

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Korupsi bukan lagi masalah lokal tetapi sudah menjadi fenomena internasional yang mempengaruhi kehidupan politik dan ekonomi serta aspek kehidupan lainnya. Hal ini terbukti dengan adanya Konvensi PBB tentang Anti Korupsi yang sudah diratifikasi oleh berbagai negara, termasuk Indonesia. Intensitas korupsi dinilai mengancam nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan berkelanjutan dan penegakan hukum. Indonesia sebagai Negara Pihak yang telah meratifikasi Konvensi PBB Anti Korupsi, dituntut untuk dapat melakukan pemberantasan korupsi secara efektif dengan mempergunakan sistem hukum nasionalnya serta instrumen-instrumen hukum internasional yang terkait dengan korupsi, proses penyelesaiannya menjadi tambah luas. Para Investor luar negeri, Bank Dunia, dan lembaga keuangan asing, akan menjadi pihak yang dirugikan jika terjadi korupsi yang menyangkut hak mereka di Indonesia. Jadi, para pihak yang berkepentingan dan terkait secara moral dengan korupsi tidak hanya pelaku kejahatan, tetapi juga negara, masyarakat Indonesia, bahkan juga masyarakat internasional. Korupsi yang mengambil keuangan dan merugikan perekonomian negara, telah, sedang dan akan selalu merampas hak-hak strategis rakyat (*stakeholder*) untuk dapat hidup secara layak diperlukan adanya perangkat hukum yang kuat untuk menanggulangi korupsi.¹

Dengan mengutip filosof Plato, *Amartya Sen* dalam bukunya *Development As Freedom*, yang mengatakan *Plato suggested in the Laws that a strong sense of duty would*

¹ Artidjo Alkostar, Korupsi Sebagai Extra Ordinary Crime, Ketua Kamar Pidana MA-RI, *Makalah*, Disampaikan Pada Acara Pengarusutamaan Pendekatan Hak Asasi Manusia Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia Bagi Hakim Seluruh Indonesia, Santika Premiere Jogja, 18 – 21 November 2013, hlm 1

help to prevent corruption bahwa, diperlukan adanya rasa tanggung jawab bersama yang kuat untuk mencegah timbulnya korupsi. Kejahatan korupsi secara langsung maupun tidak langsung merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang pada saat yang sama merugikan rakyat.²

Keuangan negara secara yuridis, dalam penjelasan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena : a) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; b) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sedangkan pada Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditentukan tentang bahwa Keuangan Negara, sebagai “Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Kemudian dalam Pasal 2, dijelaskan meliputi: (1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman. (2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (3) Penerimaan Negara; (4) Pengeluaran Negara; (5) Penerimaan Daerah; (6) Pengeluaran daerah; (7) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain

²*Ibid*

dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.³

Korupsi tidak lagi dirasakan sebagai sesuatu yang hanya merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara saja, tapi sudah sepatutnya dilihat sebagai sesuatu yang melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, terdapat cukup alasan rasional untuk mengkategorikan korupsi sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga pemberantasannya perlu dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa (*extra ordinary measure*) dan dengan menggunakan instrument-instrumen hukum yang luar biasa pula (*extra ordinary instrument*).⁴ Cara-cara yang luar biasa itulah yang kemudian di dalam kebijakan perundang-undangan dimanifestasikan ke dalam ketentuan-ketentuan eksepsional yang bersifat menyimpang dari aturan umum hukum pidana, termasuk di bidang penyidikan.

Pendapat yang sama disampaikan Lilik Mulyadi⁵ yang mengemukakan bahwa tindak pidana korupsi (TPK), merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*), sehingga diperlukan penanggulangan yang bersifat luar biasa (*extra ordinary enforcement*) dan tindakan-tindakan luar biasa pula (*extra ordinary measures*). Sehubungan dengan ini menurut Satjipto Rahardjo,⁶ alasannya karena “Korupsi di Indonesia yang sudah diyakini meluas dan mendalam (*widespread and deep-rooted*) akhirnya akan menggerogoti

³*Ibid*, hlm 8

⁴ Elwi Danil, *Korupsi Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, PT Radja Grafindo Persada, 2011, hlm 76

⁵ Lilik Mulyadi, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan II, Alumni, Bandung, 2013, hlm. 8.

⁶ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm 136.

habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri (*self destruction*). Korupsi sebagai parasit yang mengisap pohon akan menyebabkan pohon itu mati dan di saat pohon itu mati maka para koruptor pun akan ikut mati karena tidak ada lagi yang bisa di hisap.

Sedangkan pada penjelasan umum Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), disebutkan bahwa “korupsi adalah kejahatan luar biasa”, karena meningkatnya TPK yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. TPK yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka TPK tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa.

Kemudian dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU TPK 2001) pada Penjelasan Umumnya juga menyebutkan bahwa :

“ Di samping hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain penerapan sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa.”

Penasihat KPK Abdullah Hehamahua mengatakan, ada tiga sebab mengapa korupsi di Indonesia menjadi kejahatan luar biasa. yakni :⁷

1. Korupsi di Indonesia sifatnya transnasional. "Koruptor Indonesia banyak kirim uangnya ke negara lain, Hasil pendataan KPK, kata Abdullah, 40 persen saham di

⁷<https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/02/23/lztpqj-inilah-3-alasan-mengapa-korupsi-disebut-kejahatan-luar-bisaa>. Diakses 10 Juni 2018, jam 12.00 WIB

Singapura adalah milik orang Indonesia. Itu berarti orang terkaya di Singapura bukanlah orang Singapura, melainkan orang Indonesia. Oleh sebab itu juga Singapura hingga saat ini tak mau meratifikasi perjanjian ekstradisi dengan Indonesia. Tujuan dari perjanjian ini adalah meminta buronan dari suatu negara yang lari ke negara lain untuk dikembalikan ke negara asalnya. Singapura menjadi tempat nyaman untuk pelarian koruptor di Indonesia.

2. Pembuktian korupsi di Indonesia itu super, yang membutuhkan usaha ekstra keras. Seperti diketahui, 50 persen kasus korupsi bentuknya penyuapan. Koruptor menyuap tak mungkin menggunakan tanda terima atau kuitansi. Secara hukum, pembuktiannya cukup sulit. Itu sebabnya Undang-Undang memberi kewenangan kepada KPK untuk memenjarakan orang yang korupsi.
3. Dampak korupsi itu luar biasa. Misalnya dari sektor ekonomi, hutan Indonesia di luar negeri mencapai Rp 1.227 triliun. Hutang ini dibayar tiga tahap, 2011 - 2016, 2016 - 2021, dan 2021 - 2042

Untuk mengetahui perkembangan tindak pidana korupsi (TPK) yang terjadi di Indonesia dibandingkan dengan negara Asia lainnya, yang di rilis oleh Transparansi Internasional Indonesia: bahwa di Tahun 2015 Indeks Persepsi Korupsi Indonesia mendapatkan skor 36 yang berarti kenaikan 2 poin (19 peringkat) di tahun 2015. Skor ini masih terpaut 4 point dari rata-rata Asean (termasuk Singapura), namun cukup menjanjikan sekiranya tren positif yang ada dapat dijaga bahkan ditingkatkan⁸

Berbagai upaya pembaharuan produk hukum dalam rangka penanggulangan atau pemberantasan TPK belum juga menunjukkan hasil yang maksimal. Sepanjang yang

⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Rencana Strategis (Renstra) KPK, Tahun 2015-2019*, KPK RI, hlm 1

bisa diamati, praktik korupsi sudah begitu merusak di Indonesia. Begitu parahnya bentuk penyalahgunaan wewenang itu malah dianggap sebagai sebuah praktek yang lumrah. Melihat kondisi itu, tidak heran kalau dalam tiga tahun terakhir riset *Political Economic Risk Consultant* (PERC) selalu menempatkan Indonesia sebagai juara korupsi di Asia. Prediket serupa datang pula dari *Transparency International* yang selalu menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia.⁹

Peraturan silih berganti, selalu yang belakangan memperbaiki yang duluan, tetapi korupsi dalam segala bentuknya dirasakan masih juga mengganas serta masih merajalela. Perangkat substansi hukum yang diperankan oleh *criminal justice system* (SPP), tidak dapat menyentuh semua pelaku TPK yang ada di Indonesia. Kalau toh sudah ada atau banyak pelaku yang dijatuhi dengan pidana, itu merupakan potert kecil dari fenomena yang sesungguhnya.¹⁰ Oleh karena itu diperlukan beberapa upaya yang lebih baik untuk penanggulangan TPK ini ke depannya, termasuk di bidang proses pemeriksaan terhadap TPK, terutama dalam hal penyidikan TPK.

Penyidikan merupakan tahap yang paling menentukan dalam operasionalisasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu, tanpa melalui tahapan penyidikan maka tahapan-tahapan selanjutnya dalam proses peradilan pidana yaitu tahapan penuntutan, pemeriksaan di muka pengadilan dan tahap pelaksanaan putusan pidana tidak dapat dilaksanakan. Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, terdapat beberapa bentuk penyimpangan dari ketentuan umum pada ketentuan hukum pidana khusus, baik secara mteril maupun secara formil. Hal ini sesuai dengan asas *Lex Specialis derogat Lex*

⁹Budiyono, Pemanfaatan Media Massa oleh Penegak Hukum dalam Penanggulangan TPK, dalam *ibid*, hlm 626

¹⁰ Andi Hamzah, *Korupsi Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta, Gramdeia Pustaka Utama, 1991, hlm 3

Generalis, dimana ketentuan umum tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam hukum pidana khusus. Begitu juga pada TPK sebagai bagian dari hukum pidana khusus, juga terdapat beberapa penyimpangan/kekhususan dalam aturan materil dan formilnya. Salah satu bentuk kekhususan terkait dengan kewenangan penyidikan sebagai bentuk khusus yang terdapat secara formil yang diatur dalam UU TPK.

UU TPK dibentuk sebagai *lex specialis* untuk menjawab perkembangan dan kebutuhan masyarakat terhadap perilaku korup, karena pengaturan yang ada dalam KUHP sebagai *lex generalis* dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan perbuatan pidana yang terjadi dalam masyarakat. Penyidikan TPK, memerlukan ketentuan dan model khusus di luar yang sudah diatur dalam hukum acara pidana umum yang berlaku dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)¹¹, karena penyidikan TPK yang sebelumnya dilakukan oleh Kepolisian maupun Kejaksaan, ternyata dalam pelaksanaannya menimbulkan permasalahan hukum pada tataran implementasinya.¹² Kedudukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, sebagai ketentuan khusus, sebagai lembaga alternatif yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan selain Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan TPK diharapkan mempunyai kemampuan integritas moral yang tinggi; karena fakta selama ini memang menggambarkan bahwa pemberantasan TPK yang dilakukan oleh lembaga yang sudah ada sebelumnya dirasakan oleh masyarakat luas cenderung tidak maksimum dan terkesan kurang mampu dalam

¹¹ Teguh Sulistia, Aria Zurnetti, *Hukum Pidana Horizon Baru Pasca Reformasi*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 88-89

¹² Marulak Pardede, Ahli Peneliti Utama Bidang Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM-RI, Sumber : *Harian Republika*, hlm 8, 14 Februari 2012

mengoptimalkan tindak pidana korupsi. Secara struktural konseptual dalam memerangi korupsi, keberadaan KPK merupakan wujud respon hukum masyarakat yang dilegitimasi Negara agar KPK mampu memerankan lebih representatif dalam memerangi korupsi yang semakin kompleks¹³

Oleh karena itu terbentuknya KPK sebagai lembaga independen sangat diharapkan dapat membantu percepatan pemberantasan TPK di Indonesia. Pembentukan KPK mengakibatkan terjadinya perbedaan penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, selama ini kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi hanya berada pada penyidik Kepolisian dan Kejaksaan, sekarang bertambah satu lembaga lagi yang mempunyai kewenangan penyidikan di Indonesia yaitu KPK, dengan rincian :

- a. Penyidikan oleh Kepolisian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (yang untuk selanjutnya dalam penulisan ini disebut dengan KUHAP) dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian (selanjutnya disebut UU Kepolisian) ;
- b. Penyidikan oleh Kejaksaan berdasarkan KUHAP, Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan (Selanjutnya disebut UU Kejaksaan) dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disebut dengan UU KKN) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencucian Uang (selanjutnya disebut UUPU);
- c. Penyidikan oleh KPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Selanjutnya disebut UU KPK) dan UU No 31 Tahun 1999 dan 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan TPK.

¹³ Lihat, Moh. Hatta., *KPK dan Sistem Peradilan Pidana*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Penerbit: Liberty, Yogyakarta, September 2015, hlm : 37-43

Hal ini berarti, terjadi perubahan model penyidikan dari dua lembaga menjadi tiga lembaga dengan dibentuknya KPK yang juga diberi kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan di samping Kepolisian dan Kejaksaan. Walaupun sama-sama memiliki kewenangan dalam melakukan penyidikan TPK, pada kenyataannya kinerja KPK terlihat lebih agresif dan menonjol dalam melakukan pemberantasan TPK dibandingkan dengan penyidik lainnya. Hal ini disebabkan karena KPK memiliki kewenangan tambahan yaitu dapat mengambil alih perkara korupsi walaupun sedang ditangani oleh Kepolisian atau Kejaksaan (Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2002) akan tetapi, pengambil alihan perkara korupsi tersebut harus dengan alasan yang diatur dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002

Pasal 9 UU KPK menyebutkan bahwa :

“ Pengambilalihan penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dengan alasan: (a) laporan masyarakat mengenai TPK tidak ditindaklanjuti, (b) proses penanganan TPK secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, (c) penanganan TPK ditujukan untuk melindungi pelaku TPK yang sesungguhnya, (d) penanganan TPK mengandung unsur korupsi, (e) hambatan penanganan TPK karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau (f) keadaan lain yang menurut pertimbangan Kepolisian atau Kejaksaan, penanganan TPK sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selain kewenangan untuk mengambil alih perkara korupsi, ada hal lain yang menjadi kewenangan KPK yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Pasal 11 UU KPK, menegaskan bahwa,

“ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan TPK yang: (a) melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan TPK yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; (b), mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau, (c) menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). “

Sementara dalam Pasal 50 UU KPK ditegaskan bahwa :

- (1) Dalam hal suatu TPK terjadi dan Komisi Pemberantasan Korupsi belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh Kepolisian atau Kejaksaan, instansi tersebut wajib memberitahukan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan.
- (2) Penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan koordinasi secara terus menerus dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi sudah mulai melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepolisian atau Kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan.
- (4) Dalam hal penyidikan dilakukan secara bersamaan oleh Kepolisian dan/atau Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi, penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan tersebut segera dihentikan.

Kewenangan KPK yang demikian besar (Pasal 6, Pasal 9 dan Pasal 11 UU KPK, menimbulkan resiko terhadap keberadaan KPK sendiri, hal ini terlihat dengan munculnya keinginan beberapa pihak di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia untuk melakukan pelemahan terhadap tugas dan wewenang KPK oleh para pihak yang merasa terancam dengan kinerja KPK saat ini. melalui revisi UU KPK tersebut, antara lain :

- a. Pada UU KPK yang berlaku saat ini, kewenangan KPK adalah melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap kasus korupsi. Hendak direvisi DPR dengan menghilangkan kewenangan penuntutan dari KPK itu. Kewenangan penuntutan akan dikembalikan kepada Kejaksaan
- b. KPK boleh menghentikan perkara melalui Surat Penghentian Penyidikan (SP3). Selama ini di KPK tidak dikenal SP3
- c. Kewenangan KPK untuk menyadap dipersulit dan dibatasi. Di dalam draft revisi UU KPK tersebut diatur bahwa untuk melakukan penyadapan pimpinan KPK harus minta izin tertulis terlebih dulu kepada Ketua Pengadilan Negeri, paling

lama 1 x 24 jam setelah penyadapan dimulai. Penyadapan tersebut paling lama berlangsung hanya 3 bulan, dengan perpanjangan hanya satu kali untuk masa yang sama. KPK akan dipantau oleh sebuah Dewan Pengawas yang ditunjuk oleh DPR¹⁴

Selanjutnya dalam prakteknya, terjadi perebutan kewenangan antara instansi yang berwenang melakukan penyidikan terhadap TPK, hal ini disebabkan oleh tidak adanya keseragaman interpretasi terhadap ketentuan perundang-undangan yang ada, tumpang tindih pengaturan kewenangan dan ketidakpastian hukum, atau bisa jadi disebabkan karena pertentangan kepentingan yang ada. Hal ini seakan memperlihatkan terjadinya semacam rebutan kewenangan di antara ketiga lembaga dan instansi yang berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.¹⁵

Hal ini sebetulnya tidak perlu terjadi karena ketiga lembaga dan institusi yang berwenang melakukan penyidikan ini sudah mengadakan Kesepakatan Bersama antara Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor: KEP-049/A/J.A/03/2012, Nomor: B/23/III/2012, dan Nomor: SP3-39/01/03/2012 Tentang Optimalisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang ditandatangani pada tanggal 29 Maret 2012 di Kejakung, yaitu bagian kedua tentang Penanganan Perkara TPK Pasal 8 menyebutkan bahwa :

- a. Dalam hal para pihak melakukan penyelidikan pada sasaran yang sama untuk menghindari duplikasi penyelidikan maka penentuan instansi yang mempunyai

¹⁴ <http://hukum.kompasiana.com/2012/09/30/inilah-kewenangan-kpk-yang-mau-dipangkas-dpr-497977.html>. Diakses, tanggal 17 September 2012.

¹⁵Salahuddin Luthfie, Kewenangan Kejaksaan Dalam penyidikan Tindak Pidana Korupsi, *Tesis*, Fakultas Hukum, Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, 2011, hlm 41-43

kewajiban untuk menindaklanjuti penyelidikan adalah instansi yang lebih dahulu mengeluarkan surat perintah penyelidikan atau atas kesepakatan para pihak.;

- b. Penyelidikan yang dilakukan pihak Kejaksaan dan pihak Polri diberitahukan kepada pihak KPK, dan perkembangannya diberitahukan kepada pihak KPK paling lama 3 (tiga) bulan sekali;
- c. Pihak KPK menerima rekapitulasi penyampaian bulanan atas kegiatan penyelidikan yang dilaksanakan oleh pihak Kejaksaan dan pihak Polri.

Penyelidikan dan penyidikan TPK oleh salah satu pihak dapat dialihkan ke pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan terlebih dahulu dilakukan gelar perkara yang dihadiri oleh para pihak, yang pelaksanaannya dituangkan dalam Berita Acara. Kemudian dalam hal ditemukan tindak pidana yang sulit pembuktiannya dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung¹⁶

Dualisme kewenangan dalam model penyidikan TPK sebelumnya antara Polri dengan Jaksa, sebelum KPK terbentuk sudah menimbulkan implikasi yuridis, dimana seorang terdakwa yang telah terbukti melakukan TPK tidak bisa dipidana karena penyidikan tindak pidananya dilakukan oleh penyidik Kepolisian, hal ini jelas menghambat proses penyelesaian perkara korupsi itu sendiri. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 604/K/Pid/1990 tanggal 10 November 1994, yang menguatkan Putusan PN Sungai Penuh Nomor: 45/Pid/B/1989/PN-SPN tanggal 6 Januari 1990 pada TPK Nasrul Yazid bin Yazid, yang menyatakan Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum tidak dapat

¹⁶ Pasal 27 UU No 31 Tahun 1999. Dalam penjelasan Pasal dinyatakan, bahwa yang dimaksud perkara korupsi yang sulit pembuktiannya, antara lain korupsi di bidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka atau di bidang moneter dan keuangan yang bersifat lintas sektoral, menggunakan teknologi tinggi atau dilakukan oleh orang yang berstatus penyelenggara negara. Dalam praktik hampir tidak ada perkara korupsi yang sederhana pembuktiannya, misalnya kasus Bank Mandiri yang menggunakan rekayasa finansial canggih dan tidak mudah konstruksi yuridis serta pembuktiannya.

diterima, karena Berita Acara Pemeriksaan Penyidik Polri berkesimpulan, bahwa perkara dimaksud merupakan tindak pidana korupsi. Hal ini tidak bisa dijadikan Jaksa untuk menyusun dakwaan, karena menurut Pasal 284 ayat (2) KUHAP penyidikan TPK dilakukan oleh Kejaksaan, apalagi dengan model sekarang dimana dengan adanya tiga lembaga dan institusi yang sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap TPK.

Permasalahan kewenangan penyidikan antara penyidik kepolisian dan penyidik kejaksaan berawal dari perbedaan interpretasi terhadap Pasal 284 KUHAP. Pasal ini dalam implementasinya menimbulkan perbedaan pendapat antara kepolisian dan kejaksaan. Disatu pihak Polri berpendapat apabila jangka waktu dua tahun seperti yang dimaksud pasal 284 KUHAP telah lampau, polisi mempunyai kewenangan melakukan penyidikan terhadap “semua” tindak pidana, baik tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus, termasuk perkara-perkara tindak pidana khusus.¹⁷ Pada sisi lain, Kejaksaan menganggap jangka waktu dua tahun hanyalah untuk penanganan perkara-perkara tindak pidana umum saja, artinya setiap pelanggaran yang ada dalam KUHP saja (hukum materil) yang menjadi wewenang Polri apabila ketentuan transitor tersebut tidak dicabut.

Meskipun pasal 284 KUHAP belum dicabut jaksa (menurut versi Kejaksaan) merupakan penyidik tunggal untuk perkara-perkara tindak pidana khusus yaitu tindak pidana ekonomi, tindak pidana korupsi dan tindak pidana subversi. Pencabutan ketentuan ini cukup memberikan pengecualian kepada jaksa sebagai pemegang wewenang penyidikan-penyidikan terhadap tindak pidana yang bersifat khusus; hal ini dijelaskan oleh Pasal 17 PP Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP yang

¹⁷*Ibid*, hlm 102-103

menyebutkan : ‘Penyelidikan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (1) KUHAP dilaksanakan oleh Penyidik jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan’.

Perebutan wewenang penyidikan ini ternyata berlanjut, buktinya Undang-Undang Kepolisian Nomor 28 Tahun 1997 masih berusaha melakukan penafsiran dari norma yang terkandung dalam Pasal 284 KUHAP dengan memunculkan ketentuan pasal 14 ayat (1) huruf a yang berbunyi: “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 13, kepolisian Republik Indonesia melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua perkara pidana dengan hukum acara dan perundang-undangan lainnya.”Memberikan peran utama kepada kepolisian negara dalam penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, tampak keinginan implisit yang kuat dari kepolisian untuk memperoleh semua wewenang penyidikan terhadap perkara-perkara yang termasuk kategori tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus. Berkaitan dengan hubungan tugas antara penyidik polisi dan penyidik kejaksaan ini, seorang Jendral Polisi yang terakhir menjabat Kepala Kepolisian Metropolitan Jakarta patut disimak pendapat Untung S Radjab¹⁸ bahwa ketidakmampuan polisi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya bukan karena rendah/kurangnya penugasan teknis yuridis penyidikan, melainkan karena perebutan kewenangan antara jaksa dan polisi yang mengarah pada perebutan rezeki dan uang; dengan lahirnya KUHAP yang dianggap telah mewedahi kepolisian dan kejaksaan dalam kesetaraan, justru seperti mendapatkan sepasang harimau dalam suatu kadang yang setiap ada sasaran keduanya siap saling menerkam.

¹⁸Untung S Radjab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan* Berdasar UUD 1945, CV Utomo, Bandung: 2003, hlm.341

Kejadian di atas menurut Daniel S Lev¹⁹, yang memandang hubungan antara polisi dan jaksa sebagai suatu persaingan memperebutkan kewenangan bukan semata-mata karena memperebutkan kekuasaan, prestise atau rezeki, melainkan karena hanya menutupi kekurangan polisi yang belum sepenuhnya menguasai teknis yuridis penyidikan ditambah lagi dengan dorongan/keinginan untuk memonopoli kewenangan penyidik. Sehubungan dengan ini menarik untuk dipahami pendapat bahwa “Ketika pemerintah lebih cenderung otoriter akan lebih mentolerir atau terlihat dalam korupsi, pemerintah semacam itu kemungkinan akan membangun lembaga anti korupsi untuk memanipulasi akses terhadap jaringan korupsi dengan cara memberi penekanan kewenangan yang ditargetkan kepada pejabat yang lebih rendah tanpa diketahui oleh publik”²⁰

Kejadian serupa juga terjadi setelah kewenangan penyidikan TPK ditambah dengan KPK, dimana fakta di lapangan memperlihatkan implikasi yuridis, yaitu terjadinya perebutan kewenangan di antara ketiga lembaga dan institusi yang berwenang melakukan penyidikan TPK ini pada beberapa kasus yang ada²¹. Sebagai contoh kasus perebutan kewenangan penyidikan terhadap tersangka TPK pengadaan Simulator Sim di Kepolisian. Tersangka kasus tersebut sudah ditetapkan, walaupun berbeda versi, baik oleh Polri maupun oleh KPK. Ketua KPK Abraham Samad menyatakan bahwa KPK

¹⁹*Ibid*

²⁰James R Hollyer, Leonard Wantchecken Corruption and Ideologi in Autocracies, *Journal* <https://academic.oup.com/jleo/article/31/3/499/807412/> Corruption and Ideologi in Autocracies. [Accessed, Juii 05, 2017]

²¹ Kasus dimaksud diantaranya : tpkpengadaan simulator sim di lingkungan kepolisian ri (terjadinya rebutan kewenangan untuk melakukan penyidikan antara penyidik polri dan penyidik kpk)kasus anggodo widjojo. kasus korupsi besar “disinyalir” melibatkan komjen pol susno duadji. dalam rekaman kpk orang ketiga (trunojoyo 3) mabes polri, sering disebut-sebut tersangka anggodo. orang ini pula yang memperkenalkan istilah “cicak melawan buaya”. berujung kepada pengkriminalisasian pimpinan kpk (bibit-chandra) ketua kpk abraham samad dianggap arogan memimpin kpk,. tatkala menetapkan tersangka angelina sondakh dan miranda s. goeltom h.<http://www.negarahukum.com/hukum/dilema-penyidik-independen-kpk.html>. Diakses hari Senin tanggal 31 Desember 2012, Jam 14.10 WIB

sudah mengeluarkan Surat Perintah Penyidikan termasuk menetapkan tersangka pada 27 Juli 2012, sedangkan Polri baru menetapkan tersangka pada 1 Agustus 2012. Pihak Kepolisian melalui Kabareskrim Komjen Pol. Sutarman mengatakan polisi baru akan menyerahkan kasus ini ke KPK jika ada perintah pengadilan.²²

Pada prakteknya perebutan kewenangan di antara instansi yang berwenang melakukan penyidikan terhadap TPK ini disebabkan oleh tidak adanya keseragaman interpretasi terhadap ketentuan perundang-undangan yang ada, tumpang tindih pengaturan kewenangan dan ketidakpastian hukum, atau bisa jadi disebabkan karena pertentangan kepentingan yang ada.²³ Puncaknya terjadi setelah konflik kewenangan antara Kepolisian dengan KPK pada kasus simulator surat izin mengemudi yang melibatkan oknum korlantas Mabes Polri akhirnya Presiden Republik Indonesia Soesilo Bambang Yudhoyono, tanggal 8 Oktober 2012, menyampaikan harapannya supaya KPK dan Kepolisian segera memperbaharui MoU nya.²⁴

Permasalahan dan fakta permasalahan kewenangan di atas jelas mempengaruhi dan menghambat proses pemberantasan dan penyelesaian tindak pidana korupsi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan dalam masyarakat. Para ahli hukum dan penegak hukum di Negara ini berbeda pendapat dalam menyikapi permasalahan ini. Kadang-kadang pernyataan mereka yang berbeda ini memperlihatkan

²² Pendapat berbeda dilontarkan oleh ahli hukum pidana Universitas Indonesia, Gandjar Laksmiana dalam artikel UU KPK Lebih “Kuat” Ketimbang UU Polri. mengatakan, Pasal 50 ayat (3) dan (4) UU KPK bisa dikatakan sebagai fungsi supervisi yang melekat di lembaga KPK. Sedangkan di dalam UU Polri, tak ada satu Pasal pun yang menyebutkan mengenai kewenangan supervisi itu. Dengan begitu, ia berharap, Polri dapat segera memberikan perkara itu kepada KPK [http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50269adb024b6/kewenangan -penyidikan-kpk- dan-polri](http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50269adb024b6/kewenangan-penyidikan-kpk-dan-polri). tanggal 17 September 2012

²³ Salahuddin Luthfie, 2011, Kewenangan Kejaksaan Dalam penyidikan Tindak pidana korupsi, *Tesis*, Fakultas Hukum, Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, 2011, p.41-43

²⁴ an.S.Maringka, (2017), *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Sinar Grafika, p.x, p. 17

terjadinya perbedaan interpretasi tentang pengaturan penyidikan TPK yang sudah ada dalam formulasi hukum pidana yang ada. Yusril Ihza Mahendra, “ KPK cenderung bertindak sewenang-wenang karena Polri sudah lebih dulu melakukan penyidikan”. I Wayan Yudha berpendapat kewenangan yang dimiliki KPK dalam memberantas TPK melebihi kewenangan yang dimiliki oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Walaupun kewenangan KPK melebihi kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan, tetapi konflik yang terjadi sekarang ini menunjukkan adanya kekosongan norma terkait dengan kewenangan KPK dalam pengangkatan penyidik sendiri. Kewenangan yang diperlukan KPK untuk dapat mengefektifkan KPK dalam pemberantasan korupsi di Indonesia adalah kewenangan untuk mengangkat penyidik sendiri.²⁵

Hal ini mengakibatkan munculnya keinginan dari sebagian masyarakat untuk mencari kepastian hukum tentang kewenangan masing-masing lembaga dan institusi penyidikan TPK, dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi.²⁶

Mahkamah Konstitusi menilai substansi Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah diatur dengan jelas. Dalam pasal tersebut disebutkan Mohammad Alim Hakim Mahkamah Konstitusi, dalam sidang perdana pengujian undang-undang, di Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Kamis tanggal 30 Agustus tahun 2012, kewenangan penyidikan TPK dengan jelas merupakan kewenangan

²⁵.. (http://video.tvonenews.tv/arsip/view_/59896/2012/08/06/polri_gelar_pertemuan_bahas_sengketa_penyidikan_korupsi_simulator.tvOne). Dimiyati, Wakil Ketua Badan legislasi DPR ” masalah ini masih debatable di DPR dalam rangka revisi UU Kejaksaan . Sekjen Peradi Hasanuddin, perkuat Kejaksaan di idang penuntutan dan perkuat penyidik polri di bidang penyidikan. Mahkamah Konstitusi dlm putusan terhadap perkara pengujian terhadap UU Kejaksaan, berpendapat bahwa pembuat UU harus konsisten dlm memberikn kewenangan penyidikan kepada Kepolisian atau Kejaksaan. Kemudian mengusulkan revisi UU Kejaksaan” .<http://hukum-indonesia.com/12-nasional/20-Kejaksaan-diusulkan-tidak-lagi-menyidik-korupsi>.

²⁶Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Tiga lembaga penegak hukum yaitu Polisi Republik Indonesia (Polri), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kejaksaan Agung ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan. Gugatan ini dilayangkan terkait penanganan kasus dugaan korupsi Korps Lalu Lintas (Korlantas) Polri yang berujung sengketa penyidikan. "Gugatan ini dilakukan karena ketiga lembaga tersebut sudah menyalahi dan menyimpang dalam hal melakukan proses hukum dalam penyidikan dan penahanan pada kasus korupsi simulator SIM Korlantas Mabes Polri," ujar Koordinator MAKI, Boyamin Saiman, sebelum sidang perdana gugatan praperadilan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Selasa tanggal 28 Agustus tahun 2012.

KPK, sedangkan tentang penyidikan ganda yang saat ini terjadi di antara KPK dan Bareskrim Polri bukan kesalahan substansi dari suatu undang-undang. Dia menjelaskan hal itu hanya merupakan masalah penafsiran yang berbeda-beda dari tiap orang. "Penafsiran UU KPK mengenai obyek penyidikannya juga sudah jelas mengenai tindak pidana korupsi,".²⁷

Sehubungan dengan permasalahan penyidikan terhadap TPK di atas, demi tegaknya sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*), Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 28/PUU-V/2007 berpendapat :

- 1) Sudah saatnya pembentuk undang-undang menyelaraskan berbagai ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan penyidikan, sehingga lebih mengukuhkan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan serta jaminan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya;
- 2) Dalam melakukan fungsi penyidikan, apabila pilihan pembentuk undang-undang menetapkan Kejaksaan sebagai penyidik dalam tindak pidana tertentu, maka seyogianya Kepolisian ditentukan tidak lagi berwenang. Sebaliknya, apabila wewenang penyidikan memang sepenuhnya akan diberikan kepada Kepolisian, maka jaksa hanya berwenang melakukan penuntutan;
- 3) Sebelum penyerasian itu terwujud, semua aparat penegak hukum seyogianya melakukan koordinasi jika ditenggarai akan terjadi tumpang tindih dalam kasus-

²⁷Pengujian materi terhadap Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang KPK ini dimohonkan oleh tiga orang pengacara, yakni Habibuokhman, Maulana Bungaran, dan Munatsir Mustaman. Mereka meminta MK untuk memberikan tafsiran yang tegas terkait kewenangan penyidikan perkara dugaan korupsi simulator surat izin mengemudi (SIM) Korps Lalu Lintas (Korlantas) Polri. Pasalnya, KPK dan Polri bersengketa mengenai wewenang penyidikan perkara tersebut. <http://nasional.kompas.com/read/2012/08/30/1955462/MK.Sudah.Jelas.Penyidikan.di.KPK>

kasus pelaksanaan wewenang penyidikan di antara sesama aparat penegak hukum.²⁸

Sehubungan dengan substansi hukum penyidikan TPK ini, hasil penelitian Eddy Rifai, menemukan bahwa, adanya kelemahan-kelemahan ketentuan normatif dalam upaya penal peran kejaksaan yaitu masalah penyidikan, mekanisme kontrol, ketentuan khusus UUTPK dan UU pidana yang terkait dengan korupsi serta UU Kejaksaan. Sedangkan kelemahan dalam upaya non penal adalah tugas dan fungsi Kejaksaan sebagai pengacara negara (JPN) yang bersifat fakultatif.²⁹

Kelemahan dalam pengaturan penyidikan TPK ke depannya harus diatur secara tegas tentang wewenang masing-masing penyidik, dengan batasan-batasan yang jelas bukan abstrak, integral dan sinkron pengaturannya diantara ketiga undang-undang yang memberikan wewenang, yaitu UU Kepolisian, Kejaksaan dan UU KPK serta KUHAP, berikut pengaturan dalam peraturan teknisnya masing-masing. Jika pengaturannya sudah harmonis dan sinkron diantara undang-undang yang ada, akan dapat dijadikan pedoman bagi ketiga lembaga yang berwenang melakukan penyidikan TPK ke depannya tidak bermasalah seperti yang sekarang, dengan merevisi ketentuan yang sudah ada atau membuat ketentuan yang baru. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Hibnu Nugroho,³⁰ yang mengharapkan untuk dibangunnya Model Alternatif untuk integralisasi penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia.

²⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 tentang *Permohonan Pengujian kewenangan jaksa sebagai penyidik Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan yang dimohonkan oleh Djailuddin Kaisupy PNS Pemda Kabupaten Seram Bagian Barat yang ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Tinggi Makasar*

²⁹ Eddy Rifai, *Analisa Peran kejaksaan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Studi Tentang Pendekatan Integral Kebijakan Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Lampung*, *Disertasi*, Kesimpulan Tahun 2002

³⁰ Lihat, Hibnu Nugroho, *Membangun Model Alternatif Untuk Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, *Disertasi*, UNDIP Semarang, 211, bagian penutup

Terkait dengan masalah penyidikan TPK ini, muncul praduga bahwa kebijakan hukum pidana, terutama yang berhubungan dengan model penyidikan TPK yang memberikan kewenangan kepada KPK, Kepolisian dan Kejaksaan ternyata masih belum mampu memenuhi harapan masyarakat terhadap pemberantasan TPK di Negara ini. Berdasarkan latar belakang ini dapat di tarik asumsi bahwa ketiga lembaga (Penyidik Polri, Penyidik Kejaksaan, Penyidik KPK) berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Kewenangan penyidikan terhadap TPK yang diberikan oleh perundang-undangan kepada ketiga lembaga tersebut menimbulkan terjadinya perebutan kewenangan pada ketiga lembaga tersebut.

Kedudukan KPK yang dibentuk sebagai lembaga alternatif dan independen yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan selain Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi diharapkan mempunyai kemampuan integritas moral yang tinggi, karena fakta selama ini memang menggambarkan bahwa Penyidikan tindak pidana korupsi yang sebelumnya dilakukan oleh Kepolisian maupun Kejaksaan, ternyata dalam pelaksanaannya menimbulkan permasalahan hukum pada tataran implementasinya, cenderung tidak maksimum dan terkesan kurang mampu dalam mengoptimalkan tindak pidana korupsi. Keberadaan KPK merupakan wujud respon hukum masyarakat yang dilegitimasi Negara agar KPK mampu memerankan lebih representatif dalam memerangi korupsi yang semakin kompleks³¹ Posisi Kepolisian dan Kejaksaan secara susunan kelembagaan masih berada di bawah kekuasaan eksekutif dan memiliki sistem komando yang tunduk pada perintah atasan, merupakan salah satu

³¹Lihat, Moh. Hatta, *KPK dan Sistem Peradilan Pidana* edisi pertama, cetakan pertama, Penerbit: Liberty, Yogyakarta, September, 2015, hlm 37-43

kendala bagi Kepolisian dan kejaksaan untuk bisa objektif dalam pemberantasan korupsi.

KPK menurut Saldi Isra, tetap akan berhadapan dengan "gangguan" eksternal yang berpotensi menurunkan laju upaya memberantas korupsi. Sementara secara internal, KPK harus menyelesaikan tumpukan perkara dengan personel yang terbatas. Beban internal bisa menjadi lebih berat dengan adanya rencana membentuk perwakilan KPK di daerah, Gangguan eksternal, antara lain : munculnya keinginan untuk melakukan revisi terhadap UU KPK, KPK masih sulit meraih dukungan politik dalam penguatan dan pemenuhan kebutuhan internal.³²

Usaha untuk melakukan percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi sudah dilakukan melalui serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitoring, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta pemeriksaan di sidang pengadilan dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Namun sampai saat sekarang, hasilnya masih jauh dari yang diharapkan³³

TPK sebagai hukum pidana khusus memiliki keterkaitan dengan berbagai produk perundang-undangan administrasi yang memiliki sanksi pidana, yang dalam legislasi disebut *administrative penal law*, perlu kehati-hatian untuk menarik suatu perbuatan yang melanggar perundang-undangan administrasi dengan sanksi TPK yang harus didasarkan pada nalar akademis dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan

³² Saldi Isra, *Hukum Yang Terabaikan (Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK)*, Penerbit: PT Kompas Media Nusantara Jakarta, 2017, hlm.25-32

³³ Sukmareni, Pola Korupsi Dalam perguruan Tinggi, Makalah, dalam *Bunga Rampai Makalah Anti Corruption Summit 2016, Konsolidasi Perguruan Tinggi Dalam Pemberantasan Korupsi*, Penyunting Larasati, Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm 156

perundang-undangan yang berlaku.³⁴ Hal ini akan selalu berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh penyidik, dengan memperhatikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan penyidikan TPK di atas, maka sangat diperlukan adanya suatu pola atau model penyidikan yang bisa memberikan kepastian hukum bagi penegakan hukum di bidang penyidikan TPK di Indonesia ke depannya. Pentingnya kepastian hukum disini jika dikaitkan dengan pendapat Radbruch tentang cita hukum (*idee des Rechts*) yang berfungsi membimbing manusia dalam kehidupan, ditopang oleh tiga pilar sebagai nilai-nilai dasar dari hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Sekalipun secara ideal ketiga nilai dasar tersebut tercermin sebagai isi hukum, namun dalam kenyataannya ketiganya justru berada dalam keadaan yang tidak selalu selaras satu dengan yang lain.³⁵ Ketiganya saling berhadapan, bertentangan, dan bertegangan. Kemanfaatan bisa bertabrakan dengan keadilan, keadilan bisa bertentangan dengan kepastian, kepastian bisa bertentangan dengan kemanfaatan, dan seterusnya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian tentang penyidikan TPK ini dengan mengambil judul “IMPLIKASI PENGATURAN KEWENANGAN PENYIDIKAN TERHADAP UPAYA PERCEPATAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI :Studi Tentang Model Ideal Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.

³⁴Indriyanto Seno Adji, Sistem Hukum Pidana dan Keadilan Restoratif, https://www.bphn.go.id/data/documents/fgd_dphn_prof._indriyanto_seno_aji.pdf. Diakses, 3 Februari 2018, jam 10.15 WIB

³⁵sekalipun ketiga-tiganya merupakan nilai dasar hukum, namun antara ketiganya terdapat suatu ketegangan (*spannungsverhaltnis*) satu dengan yang lain. Hubungan keadaan yang demikian dapat dimengerti karena ketiga-tiganya berisi tuntutan yang berlainan satu sama lainnya yang mengandung potensi bertentangan. Satjipto Raharjo, *Log. Cit*: hlm 1,

B. Rumusan masalah

Berdasarkan apa yang sudah diuraikan dalam bagian latar belakang, maka penulis membatasi penelitian ini pada rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia ?
2. Bagaimanakah implikasi pengaturan kewenangan penyidikan terhadap upaya percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi?
3. Bagaimanakah model ideal kewenangan penyidikan dalam konteks upaya percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi dalam perspektif *ius constituendum* di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji, memahami dan menganalisis pengaturan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia.
2. Untuk mengkaji, memahami dan menganalisis implikasi pengaturan kewenangan penyidikan terhadap upaya percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. Untuk mengkaji, memahami dan menganalisis model ideal kewenangan penyidikan dalam konteks upaya percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi dalam perspektif *ius constituendum* di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis

- a. Sebagai salah satu media bagi penulis untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum yang penulis miliki dan tekuni terutama bidang hukum pidana yang berkaitan dengan penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia.
- b. Sebagai salah satu media bagi penulis dalam mengaplikasikan ilmu pengetahuan dalam penulisan karya ilmiah secara lebih mendalam dalam bentuk penelitian disertasi.
- c. Hasil penelitian penulis ini diharapkan dijadikan sebagai masukan atau data awal bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian lanjutan terhadap permasalahan penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai informasi sekaligus solusi yang ditawarkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam menentukan kebijakan formulasi hukum acara pidana terhadap penyidikan TPK, dan ketiga lembaga yang berwenang melakukan penyidikan (penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan penyidik KPK dalam pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana korupsi ke depannya.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang kewenangan penyidikan TPK sudah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Disini penulis mengutip beberapa hasil penelitian terdahulu untuk dijadikan pembandingan, dijadikan dasar pengembangan penelitian peneliti. Penelitian terkait

yang pernah dilakukan yang ada hubungannya dengan penelitian penulis, terlihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1.1
Keaslian Penelitian

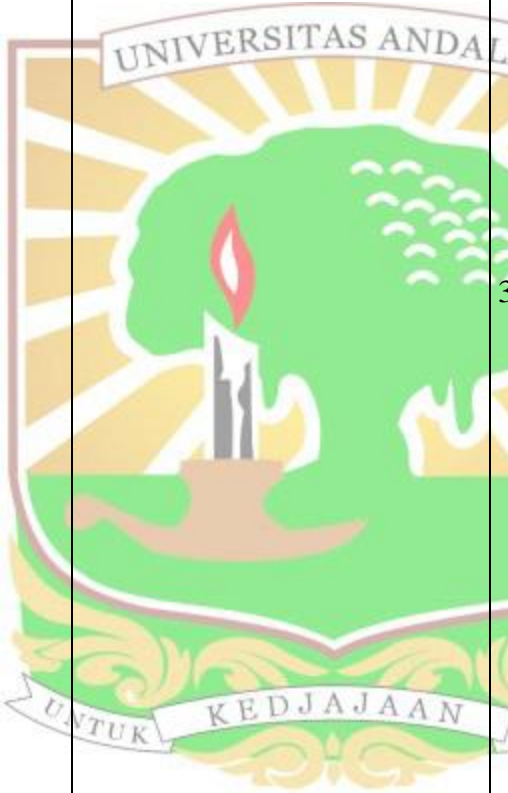
No	Judul penelitian/Peneliti	Rumusan Masalah	Temuan Penelitian
1	Analisa Kecenderungan Pergeseran Fungsi Ajaran perbuatan Melawan Hukum Materil Dalam Tindak Pidana Korupsi Indrianto Seno Adji Disertasi, UI, Tahun 2000	Fungsi sifat melawan hukum materil (<i>materiele wederrechtelijkheid</i>) dari sisi fungsi negatif, maupun melalui pengakuan fungsi positif	Fungsi sifat melawan hukum materil (<i>materiele wederrechtelijkheid</i>), dari sisi fungsi negatif, maupun melalui pengakuan fungsi positif adalah untuk dapat lebih menjangkau perbuatan yang tidak tersentuh melalui perundang-undangan tertulis yang ada sanksi pidananya, padahal masyarakat menganggap perbuatan itu sebagai tercela dan korupstif
2	Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam penanggulangan Tindak Pidana (Studi Tentang Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi) Elwi Danil, Disertasi, UI Tahun 2001	a. Fungsi pembaharuan hukum pidana dalam memberdayakan hukum pidana guna pemberantasan korupsi b. Aspek-aspek yang dapat meminimalkan masalah pokok dalam pemberantasan korupsi c. Implikasi penerapan sistem pembuktian terbalik dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan perlindungan hak asasi manusia d. Proyeksi keberadaan badan-badan khusus pemberantasan korupsi dalam perspektif sistem peradilan pidana	a. Pembaharuan hukum pidana dalam penanggulangan korupsi harus dilakukan secara komprehensif, yang meliputi <i>legal substance, legal structure dan legal culture</i> sebagai unsur utama sistem hukum b. Meskipun undang-undang merupakan aspek penting yang akan menentukan bekerjanya sistem peradilan pidana namun keberadaan undang-undang saja tidak akan menjadi “ <i>sufficient condition</i> ” sekalipun ia merupakan “ <i>necessary condition</i> ” c. Konsistensi penerapan hukum, dan budaya hukum adalah <i>determining factors</i>
3	Analisa Peran kejaksaan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana	a. Kesenjangan ketentuan normatif yang mengatur peran kejaksaan dengan penggunaan pendekatan	Adanya kelemahan-kelemahan ketentuan normatif dalam upaya penal peran kejaksaan yaitu masalah penyidikan,

	<p>Korupsi (Studi Tentang Pendekatan Integral Kebijakan Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Lampung)</p> <p>Eddy Rifai Disertasi, UI Tahun 2002</p>	<p>integral kebijakan kriminal</p> <p>b. Peran kejaksaan dalam melaksanakan kebijakan kriminal yang integral</p> <p>c. Profesionalisme jaksa dalam pemberantasan korupsi</p> <p>d. Peran serta masyarakat dan eksistensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam pemberantasan korupsi</p>	<p>mekanisme kontrol, ketentuan khusus UUTPK dan UU pidana yang terkait dengan korupsi serta UU Kejaksaan. Sedangkan kelemahan dalam upaya non penal adalah tugas dan fungsi Kejaksaan sebagai pengacara negara (JPN) yang bersifat fakultatif</p>
4	<p>Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktek Korupsi Politik dan penanggulangannya)</p> <p>Artijo Alkostar Disertasi, UNDIP Tahun 2007</p>	<p>a. Bagaimana korupsi politik berkorelasi dengan dimensi sosial politik, sosial budaya, sosio kultural, sosio yuridis dan HAM ?</p> <p>b. Upaya (kebijakan/strategi) penanggulangan korupsi politik sebagai suatu perbuatan yang menyimpang</p>	<p>Korupsi politik memiliki dampak lebih luas dibandingkan dengan korupsi yang dilakukan oleh orang yang tidak memiliki posisi politik. Karakter norma konstitusi dalam mengatur strategi kepemilikan yang dipunyai rakyat terlihat berkorelasi dengan timbulnya korupsi politik. Korupsi politik merupakan kejahatan luar bisaa, memiliki hubungan korelasional dengan ideologi hukum dan sistem penegakan hukum.</p> <p>Pada banyak negara perangkat hukum seringkali tidak dapat berfungsi mengontrol, mengendalikan penguasa. Korupsi politik berkorelasi dengan pelanggaran HAM</p>
5	<p>Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan dengan Pendekatan Hukum Progresif (Studi Penyelidikan dan penuntutan Tindak Pidana Korupsi)</p> <p>Yudi Kristiana Disertasi, UNDIP</p>	<p>a. Pendekatan konvensional birokrasi kejaksaan yang tidak dapat berperan secara optimal dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan TPK</p> <p>b. Penyimpangan birokrasi kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan TPK</p> <p>c. Memformulasikan</p>	<p>Rekonstruksi birokrasi kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan, penuntutan tindak pidana korupsi dengan pendekatan hukum progresif dilakukan dengan spirit pembebasan dari pendekatan konvensional.</p> <p>Rekonstruksi harus dilakukan dalam tiga komponen secara sekaligus, yaitu kelembagaan,</p>

	Tahun 2008	rekonstruksi birokrasi kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan, penuntutan tindak pidana korupsi dengan pendekatan hukum progresif	kultur dan substansi hukum Rekonstruksi kelembagaan dilakukan dengan membebaskan birokrasi kejaksaan dari karakternya yang birokratis, sentralistis, pertanggungjawaban hirarkis dan sistem komando Rekonstruksi kultur dilakukan dengan pendelegasian otoritas pengambilan kebijakan dalam semua tahap penanganan perkara, yaitu dengan independensi Rekonstruksi substansi hukum dengan menyempurnakan UU Kejaksaan No 16 Tahun 2004 dan peraturan internal lainnya
6	Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Ridwan Tahun 2010	Analisis kebijakan formulasi hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi	Kebijakan formulasi hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi masih terdapat beberapa kelemahan, sehingga diperlukan pembaharuan dengan menekankan rumusan tindak pidana pada unsur merugikan negara
7	Formulasi Rumusan Tindak Pidana Penerima Manfaat Hasil Korupsi Dalam Perspektif Kebijakan Pemberantasan Korupsi di Indonesia Herlambang Disertasi, UNIBRAW Tahun 2011	Bentuk perbuatan penerima manfaat hasil korupsi sebagai suatu kejahatan korupsi, pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidananya guna menyempurnakan ketentuan tindak pidana korupsi di Indonesia	Perlu adanya formulasi perbuatan penerima manfaat hasil korupsi sebagai norma yang diatur dalam undang- undang tindak pidana korupsi, dan penerima manfaat dari hasil tindak pidana korupsi dapat dimintai pertanggung jawabannya dan dijatuhi pidana
8	Membangun Model Alternatif Untuk Integralisasi Penyidikan Tinda	a. Keintegralan Penyidikan Tipikor oleh penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan penyidik	Penyidikan Tipikor yang dilakukan oleh penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan maupun penyidik

<p>Pidana Korupsi di Indonesia,</p> <p>Hibnu Nugroho Disertasi UNDIP Tahun 2011</p>	<p>KPK</p> <p>b. Kendala-kendala yuridis yang menyebabkan terjadinya ketidak integralan dalam penyidikan tipikor</p>	<p>KPK belum integral, hal ini disebabkan (a) Dalam sistem penyidikan tipikor di Indonesia, lembaga penyidik tipikor yang ada yaitu penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan penyidik KPK memiliki sistem tersendiri yang diatur dalam undang-undang terpisah-pisah, (b) Terkotak-kotaknya lembaga penyidikan tipikor menciptakan kecenderungan instansi sentris/fragmentasi. Sehingga mempengaruhi jalannya proses penanganan perkara dari hasil penyidikan yang dilakukan penyidik Kepolisian kepada Jaksa Penuntut Umum, (c) Belum adanya keintegraliasian dan keselarasan ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dan peraturan yang menjadi landasan kode etik profesi, menyebabkan <i>output</i> yang ada tidak berbentuk suatu keselarasan hasil penyidikan tipikor. Kendala-kendala yuridis yang menyebabkan terjadinya ketidak integralan dalam penyidikan tipikor adalah (a) masih adanya multiplikasi lembaga penyidikan TPK yang menyebabkan munculnya kecenderungan egoisme sektoral dalam proses penyerahan perkara dari penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum, (b) belum adanya formulasi peraturan perundangan yang integral dalam penyidikan tipikor yang dapat mengeliminir munculnya egoisme sektoral</p>
---	--	--

9	<p>Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan anggota legislatif dalam Mencegah Tindak Pidana Korupsi Berbasis Nilai Keadilan</p> <p>Wandi Subroto Disertasi, UNISULA Tahun 2017</p>	<p>a. Kewenangan anggota legislatif yang berpotensi menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi</p> <p>b. Penindakan bagi anggota legislatif yang melakukan tindak pidana korupsi</p> <p>c. Rekonstruksi kewenangan yang berhadapan dengan hukum berbasis keadilan</p>	<p>a. Kewenangan anggota legislatif yang berpotensi menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi disebabkan karena terjadinya penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 71 huruf d dan c UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3</p> <p>b. Penindakan bagi anggota legislatif yang melakukan tindak pidana korupsi sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 10 KUHP dan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik terpidana</p> <p>c. Kewenangan yang seharusnya direkonstruksi untuk melakukan pencegahan terhadap tindak pidana korupsi. Persoalan ketidaksesuaian antara norma dan kenyataan, mengakibatkan terpeliharanya atau tumbuh dan berkembangnya perasaan sinis masyarakat terhadap sistem pidana yang ada karena justru legislator, atau unsur dalam badan legislatif itu sendiri yang memperlihatkan perilaku jahat</p>
10	<p>Implikasi Pengaturan Kewenangan Penyidikan Terhadap Upaya percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Studi Tentang Model Ideal Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia)</p> <p>Sukmareni</p>	<p>1. Bagaimanakah model penyidikan TPK dalam sistem peradilan pidana Indonesia ?</p> <p>2. Bagaimanakah implikasi pengaturan penyidikan TPK dalam sistem peradilan pidana Indonesia terhadap agenda percepatan pemberantasan TPK?</p> <p>3. Bagaimanakah model penyidikan TPK yang ideal dalam kerangka percepatan pemberantasan korupsi di Indonesia ke depannya ?</p>	<p>1. Pengaturan kewenangan penyidikan TPK yang berlaku sekarang memberikan kewenangan pada tiga lembaga yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Kewenangan penyidikan pada masing-masing lembaga tersebut diberikan secara atribusi oleh perundang-undangan yang ada, yaitu KUHAP, UU Kepolisian, UU Kejaksaan, UU TPK dan UU KPK.</p> <p>2. Implikasi pengaturan kewenangan penyidikan TPK, terlihat pada substansi hukum</p>

	<p>Disertasi, UNAND 2018</p>		<p>yang ada belum mengatur pemberian kewenangan secara tegas, sinkron, dan integral sehingga berdampak pada posisi lembaga, independensinya, hubungan antar penyidik (koordinasi), hal ini bukannya mempercepat pemberantasan tindak pidana korupsi, melainkan memperlambat. Pada struktur hukum penyidikan tindak pidana korupsi secara administratif masih terpisah masing-masing belum terpadu, sehingga masing-masing lembaga cenderung terbelenggu dengan sifat fragmentaris dan institusi sentris yang tidak mendukung pemberantasan korupsi</p> <p>3. Model yang ideal untuk penyidikan TPK dalam perspektif <i>ius constituendum</i> berdasarkan hasil analisa penulis, masih tetap dengan model tiga lembaga seperti sekarang, yaitu pada tiga lembaga yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan KPK, dengan beberapa perubahan terutama pada pemberian kewenangan yang sama bagi ketiga penyidik (penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan Penyidik KPK), karena tindak pidana yang diperiksa sama TPK yang memerlukan informasi, data dan analisa yang sulit dalam pembuktiannya</p>
--	----------------------------------	--	--

Sumber : Diolah dari Disertasi yang ada

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum menurut Lawrence M Friedmann, tersusun dari sub sistem – sub sistem hukum berupa *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum) dan *legal culture* (budaya hukum), di mana ketiga unsur ini harus bersinergi satu sama lain, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Ketiga subsistem hukum ini sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak. Substansi hukum biasanya menyangkut aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan. Struktur hukum lebih kepada aparatur serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri, sedangkan budaya hukum menyangkut perilaku masyarakat³⁶

Menurut Anthon F. Susanto, teori sistem merupakan sejarah penjelajahan intelektualitas manusia dalam menemukan cara yang paling tepat untuk mempelajari suatu kesatuan yang kompleks (*complex entity system*).³⁷

Sedangkan mengenai teori hukum Friedman berpendapat bahwa “ *All systemic thinking about legal theory is linked at one end with philosophy and at the other end, with political theory*”(Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan

³⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm.11

³⁷ Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita: Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*, Refika Adhitama, Bandung, 2004, hlm 71

atau permasalahan secara kritis tentang hukum dan ilmu hukum dengan menggunakan metode interdisipliner).³⁸

Teori hukum tidak hanya menggunakan metode sintesis yang bisa dijawab dengan otomatis oleh hukum positif, karena memerlukan penalaran, berbeda dengan dogmatik hukum, yang jawaban pertanyaan atau permasalahannya sudah ada di dalam hukum positif. Teori hukum menganalisis atau membahas secara teoritis/kritis, bukan dengan menunjuk pada hukum positif atau perundang-undangan, tetapi menjawab secara argumentatif dengan penalaran secara teoritis serta kritis, mencari atau menanyakan tentang kebenaran

Selanjutnya, sistem menurut Anatol Rapport adalah *whole wich function as a whole by vertue on the interdependence of its parts* (entitas, konseptual atau fisik, yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan) R.L Ackoff, sistem sebagai *entity, conceptual or physical, which concist of interdependent parts* '(entitas, konseptual atau fisik, yang terdiri dari bagian-bagian yang saling bergantung).³⁹

Kemudian jika ditinjau ciri-ciri suatu sistem, menurut Lili Rasjidi, terlihat sebagai berikut :⁴⁰

- 1) Suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesayuan interaksi (proses);
- 2) Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);

³⁸Lawrence M. Friedman, *Legal Theory*, New York, Columbia University Press, 1970, hlm. 3

³⁹Philips DC, *Holistic Thought in Social Science*, Stanford University Press, California, 1988, hlm 60, Terjemahan Sendiri

⁴⁰Lili Rasjidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm 43-44

- 3) Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- 4) Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);
- 5) Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*);
- 6) Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis, secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

Di samping itu menurut Fuller, sebagai tolak ukur, apakah suatu sistem dapat dikategorikan sebagai sistem hukum atau bukan, harus memenuhi 8 asas, yakni :⁴¹

- 1) Suatu sistem hukum harus mengandung aturan-aturan yang tidak hanya memuat keputusan yang bersifat sementara;
- 2) Peraturan itu setelah selesai dibuat harus diumumkan;
- 3) Berlaku asas fiksi, dalam arti setiap orang dianggap telah mengetahui adanya peraturan yang telah diundangkan;
- 4) Tidak boleh ada aturan yang berlaku surut;
- 5) Peraturan itu harus dirumuskan dan disusun dengan kata-kata yang mudah dimengerti;
- 6) Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi dengan apa yang dapat dilakukan;

⁴¹Fuller, dalam Agus Botosusilo, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1986, hlm

- 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan, sebab apabila ini sering dilakukan maka orang akan kehilangan orientasi;
- 8) Suatu sistem tidak boleh mengandung aturan yang bertentangan satu dengan yang lainnya.

Menurut Marc Ancel, dalam Barda Nawawi Arief, bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari : (a) peraturan hukum pidana dan sanksinya, (b) suatu prosedur hukum pidana, dan (c) suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).⁴² Sejalan dengan itu, menurut Radbruch, bahwa konstruksi dan sistematisasi dalam pengolahan material hukum dilakukan dengan dua cara, pertama, secara kolegal menampilkan hukum sebagai realisasi konsep hukum dan kategori-kategori hukum sebagai komponennya. Kedua, teleologis, melukiskan hukum sebagai realisasi cita hukum itu sendiri.⁴³

Dengan demikian teori sistem ini akan penulis gunakan untuk melakukan analisa terhadap konstruksi dan sistematisasi hukum di bidang penyidikan TPK pada sistem peradilan pidana Indonesia kemudian melihat realitasnya berupa implikasi dari pelaksanaan substansi hukumnya, untuk menemukan model penyidikan TPK yang ideal ke depannya.

2. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, dalam bahasa Belanda *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa

⁴² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 27

⁴³ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, Koehler Verlag, Stuttgart, 1950, hlm 147. Lihat juga Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu HUKUM Nasional Indonesia*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, 2009, hlm 152

Jerman disebut *theorie der autoritat*.⁴⁴ Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. H.D Stout, sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan H.R, menyebutkan bahwa :

*”Bevoedheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”*⁴⁵ (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atura-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)⁴⁶

Berdasarkan pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D Stoud di atas, terkandung dua unsur kewenangan, yaitu :⁴⁷

- 1) Adanya aturan hukum;

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya.

- 2) Sifat hubungan hukum

Sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum, hubungannya bisa bersifat publik atau privat.

⁴⁴Salim, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Radja Grafindo, Jakarta, Cetakan Kedua, 2014, hlm 183

⁴⁵H.D Stout de Betekenissen van de Wet, W.E.J. Tjeenk- Willink-Zwolle, 1994, hlm 102. Dalam Johan Yasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Deepublish, Budi Utama, Yogyakarta, hlm 45

⁴⁶Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-7, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 98

⁴⁷ Salim, *Op.Cit*, hlm 184

Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁴⁸

Selanjutnya Philipus M. Hadjon⁴⁹, dalam tulisannya tentang wewenang mengemukakan bahwa "Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang teletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.

Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam hukum Publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam konsep hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi Negara, karena objek hukum administrasi negara adalah "*bestuurbevoegdheid* (wewenang pemerintahan).⁵⁰ Pemerintah dalam melaksanakan fungsinya (terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan), mendapatkan kekuasaan atau kewenangan itu bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang.⁵¹

Wewenang adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tanggung jawab pekerjaan dapat

⁴⁸Abdul Rasyid Talib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm 208

⁴⁹Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjaja Mada University Press, Yogyakarta, 2002. hlm 73.

⁵⁰*Ibid*

⁵¹Sutarman, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, *Disertasi* Universitas Airlangga, Surabaya .2002, hlm 19

terlaksana dengan baik : hak dan kekuasaan ; yurisdiksi; otoritas. Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus dapat membedakan antara (*authority, gezag*) dari kekuasaan yang diberikan oleh wewenang (*competence, bevoegdheid*). adalah apa yang disebut kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Karenanya, merupakan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanyamengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yurisdiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.⁵²

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar. Dibandingkan dengan fungsi atau tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung.⁵³

Apabila dipergunakan istilah kekuasaan dalam hubungannya dengan Negara, istilah itu selalu dalam arti otoritas atau wewenang. Otoritas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia , adalah : 1) kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga di masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya; 2) hak untuk

⁵² Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm 633

⁵³ Abdul Rasyid, *Log.Cit*, hlm 211

bertindak; 3) kekuasaan, wewenang; 4) hak melakukan tindakan atau hak membuat peraturan untuk memerintah orang lain⁵⁴. Sedangkan wewenang adalah : 1) hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Adapun kewenangan adalah : 1) hal berwenang; 2) hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu⁵⁵

Sedangkan dalam *Blacks Law Dictionary*, kata *authority* diartikan antara lain sebagai berikut :⁵⁶

“ the right or perminssion to act legally on another’s behalf; esp., the power of one person to affect another’s legal relation by act done in accordance with the other’s manifestations of assen; a) the power delegated by a principal to an agent; also termed power over other their person; b) governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administer a public enterprise. Also termed public authority” (Hak bertindak secara hukum atas nama orang lain; khususnya, kekuatan satu orang untuk mempengaruhi hubungan hukum orang lain dengan tindakan yang dilakukan sesuai dengan manifestasi lainnya; a) kekuasaan yang didelegasikan oleh prinsipal kepada agen; juga diistilahkan kekuasaan atas orang lain; b) kekuasaan atau yurisdiksi pemerintah; lembaga pemerintah atau pelayanan publik. Juga diistilahkan otoritas publik).

Sedangkan Henc van Marseveen menggunakan dua istilah dalam menjelaskan konsep kewenangan, ketika menganalisis Undang-Undang Dasar sebagai *document van atributi*, digunakan istilah kekuasaan (*power*), sedangkan dalam menganalisis “pendelegasian” digunakan istilah wewenang (*authority*),. Ia juga mengemukakan ada dua konsep kekuasaan, yaitu kekuasaan yang tidak terkait dengan hukum disebut

⁵⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

⁵⁵ *Ibid*, hlm 1272

⁵⁶ Bryan A. Garner, *Black s Law Dictionary*, Eight Edition, Thomson West, USA, 2004, hlm 142-143, terjemahan penulis

blotemacht atau dalam bahasa Inggris *neck power*. Di sisi lain kekuasaan yang berdasar pada hukum disebut wewenang.⁵⁷

Lain lagi dengan Robert Biersted, mengemukakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan), yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai. Menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap mempunyai wewenang (*authority*) berhak mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya. Wewenang semacam itu bersifat *deontis* berasal dari kata Yunani *deon*, “yang harus”; untuk dibedakan dari “wewenang epistemis”, wewenang dalam bidang pengetahuan.⁵⁸

Selanjutnya Philipus M. Hadjon, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah itu sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahasa Belanda. Namun harus dibedakan bahwa konsep *bevoegheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik. Jika dikaitkan dengan pendapat dari F.A.M Stroink, Wewenang dalam konsep hukum publik merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) disekripsikan sebagai kekuasaan hukum publik (*rechtsmacht*), Dengan demikian dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁵⁹

⁵⁷ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, 2012, hlm 74

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, 2016, hlm 132-133

⁵⁹ *Ibid*, hlm 74-75

Kemudian dari segi komponennya wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu :

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa sertiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya ;
- c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sehubungan dengan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik, menurut Bagir Manan :

“ Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid* perbuatan melakukan atau tidak melakukan, bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur”⁶⁰

Selanjutnya ditegaskan oleh Bagir Manan bahwa, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁶¹

Sedangkan menurut F.A.M Stroink, kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan. Wewenang publik itu dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk bevoegdheid*) maupun administrasi (*administratief*

⁶⁰ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hln 59-60

⁶¹ Bagir Manan, Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, *Makalah*, pada Seminar nasional yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2)

bevoegdheid). Wewenang, yang bersifat ketatanegaraan merupakan wewenang yang diberikan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, sedangkan wewenang yang bersifat administratif diberikan dan dilaksanakan oleh organ administrasi atau pemerintahan.⁶²Selanjutnya dijelaskan oleh F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek, bahwa kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi (*het begrip bevoegdheid is dan ook een lebergrip in het Staats en administratief recht*)⁶³

Terkadang antara kekuasaan dan kewenangan dianggap memiliki pengertian yang sama. Namun sebenarnya ada perbedaan di antara keduanya. Beda antara kekuasaan dengan wewenang (*authority* atau *legalized power*) ialah bahwa kekuasaan merupakan setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan tersebut, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*machts*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) . Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) , sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan

⁶² Lihat F.A.M Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 24- 135

⁶³F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek, *Inleiding in het Staats en Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn Samsan H.D Tjeenk Willink, 1985, p.26

pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁶⁴

Menurut R.J.H.M. Huisman, dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁵:

“Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan en bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer) , of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen. (Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai, misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya atau terhadap badan khusus, seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat)”.

Di samping itu dalam hal membicarakan wewenang, harus mengetahui apa perbedaannya dengan fungsi dan tugas. Fungsi, mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan tugas. Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktivitas-aktivitas yang diperlukan supaya fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktivitas agar dapat terlaksananya fungsi tersebut. Sebuah aktivitas perlu dilakukan oleh sebuah lembaga untuk mendukung terlaksananya sebuah fungsi. Hubungan antara aktivitas dan terlaksananya fungsi merupakan hubungan atas dasar *necessary*, artinya, sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana. Sebuah aktivitas dilakukan oleh sebuah lembaga sehingga hubungan

⁶⁴R.J.H.M Hulsman, *Algemeen Bestuursrecht: een inleiding* dalam Bagir Manan, 2000, *Op.CithIm.* 72.

⁶⁵*Ibid*

antara lembaga dan aktivitas tersebut sangat erat dan dapat dikatakan tidak akan diperlukan lembaga tersebut kalau aktivitas tersebut tidak dibutuhkan.⁶⁶

Sedangkan mengenai cara organ pemerintahan memperoleh kewenangan, menurut H.D van Wijk and Willem Konijnenbelt adalah :

- a) *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan)
- b) *Delegatie : overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
- c) *Mandat :een bestuursorgan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).⁶⁷

Sehubungan dengan cara pemberian kewenangan ini, J.G Brouwer dan A.E Snider berpendapat bahwa :⁶⁸

- 1) *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously nonexistent power and assigns them to an authority;*(pada “atribusi”, kewenangan diberikan kepada suatu organ /institusi) pemerintahan atau ”Lembaga Negara” oleh suatu badan legislatif

⁶⁶*Ibid*

⁶⁷Lihat, H.D van Wijk and Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culenburg, UITgeverij, Lemma, BV, p.56.

⁶⁸J.G Brouwer dan A.E Snider, *A Survey of Dutch Administrative law*, Ars Aequilibr, Nijmegen, 1998, p.16-18

independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten).

- 2) *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;* (Delegasi adalah

kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan atau Lembaga Negara kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya

- 3) *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name* (Pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandate (*mandatory*) memberikan kewenangan pada organ lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil satu tindakan atas namanya

Terdapat perbedaan mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi.

Pada “atribusi” kewenangan yang ada siap untuk dilimpahkan, tetapi tidak demikian dengan “delegasi”. Dalam kaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.⁶⁹

⁶⁹ Abdul Rasyid Thalib, *Op.Cit*, hlm 218-219

Sedangkan Indoharto, juga mengemukakan ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, meliputi :⁷⁰

1) Atribusi;

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan, atas :

- a) Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah ada DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan Perda;
- b) Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

2) Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semua kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang

3) Mandat

⁷⁰Indoharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Harapan, Jakarta, hlm 19, Lihat juga Ridwan HR, *Log. Cit*, hlm 104

Disini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Selanjutnya menurut Philipus M. Hadjon, sumber wewenang menentukan siapa yang bertanggung jawab atas suatu tindak pemerintahan, khususnya berkaitan dengan tanggung jawab jabatan menyangkut masalah legalitas.⁷¹ Sumber wewenang dalam Hukum Administrasi, yaitu (a) Atribusi (melekat pada suatu jabatan, baik diberikan oleh UUD maupun peraturan perundang-undangan), (b) Delegasi (pelimpahan wewenang oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain yang melaksanakan wewenang itu atas tanggung jawab sendiri, dan (c) Mandat (pemberian wewenang pelaksanaan kepada organ lain untuk melakukan tindakan atas nama pemberi mandat).

Sehubungan dengan masalah kewenangan, menurut Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa, dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana (*penal policy*), sasaran dari hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi juga mengatur perbuatan hukum (dalam arti “wewenang/kekuasaan penguasa/aparat penegak hukum). Menurut beliau Peters pernah menyatakan bahwa pembatasan dan pengawasan/pengendalian kekuasaan negara merupakan dimensi yuridis yang sesungguhnya dari hukum pidana tugas yuridis dari hukum pidana bukanlah “mengatur masyarakat” tetapi mengatur “penguasa”; *the limited of one control over, the*

⁷¹ Philipus M. Hadjon, 2003, “Kaitan Hukum Administrasi dan Tata Naskah Dinas”, Universitas Airlangga Surabaya, hlm.1.

*powers of the state constitute the real judicial dimension of criminal law is not policing society but policing the police”.*⁷²

Dengan demikian kebijakan hukum pidana pada hakekatnya mengandung kebijakan mengatur/mengalokasi dan membatasi kekuasaan, baik kekuasaan/kewenangan warga masyarakat pada umumnya maupun kekuasaan/kewenangan penguasa. Jika dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana yang demikian maka dapat pula dikatakan bahwa masalah penegakan hukum pidana bukan terletak di luar hukum pidana itu sendiri, tetapi masuk ruang lingkup hukum tata negara.

Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian yang terdiri dari tiga tahapan kebijakan yaitu (1) tahap kebijakan legislatif/komulatif, (2) tahap kebijakan yudikatif/aplikatif; (3) tahap kebijakan eksekutif/administratif. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa ketiga tahapan di atas terkandung didalamnya tiga kekuasaan/kewenangan, yaitu kekuasaan legislatif/formulatif dalam menetaapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan; kekuasaan yudikatif/aplikatif dalam menerapkan hukum pidana dan kekuasaan eksekutif/administratif dalam melaksanakan hukum pidana.⁷³

Teori ini akan penulis gunakan untuk melakukan analisis terhadap pemberian kewenangan penyidikan dalam SPPI saat ini yaitu kepada tiga lembaga penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan penyidik KPK, yang ketiganya memperoleh kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap TPK dari undang-undang tentang pembentukan, seperti KUHAP, UU Kepolisian, UU Kejaksaan dan UU KPK

⁷² Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek kebijakan Penegakan Hukum Pidana, 1998-2005, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, Dimuat dalam *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, 2007, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hlm 12

⁷³ *Ibid*

c. Teori Legislasi (Perundang-undangan)

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan, yang dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat apakah sesuai dengan teori legislasi.

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzbung*⁷⁴

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknis pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.⁷⁵

Black'Law Dictionary memberikan pengertian tentang legislasi dalam banyak makna, yaitu :⁷⁶

- 1) *The act of giving or enacting laws*(Menetapkan dan memberlakukan undang-undang) ;
- 1) *The power to make laws* (Kekuasaan untuk membuat undang-undang);
- 2) *The act og legislating*(tindakan legislatif);
- 3) *Preparation and enactment of laws*(Penyusunan dan pemberlakuan undang-undang) ;

⁷⁴ Salim, Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Loc. Cit*, hlm 33

⁷⁵ *Ibid*, hlm 36. Lihat juga Sirajuddin, dkk, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Wach dengan Yappika, 2006, hlm 3-4

⁷⁶ Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, United Stae of Amerikan, West Publishing Co, 1978, p 809-810

- 2) *The making of laws via legislation, in contrast to court made laws*(Pembuatan hukum melalui undang-undang berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh Pengadilan) ;
- 4) *Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body* (Perumusan aturan untuk masa depan,hukum ditetapkan oleh badan legislatif).

Sedangkan Petter Noll melihat bahwa teori hukum telah secara eksklusif terfokus pada ajudikasi, sementara legislasi tidak terlalu menjadi perhatian. Ilmu Hukum (*legal science*) secara terbatas hanya menerangkan apa yang disebut Noll sebagai “*a science of the application or rules (Rechtsprechung wissenschaft)*” yang lebih banyak memfokuskan penerpan hukum oleh hakim, padahal menurutnya kreasi para hakim dan para legislator, atau *judicial process* dan *legislatif process*, sesungguhnya melakukan hal yang sama.⁷⁷

Teori ini akan penulis gunakan untuk melakukan kajian terhadap pengaturan yang berkaitan dengan penyidikan TPK yang diatur dalam KUHAP, UU Kepolisian, UU Kejaksaan dan UU KPK, sampai peraturan teknis terkait seperti PP, Kepres, Kepmen sampai Perkap, Perja dan lainnya, untuk melihat model penyidikan TPK dalam SPPI sekarang (*ius constitutum*) untuk mendapatkan bahan kajian dalam merumuskan model penyidikan TPK dalam kebijakan formulasi hukum pidana korupsi yang ideal ke depannya sebagai *ius constituendum*.

Sedangkan Anis Ibrahim, mengartikan legislasi sangat luas, tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi

⁷⁷Peter Noll, *Gezetsgebungslehre*, Rohwohlt, Reinbek , 1973, p, 314

merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat, yaitu :⁷⁸

“ Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum”.

Undang-undang (*gezets*) merupakan dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum.⁷⁹

Menurut S.J. Fockema Andrea, dalam bukunya “ *Rechtsgeleerd handwoordenboek*”, perundang-undangan atau legislation/wetgeving/gezettebung mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

“Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan , yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”⁸⁰

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dantata ururan perundangbukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.⁸¹

⁷⁸Lihat, Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 2008, hlm 114

⁷⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan Kedua , Maret 2010, hlm 25

⁸⁰*Ibid*, hlm 26

⁸¹*Ibid* hlm 25

Dalam kajian teori dan praktik hukum di Indonesia, terdapat beberapa istilah yang sering digunakan, baik istilah perundangan, peraturan perundangan, atau peraturan perundang-undangan, atau istilah lain, seperti peraturan negara dan lainnya. Beberapa aturan hukum pun juga menggunakan istilah yang berbeda, TAP MPRS Nomor: XX/MPRS tentang Memorandum DPR-GR, mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia menyebut istilah peraturan perundangan. Sementara di sisi lain TAP MPR Nomor: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor: 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara resmi menggunakan istilah Peraturan Perundang-undangan.⁸²

Istilah perundang-undangan (*wetgeving, gezetsgebung, legislation*) mengandung arti, yaitu : pertama, proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi, yaitu undang-undang (*wet*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevendmacht, legislative power*, kedua keseluruhan produk peraturan negara tersebut.⁸³

Dengan kata lain bahwa peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat yang berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. ciri umum “abstrak” atau abstrak umum, karena aturan tersebut tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.⁸⁴

Mengenai fungsi dari legislasi ini terdapat perbedaan pendapat, menurut Saldi , peraturan perundangan, atau peraturan perundang-undangan, atau istilah lain, seperti

⁸²Tanto Lailam, Teori Hukum Perundang-undangan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm 1

⁸³*Ibid*

⁸⁴Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ido Hill. Co, Jakarta, 1992, hlm 3

peraturan negara dan lainnya. Beberapa aturan hukum juga menggunakan istilah yang berbeda dua fungsi dari legislasi, yaitu :⁸⁵

- 1) Kewenangan pembentukan undang-undang
- 2) Proses pembentukan undang-undang yang merupakan rangkaian yang terdiri atas :
 - a) Pengajuan rancangan undang-undang;
 - b) Pembahasan rancangan undang-undang;
 - c) Persetujuan rancangan undang-undang;
 - d) Pengesahan rancangan undang-undang
 - e) Pengundangan dalam lembaran negara

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, ada empat fungsi dari legislasi , antara lain :

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislatif Initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment*);
- 4) Persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on International law agreement and treaties or other legal binding document*)⁸⁶

Proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke

⁸⁵Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Presidential Indonesia*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 11

⁸⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm 34

dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya. Menurut Satjipto Rahardjo, legislasi terdiri atas dua tahapan, yaitu tahapan sosiologis (socio politis) dan tahapan yuridis. Pada tahap sosiologis terjadi proses mematangkan suatu gagasan atau masalah, yang bisa saja berubah dari rencana awal untuk selanjutnya dibawa ke tahap yuridis. Tahap yuridis merupakan tahap perumusan suatu kaedah hukum, yang melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis.⁸⁷

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat unsur-unsur, meliputi :⁸⁸

- 1) Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*gesreven recht, written law*); atau dikatakan tertulis karena memiliki bentuk dan format tertentu;
- 2) Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- 3) Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku, jadi bersifat mengatur dan tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*);
- 4) Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), namun tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang, atau tidak ditujukan kepada individu. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap

⁸⁷Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit, Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm

⁸⁸Tanto Lailam, *Log.Cit*, hlm 3

peristiwa konkret atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sesuatu yang mengikat secara umum dan bersifat umum

Jika dilihat dari fungsinya peraturan perundang-undangan ini meliputi fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal meliputi :⁸⁹

1) Fungsi penciptaan hukum

Dalam pandangan hukum tertulis, hukum akan dianggap sah/ada jika hukum tersebut dalam bentuk tertulis dan disahkan oleh pejabat yang berwenang, hal inilah yang memunculkan adanya fungsi penciptaan huku. Sekalipun lahirnya kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi dengan beberapa cara melalui putusan hakim (yurisprudensi), kebiasaan yang tumbuh dalam praktek ketatanegaraan, dan sebagai kebijakan tertulis;

2) Fungsi internalisasi nilai-nilai dasar

Peraturan perundang-undangan merupakan bentuk nyata produk hukum yang didalamnya mengandung nilai-nilai dasar dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konstitusi (UUD 1945) bukan hanya nilai-nilai yang ditetapkan oleh negara, tetapi juga nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, misalnya nilai kearifan lokal;

3) Fungsi pembangunan dan pembaharuan hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (dalam rangka penggantian hukum dari masa ke masa). Hal

⁸⁹ *Ibid*, hlm 5-8

ini berangkat dari anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu, hukum dalam arti kaidah memang bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan, dalam arti pengatur arah kegiatan manusia

4) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum

Peraturan perundang-undangan sebagai wujud nyata sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 juga berfungsi sebagai sarana integrasi berbagai sistem hukum yang masih berlaku di Indonesia (Sistem hukum adat, sistem hukum islam, sistem hukum eropah kontinental (pengaruh daerah jajahan), dan sistem hukum internasional

5) Fungsi kepastian hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum, bahkan salah satu tujuan utama adalah menciptakan kepastian hukum. Syarat kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan jelas dalam perumusannya baik secara intern maupun ekstern (hubungan semantik, kebakuan susunan dan bahasa), harmonis, penggunaan bahasa yang tepat dan mudah di mengerti, bahasa hukum baik dalam arti struktur ataupun peristilahan tertentu agar menggunakan secara jelas dalam upaya menjamin kepastian hukum.

Sedangkan fungsi eksternal Peraturan Perundang-Undangan, adalah sebagai berikut :

1) Fungsi pengatur masyarakat

Peraturan perundang-undangan merupakan pedoman berperilaku masyarakat, ada anjuran/larangan yang harus dipatuhi untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang

baik. Misalnya undang-undang yang mengatur tindak pidana korupsi, tentu ada larangan yang harus dipatuhi untuk mewujudkan negara Indonesia yang bersih dan berwibawa;

2) Fungsi perlindungan hukum dan hak asasi manusia

Perlindungan hukum disini dapat dibedakan atas dua, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa/persoalan mengenai berbagai kebijakan/peraturan tertulis. Sedangkan perlindungan hukum represif merupakan perlindungan yang bertujuan untuk penyelesaian sengketa, dengan pengertian perlindungan melalui peradilan. Perundang-undangan yang dibuat sebagai salah satu instrumen untuk memberikan perlindungan dari pelanggaran hukum atau hak asasi manusia yang dilakukan oleh penguasa

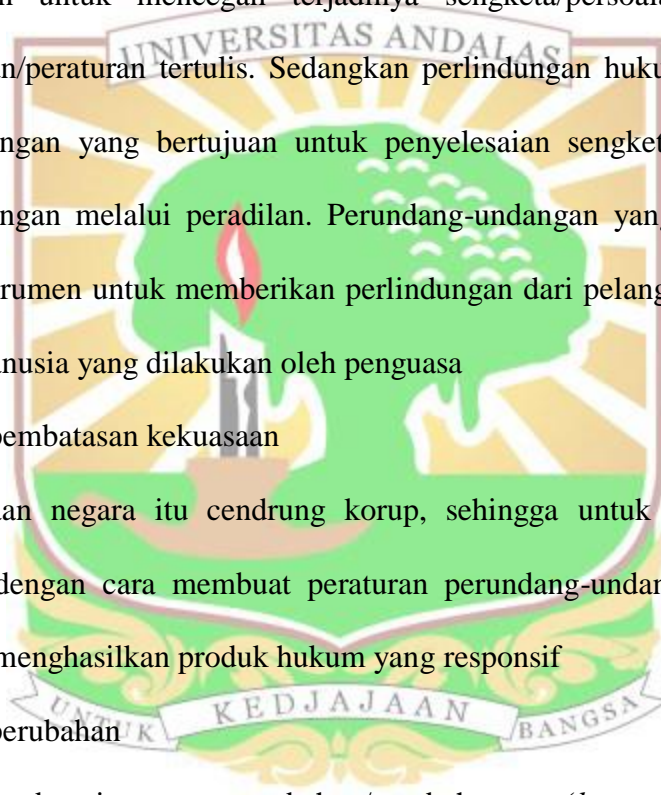
3) Fungsi pembatasan kekuasaan

Kekuasaan negara itu cenderung korup, sehingga untuk membatasi kekuasaan negara dengan cara membuat peraturan perundang-undangan yang demokratis, dengan menghasilkan produk hukum yang responsif

4) Fungsi perubahan

Hukum sebagai sarana perubahan/pembaharuan (*law as a tool of a social engineering*) artinya sebuah negara dari negara otoriter menuju negara demokratis membutuhkan produk perundang-undangan yang demokratis pula/responsif. Artinya sebagai salah satu syarat menunaikan amanah reformasi, adalah melakukan perubahan terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan

5) Fungsi stabilisasi



Dalam arti menjaga keamanan dan ketertiban, banyak kaidah hukum yang bertujuan untuk menjamin stabilitas masyarakat

6) Fungsi kemudahan

Sebagai sarana pengatur berbagai kemudahan. Peraturan yang berisi ketentuan intensif seperti kerigan pajak, dan lainnya justru memberikan kemudahan bagi jalannya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

Selanjutnya jika dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal lain, disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum, dimana tingkah laku tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak dan kewajiban, fungsi, status dan suatu tatanan. Pada penjelasan Pasal 6 memuat dua fungsi legislasi, yaitu :

1) Fungsi penyusunan naskah akademik;

Mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk (tahap awal)

2) Fungsi materi muatan peraturan perundang-undangan (tahap kedua), meliputi;

- a) Harus memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat ;
- b) Harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c) Harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk, dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan putusan;
- e) Memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
- f) Memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- g) Mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- h) Tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau sistem sosial.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa penyusunan legislasi mempunyai kedudukan dan fungsi yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena produk dari penyusunan itu akan melahirkan peraturan perundang-undangan.

Tidak hanya berfungsi sebagai prakarsa penyusunan undang-undang tetapi juga pemberian persetujuan.⁹⁰

Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam suatu sistem norma hukum, terdapat hirarki yang berjenjang, yang menetapkan bahwa norma yang di bawah adalah absah dan memiliki daya laku apabila dibentuk oleh atau berdasar serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.. Teori jenjang norma hukum Hans Kelsen ini diilhami oleh muridnya Adolf Merkl, yang mengemukakan teori tentang tahapan hukum(*die lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*), dimana hukum merupakan suatu tatanan yang hirarki, suatu sistem hukum yang mengkondisikan, dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lainnya atau tindakan.⁹¹ Hukum adalah suatu hirarki mengenai hubungan hukum normatif, bukan suatu hubungan sebab akibat, dan esensinya terletak pada yang seharusnya (*ought*) dan yang ada "*is*" (*sollen dan sein*). Dalam mengkaji hukum harus melihat elemennya, interelasinya, tatanan hukumnya secara keseluruhan strukturnya hubungan tatanan hukum yang berbeda, dan kesatuan hukum dalam tatanan hukum positif yang majemuk.

2. Kerangka Konseptual

Penelitian ini menggunakan beberapa konsep dalam penulisannya yang berkaitan dengan topik yang diteliti, maka pada bagian ini akan dikemukakan batasan pengertian dari istilah yang dimaksud, baik berdasarkan kamus, pendapat para ahli dan ketentuan

⁹⁰Lihat, Iemas Masyitoh, Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, Volume 10, Nomor 1 Februari, 2009, hlm 102

⁹¹Lihat Jimly Asshiddiqie dan Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm 109. Lihat juga Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1945, p 124

perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk menyamakan persepsi terhadap istilah yang digunakan dalam penelitian ini.

- a. Implikasi disini dimaksudkan sebagai dampak, akibat yang timbul dari pengaturan penyidikan terhadap TPK dalam sistem peradilan pidana Indonesia saat ini kewenangannya berada pada 3 instansi dan lembaga penegak hukum, yaitu KPK, Kepolisian dan Kejaksaan, terhadap percepatan pemberantasan korupsi
- b. Pengaturan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah berupa peraturan hukum (perundang-undangan) yang berkaitan dengan penyidikan TPK, yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia, sebagaimana yang tertuang sebagai bahan hukum primer dalam penulisan ini, antara lain KUHAP, UU Kepolisian, UU Kejaksaan, UU KPK dengan semua peraturan pelaksanaannya, seperti PP, Peraturan Presiden, Peraturan Kapolri, Peraturan Jaksa Agung, Keputusan Komisioner KPK dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan penyidikan TPK dalam sistem peradilan pidana Indonesia
- c. Kewenangan disini merupakan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada Kepolisian, Kejaksaan dan KPK untuk melakukan penyidikan terhadap TPK terhadap upaya percepatan pemberantasan korupsi
- d. Penyidikan menurut Pasal 1 angka 2 KUHAP adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Sedangkan penyidik menurut pasal 1 angka 1 jo Pasal 6 KUHAP adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Penyidikan dimaksudkan disini adalah penyidikan terhadap TPK yang diberikan kewenangan untuk melakukannya kepada tiga lembaga, yaitu penyidik Kepolisian, penyidik Kejaksaan dan penyidik KPK

- e. Percepatan Pemberantasan TPK adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas TPK melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹²

Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan TPK pada poin kesembilan mengamanatkan kepada Jaksa Agung dan Kepolisian Negara RI untuk melakukan kerjasama dengan KPK dalam melakukan penelaahan dan pengkajian terhadap sistem-sistem yang berpotensi menimbulkan TPK dalam lingkup tugas, wewenang dan fungsi masing-masing. Sedangkan dalam poin kesebelas angka 9 dan 10 Inpres ini menginstruksikan kepada Jaksa Agung dan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mengoptimalkan penyidikan dan penuntutan dan terhadap TPK dan menyelamatkan keuangan negara.

Berdasarkan uraian di atas maka pada penelitian ini penulis akan meneliti tentang implikasi dari penyidikan terhadap TPK yang dilakukan oleh Penyidik Polri, Penyidik Kejaksaan dan Penyidik KPK sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan dalam rangka percepatan pemberantasan terhadap TPK pada sistem peradilan pidana dalam hukum positif yang berlaku saat ini di Indonesia.

- a. Tindak Pidana Korupsi (TPK) yang dimaksudkan disini adalah tindak pidana yang diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999, yang kemudian diubah dengan UU Nomor

⁹² Lihat, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

20 Tahun 2001, dan perundang-undangan lain yang terkait dengan tindak pidana korupsi, seperti pencucian uang, Pemerintahan yang bersih dari Korupsi Kolusi dan nepotisme, Transfer dana dan lainnya.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sebagai suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya.⁹³ Suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁹⁴

Penelitian ini bersifat deskriptif.⁹⁵ Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁹⁶

Pada penelitian ini keadaan yang di teliti adalah Implikasi pengaturan kewenangan penyidikan dalam upaya percepatan pemberantasan TPK dalam hukum pidana positif Indonesia, yang memberikan kewenangan kepada tiga lembaga yaitu Penyidik Kepolisian, Penyidik Kejaksaan dan penyidik KPK.

2. Pendekatan yang Digunakan

⁹³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1982, hlm 43

⁹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Jakarta, 2005, hlm 35

⁹⁵Penelitian deskriptif, menurut Emory, yaitu penelitian yang terkonsentrasi pada upaya untuk menjawab siapa, apa, dimana, kapan, bagaimana. Dapat juga diajukan pertanyaan mengapa, tetapi lebih dititik beratkan pada pengungkapan hubungan antar variabel. Dimaksudkan untuk menemukan informasi seluas-luasnya tentang variabel yang bersangkutan, dan tidak bermaksud melakukan telaah tentang hubungan antar variabel. Nico Ngani, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustitia, 2012, hlm 68

⁹⁶Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 25

Untuk menjawab permasalahan yang penulis kemukakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*). Penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sama dengan penelitian hukum kepustakaan yang menitikberatkan perhatiannya pada data sekunder.⁹⁷ Pada penelitian ini pendekatan hukum normatif merupakan upaya mengkaji hukum dari aspek hukum sebagai suatu fenomena tersendiri yang penulis gunakan untuk menganalisa implikasi pengaturan kewenangan penyidikan TPK dalam hukum positif di Indonesia.

Pendekatan normatif disini terutama ditujukan untuk melakukan :

- a. Inventarisasi peraturan yang terkait dengan penyidikan TPK sebagai ketentuan hukum pidana formil dan penegakan hukumnya (Pendekatan Undang-Undang)
- b. Sinkronisasi berbagai peraturan terkait baik secara vertikal maupun horizontal tentang penyidikan TPK
- c. Asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan yang ada tentang penyidikan tindak pidana korupsi

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian yang bersifat *yuridis normatif*, menggunakan bahan hukum sebagai bahan kajian. Bahan hukum disini dimaksudkan yakni berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan tentang penyidikan TPK dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Bahan hukum yang disini terdiri atas :

- a. Bahan hukum primer, sebagai bahan hukum utama, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan

⁹⁷*Op.Cit*, hlm 71

Keputusan Presiden yang berhubungan dengan penyidikan tindak pidana korupsi, antara lain .

b. Bahan hukum sekunder

Sebagai bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, penulis peroleh dari berbagai hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, baik berupa laporan penelitian, artikel dalam journal hukum, Buku-buku hukum, koran, internet, juga termasuk risalah RUU KUHAP, RUU Kepolisian, RUU Kejaksaan, RUU KPK. serta peraturan internal masing-masing lembaga sebagai kebijakan operasional yang berkaitan dengan permasalahan penelitian

c. Bahan hukum tertier sebagai bahan pendukung dari bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan dokumentasi sesuai kebutuhan

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*Library Research*) berupa studi dokumen, yang merupakan suatu metode pengumpulan data yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian yang diambil dari dokumen atau bahan pustaka atau literatur. Data yang diperlukan sudah tertulis dan diperoleh oleh orang lain atau suatu lembaga.⁹⁸

Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada lembaga dan perguruan tinggi yang ada untuk mendapatkan bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian penulis yakni Perpustakaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia untuk mendapatkan risalah undang-undang terkait, Perpustakaan Universitas Diponegoro, Perpustakaan Universitas Gajah Mada, Perpustakaan *Van Vollen Hoven Leiden University*, untuk

⁹⁸ Rianto Adi, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm 61.

mendapatkan bahan hukum mengenai kewenangan, Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Jakarta, Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Malang, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, *Indonesia Corruption Wach* (ICW), ditunjang juga dengan perpustakaan *on line* (*e book*) serta literatur yang peneliti miliki sendiri.

Untuk memperoleh data tambahan berupa pendapat ahli dan perwakilan lembaga penyidik, dilakukan melalui wawancara. Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.⁹⁹

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

a. Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumen, dimulai pengolahannya dengan melakukan reduksi data, yaitu melakukan identifikasi terhadap satuan bahan hukum yang diperoleh baik dari yang memiliki makna, jika dikaitkan dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dilakukan *coding* dengan memberi kode tertentu dengan membuat sumber data supaya mudah ditemukan bila diperlukan. Bahan hukum yang sudah di reduksi tadi dikategorikan (kategorisasi bahan hukum) dengan memilah-milah dengan semua bagian yang memiliki kesamaan dan diberi label. Setelah itu dilakukan sintesis data, dalam artian mencari kaitan antara satu kategori dengan kategori lainnya dan diberi nama.

⁹⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1998, hlm 82

Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari permasalahan bersifat abstrak (umum) kepada persoalan konkrit (khusus).¹⁰⁰ mengenai implikasi pengaturan kewenangan penyidikan TPK dalam hukum positif Indonesia. Atas hasil gambaran umum yang diperoleh kemudian dicari generalisasi tentang permasalahan yang akhirnya diambil konklusi guna memberikan jawaban terhadap permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu pengaturan kewenangan penyidikan yang ideal dalam upaya percepatan pemberantasan TPK ke depannya.

Untuk menambah bahan kajian untuk lebih mempertajam analisis terhadap permasalahan yang diangkat, akan dimintakan pendapat dari beberapa pihak yang berkompeten dengan topik dan permasalahan yang diteliti, yang terdiri dari ahli hukum, pihak Kepolisian, Kejaksaan dan KPK.

b. Analisis Bahan Hukum

Terhadap bahan hukum yang sudah di olah dilakukan penafsiran hukum, sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti. Penerapan penafsiran (*hermeneutik*) terhadap hukum selalu berhubungan dengan isinya. Setiap hukum mempunyai dua segi, yaitu tersurat dan yang tersirat bunyi hukum dengan semangat hukum. Ketepatan pemahaman (*subtilitas intelegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) sangat dibutuhkan untuk menerangkan hukum.¹⁰¹

Penafsiran yang penulis gunakan di sini adalah penafsiran *teleologis*, yaitu mencari tujuan atau maksud dari suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini

¹⁰⁰Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm 27

¹⁰¹Amiruddin, *Log. Cit.*, hlm 163

penulis ingin menganalisis tujuan dan maksud undang-undang memberikan kewenangan penyidikan kepada masing-masing lembaga yaitu Penyidik Polri, Penyidik Kejaksaan dan Penyidik KPK, dalam upaya percepatan pemberantasan TPK di Indonesia.

Sedangkan untuk menganalisis hubungan antara hasil penafsiran terhadap bahan hukum yang penulis peroleh dilakukan analisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Analisis kualitatif terhadap bahan hukum yang sudah diperoleh, yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus dan tidak menggunakan alat bantu statistik.¹⁰²

Melakukan penilaian terhadap bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian dengan peraturan hukum yang berlaku, kemudian dilakukan analisis secara mendalam berdasarkan teori-teori hukum yang berkaitan dan dijadikan dasar pada kerangka teori untuk menjawab permasalahan yang diteliti untuk menemukan pengaturan kewenangan penyidikan yang ideal sebagai upaya melakukan percepatan pemberantasan TPK ke depannya yang diharapkan dapat dijadikan solusi terhadap permasalahan dan upaya perbaikan yang dibutuhkan pada penyidikan dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi ke depannya di negara ini.

¹⁰² Rianto Adi, *Log. Cit*, hlm 128