatur mengenai kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi yang dimiliki jaksa pernah dimohonkan untuk diuji kepada MK. Namun putusan Majelis Hakim Konstitusi menolak permohonan pengujian tersebut berdasarkan putusan MK Nomor 28/PUU-V/2007. Penolakan MK terkait dengan kedudukan hukum pemohon (*legal standing*) namun dalam pertimbangannya telah diuraikan secara jelas bahwa UU Nomor 16 Tahun 2004 hanya merupakan *entry point* jaksa melakukan penyidikan atas tindak pidana korupsi, sehingga walaupun pasal yang memberikan kewenangan pada jaksa untuk melakukan penyidikan dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 dibatalkan, tidak dengan serta merta menghapus kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan. Implikasi dari putusan tersebut adalah kewenangan penyidikan atas tindak pidana korupsi masih dimiliki oleh jaksa. Dengan demikian, institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana korupsi masih jaksa, polisi, dan juga KPK (berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Dengan demikian, penyidikan berulang sangat besar dilakukan oleh jaksa mengingat dalam sistem penyidikan yang diatur dalam KUHAP telah mewajibkan polisi untuk memberitahukan kepada jaksa bahwa penyidikan telah dimulai dan telah selesai dilaksanakan atau dihentikan.

Dengan demikian, bila polisi memberhentikan penyidikan atas dugaan suatu tindak pidana korupsi, maka jaksa dapat melakukan penyidikan kembali mengingat jaksa memiliki kewenangan tersebut. Apalagi dalam proses penyidikan, baik polisi maupun jaksa diberikan kewenangan melakukan upaya paksa berupa penahanan, yang tentunya akan mengambil hak kebebasan tersangka walaupun sementara. Dari perkara permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2004 ini, Majelis Hakim Konstitusi dalam pertimbangannya telah menyebutkan bahwa salah satu kelemahan dalam sistem penyidikan atas tindak pidana korupsi adalah tidak adanya aturan hukum yang mengatur bagaimana mekanisme penyidikan yang menjadi ranah polisi dan mana yang menjadi ranah jaksa. Dengan kalimat lain, perlu adanya peraturan perundang-undangan yang substansinya mengatur mengenai mekanisme koordinasi antara polisi dan jaksa dalam hal melakukan penyidikan atas dugaan tindak pidana korupsi. Kondisi timpang tindihnya pengaturan mengenai penyidikan tindak pidana korupsi ini diperburuk dengan dibentuknya KPK, yang juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dugaan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, secara kelembagaan, saat ini dalam sistem penyidikan tindak pidana korupsi yang dibangun di Indonesia kewenangannya dimiliki polisi, jaksa, dan KPK. Sama halnya antara polisi dengan jaksa, dibentuknya KPK tidak dengan serta merta diikuti dengan suatu aturan hukum yang mengatur bagaimana koordinasi antara ketiga institusi tersebut. Semua institusi tersebut berdiri dan melaksanakan tugasnya dengan UU tersendiri yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Implikasi lainnya dari ditolaknya permohonan pengujian kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 2004, telah menyebabkan terdapat 3 (tiga) institusi yang berwenang melakukan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana korupsi, yaitu polisi, jaksa, dan KPK. Kondisi ini menurut penulis bukan menjadikan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi semakin efektif, namun sebaliknya, dengan masih kentalnya pola pikir arogansi masing-masing institusi akan menyebabkan pola pemberantasan yang seharusnya terpadu malah mengarah pada suatu kepentingan semata, yang

tentunya akan melemahkan niatan luhur untuk memberantas korupsi sampai ke akarnya.

B. SARAN

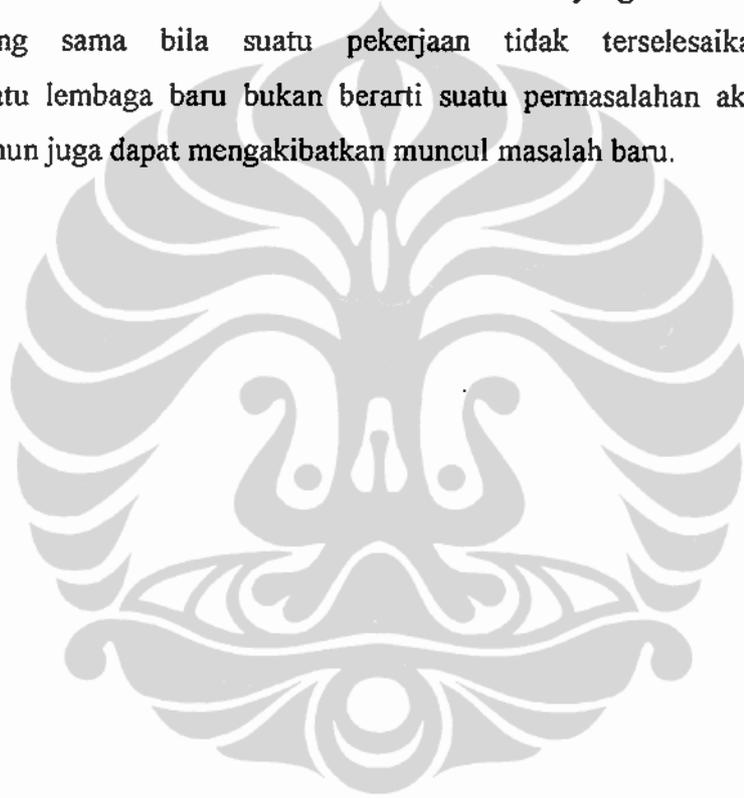
Kata kunci yang harus dijadikan sebagai tolak ukur untuk melakukan pembahasan dalam sistem hukum pidana yaitu “keterpaduan dalam bingkai peradilan pidana”, yang dalam sistem penegakan hukum pidana di Indonesia sering disebut “sistem penegakan hukum pidana terpadu atau *Integrated Criminal Justice System*.”

Realita hukum yang dibangun saat ini banyak menimbulkan masalah dalam penerapannya, berakibat kepastian hukum menjadi terabaikan. Adapun saran terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini secara umumnya dalam penerapan hukum antara lain:

1. Hilangkan penonjolan kewenangan sektoral, sehingga bila terdapat kewenangan yang sama antara satu lembaga yang sudah jelas diatur dalam satu UU dengan kewenangan lembaga lainnya, hal tersebut dilakukan dalam artian untuk berbagi peran dan bukan malah saling menghilangkan kewenangan. Apabila memang terdapat ketentuan kewenangan yang sama yang diatur dalam beberapa UU, tentunya perlu dirumuskan bagaimana koordinasi atau batasan-batasan terhadap kewenangan tersebut, sehingga tidak terjadi ketumpangtindihan kewenangan yang merugikan para pencari keadilan. Akan lebih baik bila suatu kewenangan telah diberikan kepada suatu lembaga, maka lembaga lainnya hanya memiliki fungsi pengawasan terhadap kewenangan tersebut, dan bukan diberikan kewenangan yang sama. Konsep mengenai pembatasan dan koordinasi kewenangan penyidikan dapat mengambil contoh dari pembatasan atau koordinasi antara polisi, jaksa, dan lembaga independen anti korupsi pada negara-negara yang telah maju sistem penanganan tindak pidana korupsinya seperti Australia, Singapura, ataupun Malaysia
2. Perlunya penitikberatan pada tujuan pengundangan suatu UU bahwa UU dibentuk untuk kebutuhan masyarakat sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945, dan bukan mementingkan penonjolan politik. Pembentukan suatu

UU harus melalui suatu penelitian yang mendalam baik dari sisi substansi maupun dari harmonisasi dan sinkronisasi dengan UU lainnya yang telah lebih dahulu diundangkan. Dengan demikian, UU yang dibentuk akan lebih mudah untuk diimplementasikan.

3. Kewenangan, tugas, dan fungsi lembaga negara yang ada harus dioptimalkan dan perlu ada penguatan pada institusi yang telah ada agar tujuan hukum yaitu untuk menjamin ketertiban dalam masyarakat dapat tercapai, dan bukan dengan serta merta membentuk suatu institusi baru yang memiliki kewenangan yang sama bila suatu pekerjaan tidak terselesaikan. Pembentukan suatu lembaga baru bukan berarti suatu permasalahan akan terselesaikan, namun juga dapat mengakibatkan muncul masalah baru.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Anwar, Yesmil. *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksananya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*. Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana*. Bandung: Bina Cipta, 1996.
- Budihardjo. *Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*. Yogyakarta: University Press, 1995.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*. Jakarta: Balai Pustaka, 1994.
- Duadji, Susno. *Perjalanan KUHAP Seperempat Abad Lebih*. Jakarta: Books Terrace & Library, 2009.
- Friedman, Lawrence M. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Company, 1984.
- _____. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (diterjemahkan M. Khozim). Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- Friefrich, Carl Joachim. *Filsafat Hukum Dalam Perspektif Historis* (diterjemahkan Raisul Mustaqien). Bandung: Nusa Media, 2008.
- Griffith, J.A.G. and Street, H. *Principles of Administrative Law*. London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd.
- Gunawan B.S., Ahmad dan Ramadhan, Mu'ammarr. *Menggagas Hukum Progresif di Indonesia*. Semarang: Pustaka Pelajar, 2006.
- Hamzah, Andi. *Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sapta Artha Jaya, 1997.
- _____. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- _____. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Indrati, Maria Farida. *Buku I Ilmu Perundang-Undangan, Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Indroharto. *Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Iver, Mac. *Negara Modern* (diterjemahkan Moetono). Jakarta: Ikhtiar, 1965.

Karjadi, M. *KUHAP*. Bogor: Politeia, 1981.

Kelana, Momo. *Konsep-konsep Hukum Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: PTIK Press, 2007.

Mahfud M.D., Mohammad. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Manan, Bagir. *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*. Jakarta: Asosiasi Advikat Indonesia, 2009.

Muladi. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Jakarta: Citrabaru, 1994.

Nisjhar, Karhi. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem*. Bandung: CV Mandar Maju, 1997.

Pangaribuan, Luhut M.P. *Lay Judges & Hakim Ad Hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Jakarta: Paps Sinar Harapan, 2009.

Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976.

Pradjonggo, Tjandra Sridjaja. *Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana korupsi*. Jakarta: Indonesia Lawyer Club, 2010.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

_____. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

_____. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Roestandi, Achmad. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Seno Adji, Indriyanto. *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.

Soedarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1977.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1984.

Suseno, Franz Magnis. *12 Tokoh Etika Abad ke-20*. Jakarta: Gramedia, 2004.

B. ARTIKEL

Atmasasmita, Romli. "Tanggapan Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana". Makalah disampaikan dalam Jurnal Polisi Indonesia Edisi XIII, Februari 2010.

Harkrisnowo, Harkristuti. "Kejaksaan dan Kepolisian Dalam Sistem Peradilan Pidana (Terpadu)". Makalah disampaikan dalam Seminar Polisi dan Jaksa: Menuju Integrasi, Departemen Kriminologi Universitas Indonesia, Depok 17 April 2008.

Husein, Yunus. "Kerja Sama: Suatu Keharusan Dalam Penegakan Hukum". Makalah disampaikan dalam surat kabar harian Media Indonesia edisi Selasa, 14 Juli 2009.

Muladi. "Tindak Pidana Suap Sebagai *Core Crime* Mafia Peradilan dan Penanggulangannya". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Suap, Mafia Peradilan, Penegakan Hukum, dan Pembaharuan Hukum Pidana", Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Komisi Yudisial RI, Semarang, Maret 2010.

Natabaya, H.A.S. "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan *Input* dan *Output*)". Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 2, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, Juni 2007.

Reksodipoetra, Mardjono. "Sistem Peradilan Pidana (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-batas Toleransi)". Makalah disampaikan dalam Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Revida, Erika. "Korupsi di Indonesia: Masalah dan Solusinya". Makalah disampaikan dalam USU *Digital Library*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik USU.

Saly, Jeane Neltje. "Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Pasca Amandemen UUD 1945". Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007.

Setiadi, Wicipto. "Instrumen Pemerintahan". Makalah disampaikan dalam sosialisasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Mabes Polri Jakarta 5 April 2005.

Subagyo, P. Joko. "Tugas, Fungsi, dan Peran Kejaksaan Dalam Penegakan Hukum". Makalah disampaikan dalam Seminar Polisi dan Jaksa: Menuju Integrasi, Departemen Kriminologi Universitas Indonesia, Depok 17 April 2008.

Sunarto. "Politik Hukum Pidana Dalam Pembentukan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pembalakan Liar". Makalah disampaikan dalam FGD RUU tentang Pembalakan Liar Ditinjau Dari UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Jakarta, 18 Februari 2010.

Syamsudin, Aziz. "Politik Hukum Pembaruan Hukum Acara Pidana Indonesia: Hakim Komisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu". Makalah disampaikan dalam Jurnal Polisi Indonesia Edisi XIII/Februari 2010.

Wahid, Hidayat Nur. "Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Makalah disampaikan dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007.

C. PUTUSAN PENGADILAN

Mahkamah Konstitusi. Putusan perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan Nomor 28/PUU-V/2007.

_____. Putusan perihal Permohonan Keberatan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 Tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008. Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.*

_____. *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.* UU Nomor 3 Tahun 1971 (LNRI Tahun 1971 Nomor 19, TLNRI Nomor 2958).

_____. *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana.* UU Nomor 8 Tahun 1981 (LNRI Tahun 1981 Nomor 76, TLNRI Nomor 3209).

_____. *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia.* UU Nomor 5 Tahun 1991 (LNRI Tahun 1991 Nomor 59, TLNRI Nomor 3451).

_____. *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*. UU Nomor 28 Tahun 1997 (LNRI Tahun 1997 Nomor 81, TLNRI Nomor 3710).

_____. *Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*. UU Nomor 28 Tahun 1999 (LNRI Tahun 1999 Nomor 74, TLNRI Indonesia Nomor 3857).

_____. *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 31 Tahun 1999 (LNRI Tahun 1999 Nomor 140, TLNRI Nomor 3874).

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 20 Tahun 2001 (LNRI Tahun 2001 Nomor 134, TLNRI Nomor 4150).

_____. *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*. UU Nomor 2 Tahun 2002 (LNRI Tahun 2002 Nomor 2, TLNRI Nomor 4168).

_____. *Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 30 Tahun 2002 (LNRI Tahun 2002 Nomor 137, TLNRI Nomor 4250).

_____. *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU Nomor 4 Tahun 2004 (LNRI Tahun 2004 Nomor 8, TLNRI Nomor 4358).

_____. *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. UU Nomor 16 Tahun 2004 (LNRI Tahun 2004 Nomor 67, TLNRI Nomor 4401).

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan*. UU Nomor 17 Tahun 2006 (TLNRI Tahun 2006 Nomor 93, TLNRI Nomor 4661).

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai*. UU Nomor 39 Tahun 2007 (LNRI Tahun 2007 Nomor 105, TLNRI Nomor 4755).

E. INTERNET

<http://www.sindpolice.gov.pk/>. 25 Desember 2010

<http://www.nab.gov.pk/>. 25 Desember 2010

<http://www.syabab.com/akhbar/dunia/755>. 25 Desember 2010

<http://www.suaramedia.com/beritadunia/asia/31204>. 25 Desember 2010

http://en.wikipedia.org/wiki/National_Accountability_Bureau. 25 Desember 2010

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/Feb/22>. 25 Desember 2010

<http://www.transperency.org/content/download/55725/890310>. 3 Januari 2011.

