

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam perspektif filosofis, korupsi dapat diposisikan sebagai perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan kebenaran, dan telah menjadi sebuah fenomena hukum.¹ Korupsi berakibat sangat berbahaya bagi berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik aspek kehidupan sosial, politik, birokrasi, ekonomi, maupun aspek budaya dan kehidupan individu. Fakta empirik dari hasil penelitian di banyak negara dan dukungan teoritik oleh para saintis sosial telah menunjukkan bahwa korupsi berpengaruh negatif terhadap rasa keadilan sosial dan kesetaraan sosial. Korupsi menyebabkan perbedaan yang tajam di antara kelompok sosial dan individu baik dalam hal pendapatan, prestis, kekuasaan dan lain-lain.²

Tindak pidana korupsi telah ditempatkan sebagai salah satu kejahatan terorganisir dan bersifat transnasional berdasarkan rekomendasi *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)*. Kejahatan ini tidak lagi hanya dapat dianggap sebagai sesuatu yang merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara saja, tetapi juga sudah sepatutnya dilihat sebagai sesuatu yang melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia.³ Menurut Elwi Danil, terdapat cukup alasan yang rasional

¹ Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam UU No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan sanksi pidana karena korupsi. Ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut: 1. Kerugian keuangan negara 2. Suap-menyuap 3. Penggelapan dalam jabatan 4. Pemerasan 5. Perbuatan curang 6. Benturan kepentingan dalam pengadaan 7. Gratifikasi.

² Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia dan Pemecahannya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 7

³ Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Korupsi; Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2013. hlm. 1.

untuk mengkategorikan korupsi sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), sehingga pemberantasannya perlu dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa (*extraordinary measure*) dan dengan menggunakan instrumen-instrumen hukum yang luar biasa juga (*extraordinary instrument*).⁴ Hal tersebut menurut Elwi Danil disebabkan karena dengan cara-cara konvensional aparat penegak hukum relatif tidak berdaya dan tidak mempunyai kekuatan untuk menghadapi jenis tindak pidana ini.⁵

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut juga Undang-Undang Pemberantasan Korupsi) yang menjadi landasan bagi upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi mengalami perubahan mendasar. Perubahan pertama terjadi pada 24 Juli 2006 ketika Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan norma Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan konstitusi yang menjadi norma formil. Perubahan kedua terjadi pada 25 Januari 2017, dimana Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 menghapus kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).⁶

⁴ Elwi Danil, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm. 76.

⁵ Elwi Danil, *Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi; Studi Tentang Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Disertasi Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm. 2.

⁶ Amar Putusan menyatakan; “Menyatakan kata ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 116). Putusan ini tidak diambil dengan suara bulat. Ada empat Hakim Konstitusi mengajukan dissenting opinion (pendapat berbeda) yakni I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Aswanto, dan Maria Farida Indrati.

Oleh karena itu, tindak pidana korupsi yang selama ini dikategorikan sebagai delik formil berubah menjadi delik materiil yang mensyaratkan adanya akibat yaitu unsur kerugian keuangan negara yang harus dihitung secara nyata/pasti. Ini berarti, sejak diucapkannya putusan tersebut, maka keberlakuan delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah bergeser maknanya karena sudah dinyatakan tidak berlaku dan bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945. Sejak saat itu tindak pidana korupsi berdasar kedua pasal tersebut harus dimaknai sebagai delik materiil, yakni delik yang pencelaannya ditujukan pada timbulnya akibat yang dilarang, yakni adanya kerugian keuangan negara secara nyata atau aktual (*actual loss*).

Polemik terkait kewenangan penghitungan kerugian negara dalam penanganan kasus korupsi terjawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Dengan diterbitkannya Putusan MK Nomor: 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 tersebut, maka MK mengakui kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigasi yang menguatkan kewenangan BPKP untuk melakukan audit investigasi berdasarkan Keppres 103 Tahun 2001 dan PP No 60 Tahun 2008. BPKP dan BPK masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan audit berdasarkan peraturan.

Selanjutnya lahir pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 jelas telah mempersempit serta membatasi kewenangan penyidik dan hakim untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi (koruptor). Akan tetapi dari sisi lain justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak. Sekarang, tidak bisa lagi orang dihukum tanpa adanya aturan hukum tertulis dan tanpa bukti riil adanya kerugian negara. Orang

Intinya, keempat hakim ini menolak pengujian Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Mereka beralasan kedua pasal yang diajukan tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 dan tetap sebagai delik formil.

juga tidak bisa seenaknya ditangkap dan ditahan tanpa diproses hukum sehingga rumor penyidikan dan peradilan sesat bisa diatasi. Dampak hukum dalam praktik ke depannya yaitu aparaturnya penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian negara yang riil sebelum melakukan penyelidikan perkara korupsi.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUUXIV/-2016 dimana menyatakan bahwa frasa kata “dapat” dalam rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan konstitusi sehingga “tidak mengikatnya” kata “dapat” menjadikan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi menjadi delik materiil, dimana sebelumnya ketentuan Pasal tersebut adalah delik formil.⁷ Tindak pidana korupsi yang menyangkut kerugian keuangan negara diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 2 ayat (1) menyatakan “*Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)*”.

Pasal 3 menyatakan “*Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara*

⁷ Dadin E. Saputra, Implikasi Hukum Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Hukum dan Pemikiran SYARIAH*, Volume 18, Nomor 1, Juni 2018

paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)''.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 telah menjatuhkan putusan yang menguji konstitusionalitas Pasal 6 huruf a dan penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 6 tersebut menyebutkan : "Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas :

(a). Koordinasi dengan Instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi". Adapun penjelasan Pasal 6 menyebutkan : "Yang dimaksud dengan "Instansi yang berwenang" termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen".

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan : "... sah atau tidaknya LHPKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya. Tugas dan kewenangan instansi yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang *a quo* dalam hal ini BPKP dan BPK telah disebutkan dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masing-masing. KPK sebagai salah satu pelaku dari sistem peradilan korupsi memiliki kewenangan diskresioner untuk meminta dan menggunakan informasi mengenai kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi atau pihak-pihak lain yang terkait untuk kepentingan penyidikan. Mengenai terbukti atau tidak terbuktinya suatu kerugian negara yang disebutkan dalam LHPKKN atau sah tidaknya LHPKKN tersebut tetap yang mempunyai kewenangan mutlak dari hakim yang mengadilinya. Dengan perkataan

lain, walaupun KPK memiliki kewenangan diskresioner untuk menggunakan informasi tentang kerugian negara dalam bentuk LHPKKN dari BPKP atau BPK dalam penyidikan, digunakan atau tidaknya informasi tersebut dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara....”.

Pada situasi sekarang ini, telah banyak muncul perdebatan yang bersinggungan tentang badan atau lembaga yang berwenang dalam menghitung kerugian negara. Sementara itu dalam tindak pidana korupsi, salah satu unsur yang paling disorot adalah unsur kerugian keuangan negara.⁸ Dalam proses penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi, penyidik dalam perhitungan kerugian negara menggunakan beberapa lembaga negara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Proyek Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota bahkan Auditor Internal Kejaksaan.

Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia berbunyi:

“BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga/badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”

Terkait rumusan tersebut, pertanyaannya adalah bagaimana dengan BPKP? Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, BPKP adalah Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Dalam Pasal 48 ayat (2) huruf a mengatur, aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui : *audit*. Selain itu, Pasal 49 ayat (2) huruf c PP Nomor 60 Tahun 2008 mengatur tentang *BPKP melakukan*

⁸ Syntax Literate, Formulasi Hukum Pidana Dalam Menetapkan Kerugian Negara Pada Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal ilmiah Indonesia*, Vol 3, No 1 Januari 2018 hlm 22.

*pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi : kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.*⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf e Perpres Nomor 192 Tahun 2014, fungsi BPKP antara lain melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi. Lantas bagaimana dengan Kejaksaan, apakah Kejaksaan dapat juga melakukan perhitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana Korupsi? Pada dasarnya memang tidak ada aturan yang melarang atau memperbolehkan Jaksa untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara sendiri, akan tetapi sesuai bunyi Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia “Dibidang pidana Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang”.

Dalam Penjelasan Pasal demi pasal salah satu wewenang dimaksud adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.¹⁰ Dalam melakukan penyidikan, tugas Jaksa Penyidik adalah mencari data, mengumpulkan barang bukti serta alat bukti. Dalam tindak pidana korupsi salah satu unsur yang harus diperoleh adalah berapa besar kerugian keuangan negara. Apabila kerugian keuangan negara tersebut sudah jelas dan pasti, serta tidak sulit menghitungnya, Kejaksaan dapat menentukan sendiri kerugian keuangan negara tersebut¹¹.

⁹ Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia beserta penjelasannya.

¹¹ AgungTri Wahyudianto, Kewenangan Kejaksaan Dalam Penetapan Kerugian dan Perhitungan Kerugian Negara dalam perkara Tindak Pidana Korupsi, *Badamai Law Journal*, Vol 3, Issues 2 September 2018.

Contoh perhitungan kerugian negara perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan sendiri oleh Kejaksaan adalah Laporan Hasil Audit Dari Auditor Internal Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat No: R-478/L.3/Hs/08/2021 tanggal 10 Agustus 2021 Dugaan Tindak pidana korupsi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS) BMT Koto Lua Kecamatan Pauh Kota Padang Tahun 2019 s.d 2020 dan Laporan Hasil Audit Dari Auditor Internal Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat No: R-362/L.3/Hs/04/2022 tanggal 25 April 2022 tentang Dugaan Tindak pidana korupsi pada Pekerjaan Pembangunan Lapangan Tenis Indoor Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kabupaten Pasaman Barat Tahun Anggaran 2018, dimana kemudian dalam kasus ini terdakwa dinyatakan terbukti bersalah dan merugikan keuangan negara untuk kemudian dijatuhi pidana, dan putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkract van gewjisde*).¹²

Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi:

1. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
2. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administratif; atau
 - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
3. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut

¹² Laporan Hasil Audit Dari Auditor Internal Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat No: R-362/L.3/Hs/04/2022 tanggal 25 April 2022 Dugaan Tindak pidana korupsi Pekerjaan Pembangunan Lapangan Tenis Indoor Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kab. Pasaman Barat TA 2018.

dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

4. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
5. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (c) terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.
6. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang juga berperan dalam penegakan hukum khususnya tindak pidana korupsi. Untuk Pemerintah Provinsi, Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah Inspektorat Provinsi, sedangkan untuk kabupaten/kota pengawas internalnya adalah Inspektorat Kab/kota.¹³

Dalam kasus tindak pidana Korupsi, Inspektorat Provinsi maupun Inspektorat Kabupaten/Kota atas laporan pengaduan masyarakat atau atas permintaan aparat penegak hukum dapat melakukan audit investigasi maupun audit perhitungan kerugian negara. Contoh Laporan Audit kasus tindak pidana korupsi yang perhitungan kerugian keuangan negaranya dilakukan oleh inspektorat provinsi dan kab/kota adalah:

¹³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan.

1. Laporan Hasil Audit Inspektorat Kabupaten Tanah Datar No: 147/Isnp-Td/2018 Tgl 13 Nopember 2018 Ttg. Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Penyalahgunaan Dana Nagari Saruaso, Kecamatan Tanjung Emas Kabupaten Tanah Datar 2009 S.D 2015. Terdakwa Di Vonis 1 Thn (*Inkracht*).¹⁴
2. Laporan Hasil Pemeriksaan Perhitungan Kerugian Negara Inspektorat Provinsi Sumatera Barat Nomor: 11/Insp-Kasus/Vii/2020 Tgl 28 Juli 2020 Penyalahgunaan Dana Infak Masjid Raya Sumatera Barat, PHBI, dan Dana Unit Pengumpul Zakat. (Rp. 1,7 Milyar).¹⁵

Audit investigatif dalam tindak pidana korupsi sebenarnya bukan merupakan domain Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Kewenangan audit investigatif secara atributif ada pada Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diatur mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang dapat melaksanakan audit Investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana, dan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana maka Badan Pemeriksa Keuangan harus segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang.

Di lain sisi, berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016, menjelaskan pada Bagian A angka (6) Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 disebutkan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional tersebut.

¹⁴ Bidang Tindak Pidana Khusus Kejari Tanah Datar, *Laporan Hasil Audit Inspektorat Kab.Tanah Datar No: 147/Isnp-Td/2018 Tgl 13 Nopember 2018* Ttg. Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Penyalahgunaan Dana Nagari Saruaso, Kec Tanjung Emas Kab Tanah Datar 2009 S.D 2015.

¹⁵ Bidang Tindak Pidana Khusus Kejati Sumbar, *Lhppkn Inspektorat Prov. Sumbar No.11/Insp-Kasus/Vii/2020 Tgl 28 Juli 2020* Penyalahgunaan Dana Infak Masjid Raya Sumbar, Phbi, Dana Unit Pengumpul Zakat. (Rp. 1,7 Milyar).

Maksudnya, badan-badan audit lain selain BPK tidak berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara. Badan-badan audit lainnya termasuk BPKP, hanya berwenang mengaudit dan memeriksa pengelolaan keuangan negara.

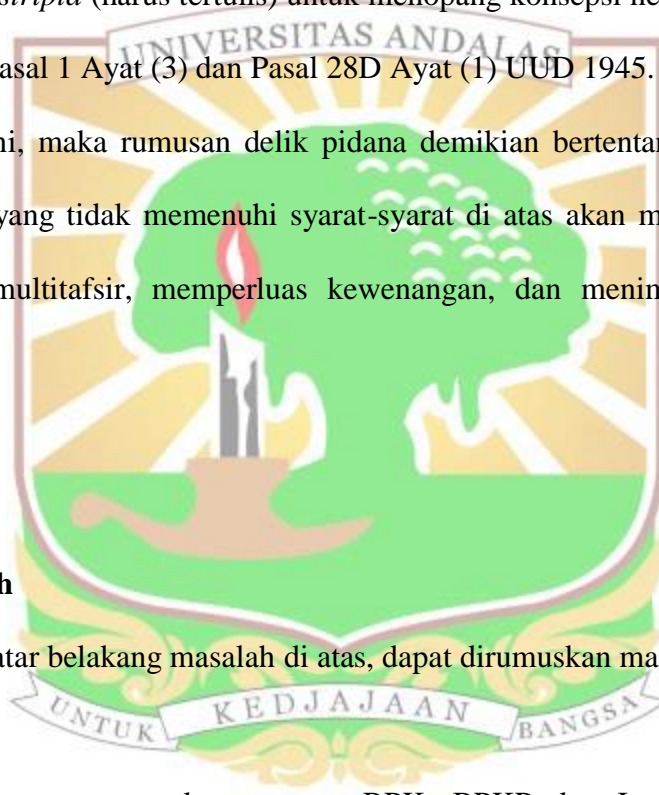
Tentunya hal ini menimbulkan sebuah polemik mengenai penghitungan kerugian keuangan negara dan proses pemberantasan tindak pidana korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) misalnya, tentu harus terlebih dahulu menunggu hasil audit BPK mengenai kerugian negara, tindakan KPK tentunya bisa terhambat karena menunggu terlebih dahulu dari hasil audit BPK, tentunya hal ini mempengaruhi progresivitas pemberantasan tindak pidana korupsi.

Belum lagi terkait dengan durasi waktu BPK dalam melakukan audit kerugian negara, apabila BPK dalam menyelesaikan audit lama, tentunya hal tersebut berimplikasi terhadap tindakan KPK dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap tindak pidana korupsi. Sehingga berdasarkan hal ini, KPK sangat bergantung sekali dengan BPK. Sebenarnya dalam persoalan yang terkandung dalam substansi Pasal 2 dan 3 UU Tipikor terkait kata “dapat”, tidak terdapat persoalan atau pertentangan norma yang begitu *urgent* untuk dihapuskan, persoalan yang menjadi problematika yaitu terkait dengan pembuktian dari adanya unsur kerugian negara, hal ini berdampak pada sulitnya pengusutan kasus tindak pidana korupsi dikarenakan harus diperlukan pembuktian terlebih dahulu atas kerugian negara.

Berdasarkan atas hal ini, dengan dihapusnya kata “dapat” berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, maka konsekuensinya adalah jika akibat yang dilarang, yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara belum atau tidak terjadi, sedangkan unsur yang lainnya, seperti secara melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau orang lain

atau suatu korporasi telah terpenuhi secara nyata, berarti hal tersebut belum terjadi tindak pidana korupsi.

Putusan MK bersifat *erga omnes*¹⁶ (berlaku untuk semua warga negara), sehingga putusan MK terkait dengan hukum pidana harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam hukum pidana. Untuk kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum, rumusan delik pidana harus memenuhi beberapa prinsip *lex previa* (tidak berlaku surut), *lex certa* (harus jelas), *lex stricta* (harus tegas), dan *lex scripta* (harus tertulis) untuk menopang konsepsi negara hukum yang mana dimaksudkan dalam Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Apabila prinsip-prinsip di atas tidak terpenuhi, maka rumusan delik pidana demikian bertentangan dengan konstitusi kita. Rumusan delik yang tidak memenuhi syarat-syarat di atas akan merugikan warga negara karena tidak jelas, multitafsir, memperluas kewenangan, dan menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁷



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi Kejaksaan RI dalam melakukan perhitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi?

¹⁶ *Erga omnes* berasal dari bahasa latin yang artinya berlaku untuk setiap orang (*toward every one*). Asas *erga omnes* atau perbuatan hukum adalah berlaku bagi setiap individu, orang atau negara tanpa perbedaan (*A erga omnes law or legal act applies as against every individual, person or state without distinction*). Suatu hak atau kewajiban yang bersifat *erga omnes* dapat dilaksanakan dan ditegakkan terhadap setiap orang atau lembaga, jika terjadi pelanggaran terhadap hak tersebut atau tidak memenuhi suatu kewajiban. (Erga Omnes Definition, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/E/ErgaOmnes.aspx>, diakses pada tanggal 12 Januari 2022.)

¹⁷ Amir Syamsudin, *Putusan MK dalam Penegakan Hukum Korupsi*, Harian Kompas 02 Februari 2017.

2. Bagaimana implikasi hukum terhadap perkara tindak pidana korupsi yang nyata-nyata dalam dokumen lembaga pemeriksa keuangan negara tidak ditemukan adanya kerugian keuangan negara tetapi di dalam penyelidikan dan penyidikan ditemukan adanya unsur kerugian keuangan negara?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis yaitu dengan memberikan masalah hukum sebagaimana yang disebutkan dalam permasalahan tersebut di atas dan berusaha memahami secara lebih mendalam dengan kajian-kajian terhadap masalah hukum dimaksud serta hal-hal yang melatarbelakangi terjadinya masalah hukum itu, sehingga diharapkan hasil kajian ini melahirkan pemikiran prospektif dalam kerangka pembaharuan hukum berkaitan dengan masalah hukum yang menjadi fokus penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui, menganalisis dan menjelaskan tentang pengaturan kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi Kejaksaan RI dalam melakukan perhitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Dari analisis itu kemudian diketahui lembaga negara manakah yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menghitung kerugian nyata dalam sebuah perkara tindak pidana korupsi menurut Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Mengetahui dan menganalisis serta menjelaskan tentang implikasi hukum terhadap perkara tindak pidana korupsi yang nyata-nyata dalam dokumen lembaga pemeriksa keuangan negara tidak ditemukan adanya kerugian keuangan negara tetapi di dalam penyelidikan dan penyidikan ditemukan adanya unsur kerugian keuangan negara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, temuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan baru bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana. Lebih jauh lagi, secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan serta memberikan masukan bagi berkembangnya kajian dalam ilmu hukum, terutama kepastian hukum (*legal standing*) untuk menghitung kerugian nyata dalam sebuah perkara tindak pidana korupsi menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi dan informasi pemikiran dan pertimbangan bagi praktisi dalam menentukan kebijakan di bidang hukum pidana sehingga nantinya dapat diharapkan lebih menekankan pada perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya pada rasa keadilan dan kepastian hukum dalam penegakan tindak pidana korupsi.

E. Keaslian Penelitian

Sampai sejauh ini, belum ditemukan adanya penelitian yang mengkaji secara khusus menyangkut masalah kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi Kejaksaan RI dalam penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Namun

demikian, sekedar sebagai perbandingan, dibawah ini dijelaskan beberapa disertasi/tesis yang mengkaji permasalahan yang tidak jauh berbeda dengan judul usulan penelitian ini.

1. **SUPRIYANTO, *Reformulasi Pengertian Unsur Yang Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi***, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2017. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa pengertian keuangan negara dan perekonomian negara dalam UUPTPK tidak jelas, kabur, multi tafsir dan tumpang tindih dalam beberapa peraturan perundangan, sehingga dalam penerapan menimbulkan banyak problematika dan hambatan. Oleh karena itu perlu formulasi baru yang tepat mengenai pengertian keuangan negara dan perekonomian negara dalam UUPTPK. Untuk kejelasan dan kepastian maka pengertian keuangan negara mengacu pada Undang-undang Keuangan Negara sedangkan pengertian perekonomian negara mengacu pada sistem perekonomian Indonesia yaitu sistem ekonomi Pancasila dan demokrasi ekonomi yang dijiwai oleh Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” seyogyanya bukan merupakan unsur yang wajib dibuktikan dalam UUPTPK sebagaimana UNCAC-2003, namun sebagai pertimbangan untuk memperberat pemidanaan. Rekomendasi dalam penelitian ini adalah pemerintah perlu melakukan kebijakan legislasi yaitu amandemen UUPTPK terhadap substansi pengertian keuangan negara yang mengacu pada Undang-Undang Keuangan Negara, pengertian perekonomian negara yang mengacu pada sistem ekonomi Pancasila dan demokrasi ekonomi yang dijiwai oleh Pasal 33 UUD 1945. Selanjutnya, melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait pengertian keuangan Negara, antara lain Undang-Undang tentang BUMN, Undang-Undang tentang

Perseroan Terbatas dan UUPTPK, khususnya keuangan negara yang berada dalam BUMN atau BUMD. Memasukan jenis tindak pidana penyuapan pejabat publik asing dan pejabat organisasi internasional publik serta penyuapan dan penggelapan kekayaan di sektor swasta ke dalam UUPTPK.

2. **DARMONO**, disertasi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2010 dengan judul *“Eksistensi Lembaga Pengawasan Fungsional Dalam Kaitannya Dengan Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi”*. Dalam disertasinya, ini menguraikan kondisi obyektif dan titik-titik kelemahan penyelenggaraan pengawasan fungsional dalam pemerintahan di Indonesia. Menurutnya, keberadaan atau eksistensi lembaga pengawasan dalam suatu organisasi merupakan suatu kebutuhan yang tidak bisa dipungkiri dan harus dipenuhi. Setiap organisasi pada dasarnya telah menyadari bahwa keberadaan lembaga pengawasan adalah penting yang berfungsi untuk mengontrol suatu organisasi termasuk sumber daya manusia yang ada di dalamnya. Dua poin penting dari hasil disertasinya adalah eksistensi lembaga pengawasan fungsional yang belum efektif disebabkan karena adanya kelemahan-kelemahan mencakup kelemahan yuridis, kelembagaan, dan kelemahan sumber daya manusia. Selain itu sebuah lembaga pengawasan yang efektif menurutnya, harus memberikan kontribusi baik secara represif maupun secara preventif atas terjadinya penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi oleh para aparatur penyelenggaraan negara. Maka perlu juga dilakukan perubahan dan penyempurnaan sistem kebijakan pemerintah yang mendasar, dengan merubah sistem pengawasan yang pluralis atau majemuk menjadi pengawasan nasional yang tunggal dan terintegrasi.

3. **ARTIDJO ALKOSTAR**, disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2007 dengan judul *“Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum Dan Pemerintahan Di Negara Modern (Telaah Tentang Praktek Korupsi Politik Dan Penanggulangannya)”* menulis bahwa di banyak negara, perangkat hukum seringkali tidak dapat berfungsi untuk mengontrol atau mengendalikan penguasa, sehingga terjadilah korupsi politik. Keberadaan perangkat hukum dalam suatu masyarakat merupakan suatu keniscayaan, apalagi dalam suatu negara modern. Hanya saja, hukum itu sendiri mengandung kekurangan-kekurangan. Kekurangan pertama di dalam hukum itu tidak sesuai dengan kedudukan manusia yang tinggi. Biasanya, hukum diberlakukan untuk mencegah permusuhan dan sikap melampaui batas. Penelitian disertasi ini sampai kepada salah satu kesimpulan bahwa hukum diberlakukan untuk menghilangkan kelaliman. Peneliti menyarankan agar dilakukan pembenahan sistem penegakan hukum harus melalui pemberlakuan asas legalitas secara ketat dan prinsip persamaan di hadapan hukum secara konsekuen. Untuk itu perlu adanya pencabutan ”hukum yang korup” karena hal ini menjadi faktor penghambat pemberantasan korupsi. Hukum yang korup adalah hukum yang menghilangkan atau merampas hak-hak strategis yang dipunyai rakyat seperti halnya beberapa hukum yang diberlakukan pada masa penjajahan Belanda, Orde Lama, dan Orde Baru. Juga hukum di beberapa negara yang mengalami krisis karena korupsi politik. Krisis kepercayaan kepada kedaulatan hukum merupakan faktor penghalang bagi pemberantasan korupsi.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Guna menjawab tujuan penelitian, maka kerangka teori yang digunakan untuk menganalisis kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi Kejaksaan RI dalam penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi adalah Kewenangan (*grand theory*), Teori Penegakan Hukum dan Teori Kepastian Hukum (*middle theory*), dan Teori Pembuktian (*applicative theory*). Teori-teori tersebut dijabarkan sebagai berikut;

a. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.¹⁸ Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. “*Authority*” dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.¹⁹ Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari Kejaksaan untuk bertindak atas penilaian sendiri (*diskresi*) dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara pada tahap penyidikan tindak pidana korupsi, khususnya yang

¹⁸ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

¹⁹ *Ibid.*

bersumber dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²⁰

Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”. Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” tertentu saja dari kewenangan. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.²¹

²⁰ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

²¹ *Ibid.*

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan apa yang diinginkan.²² Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* merupakan proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut:²³

1. Menentukan tugas bawahan tersebut;
2. Penyerahan wewenang itu sendiri; dan
3. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut;²⁴

“Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan suatu badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh;²⁵

1. Pembentukan undang-undang; disebut penafsiran otentik.

²² Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 170

²³ *Ibid.*

²⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 2.

²⁵ *Ibid.*

2. Hakim atau kekuasaan yudisial; disebut penafsiran Yurisprudensi.
3. Ahli hukum; disebut penafsiran doktrinal.

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:²⁶

- a. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
- c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Berbeda halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri. Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya.²⁷

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "Perihal Undang-Undang," Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 264.

²⁷ *Ibid.*

Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggung jawabnya sendiri mengambil keputusan.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandate.²⁸ Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut;²⁹

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.

Delegasi, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut;³⁰

“Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

²⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Dengan tidak membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³¹

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut :

- a. *Attributie: toekening van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;*
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*³²

Stroink dan Steenbeek yang mana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu *atribusi* dan *delegasi*. *Atribusi* berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan *delegasi* menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau

³¹ *Ibid.*

³² Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, 2003, UII Pres, hlm. 74.

pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.³³

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:³⁴

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:³⁵

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada

³³ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

³⁴ Philipus M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*; Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2.

³⁵ *Ibid.*

yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:³⁶

1. delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:³⁷

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan atau *match*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban atau *rechten en plichten*.

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan atau besluiten dan ketetapan-ketetapan atau beschikkingen oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Ada dua wewenang yaitu wewenang fakultatif dan wewenang bebas. Wewenang fakultatif adalah wewenang yang terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya, sedangkan wewenang bebas adalah wewenang yang terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

b. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya

upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.

Secara umum pengertian penegakan hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide menjadi kenyataan, sedangkan Suryono Soekanto dengan mengutip pendapat Purnadi Purbacaraka mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang mantap dan mengejawantahkan serta sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (*social engineering*), memelihara dan mempertahankan (*control*) perdamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut menurut Soewardi M. pengertian umum penegakan hukum adalah kegiatan untuk melaksanakan atau memberlakukan ketentuan. Lebih jauh lagi dijelaskan bahwa sistem hukum yang baik adalah menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta dengan perilaku nyata.³⁸

Sebagaimana telah disinggung dalam teori sistem hukum terdapat didalamnya elemen-elemen yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum.³⁹ Lawrence Milton Friedman menekankan dalam penegakan hukum adalah pada aspek kinerja aparat hukum serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri, substansi hukum, dan budaya hukum menyangkut perilaku.⁴⁰

Struktur hukum mencakup keseluruhan institusi-institusi hukum baik lembaga pemerintahan maupun aparat penegak hukum seperti: Polri, Kejaksaan, Kehakiman, Lembaga Masyarakat, dan Advokat. Substansi hukum mencakup keseluruhan aturan hukum, norma

³⁸ Raida L. Tobing dan Sriwulan Rios, Penegakan Kedaulatan dan Penegakan Hukum Di Ruang Udara, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure, AsosiasiPeneliti Hukum Indonesia, Vol 01 NO. 2, 1998*, hlm. 49.

³⁹ Wishnu Basuki, *Loc. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan yang bersifat mengikat dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kultur hukum mencakup pola, tata cara berfikir dan bertindak, baik atas karena kebiasaan-kebiasaan maupun karena perintah undang-undang, baik dari perilaku aparat penegak hukum dan pelayanan dari instansi pemerintah maupun dari perilaku warga masyarakat dalam menerjemahkan hukum melalui perilakunya, dan lain-lain.⁴¹

Pada teori penegakan hukum (*law inforcement theory*), bagian penting yang dibicarakan adalah masalah prosedur sebagaimana dikatakan J.H. Merryman, dan struktur hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman. Hal tersebut adalah disebabkan karena pada bagian ini hampir selalu menimbulkan masalah dalam penegakan hukum. Alasan difokuskannya analisis ini pada prosedur dan struktur hukum bahwa prosedur dan struktur hukum menyangkut masalah penegakan hukum (*law inforcement*) tindak pidana korupsi.

Terkait dengan penegakan hukum, Joseph Goldstein dalam teorinya membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 (tiga) bagian yaitu: *total enforcement*, *full enforcement*, dan *actual enforcement*. Mengenai *total enforcement*, yaitu menyangkut penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara keseluruhan ini menurutnya tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan.⁴²

Sedangkan *full enforcement* yaitu menyangkut masalah penegakan hukum pidana yang bersifat keseluruhan tersebut dikurangi *area of no enforcement* dimana para penegak hukum

⁴¹ Achmad Ali, *Loc. Cit.*

⁴² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hlm., 40.

dalam penegakan hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Kemudian *actual enforcement* yaitu reduksi (sisa) dari *full enforcement*, dimana bahwa *full enforcement* dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang keseluruhannya mengakibatkan keharusan dilakukannya diskresi (*discretion*) dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.⁴³ Dalam konteks kajian disertasi ini, sehubungan dengan pendapat Muladi yang menyatakan, “Penggunaan upaya hukum (termasuk hukum pidana) dalam penegakan hukum merupakan sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum”.⁴⁴ Maka perlu ditindaklanjuti upaya pelaksanaan penegakan hukum itu secara baik sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan.

Sementara itu, dalam ranah penegakan hukum, Harkristuti Harkrisnowo menyatakan perlu diperhatikan komponen-komponen yang terdapat dalam sistem hukum itu sendiri yaitu: struktur, substansi dan kultur.⁴⁵ Perlu kiranya kinerja komponen Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) yang disingkat SPP, dikoreksi atas kondisi penegakan hukum yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan hukum itu sendiri untuk menciptakan ketertiban, kemanfaatan, dan kesejahteraan bagi masyarakat, untuk mencapai tujuan dari penegakan hukum itu sendiri. Struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum merupakan elemen-elemen penting dalam penegakan hukum.

Jika salah satu elemen dari tiga komponen tersebut tidak bekerja dengan baik, akan mengganggu elemen lainnya, sehingga pada gilirannya akan mengakibatkan penegakan hukum yang tidak diinginkan atau terjadi kepincangan hukum. Ketiga elemen ini merupakan bagian dan

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 35.

⁴⁵Harkristuti Harkrisnowo, “Reformasi Hukum: Menuju Upaya Sinergistik Untuk Mencapai Supremasi Hukum yang Berkeadilan”, Artikel pada *Jurnal Keadilan* Vol. 3, Nomor 6 Tahun 2003/2004.

faktor-faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.⁴⁶

Remington dan Ohlin sebagaimana dikutip Romli Atmasasmita, menyatakan bahwa dalam kerangka penegakan hukum, Sistem Peradilan Pidana (SPP) sebagai pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana. Sistem Peradilan Pidana (SPP) merupakan kombinasi dari interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara yang efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.⁴⁷

Sementara itu, Mardjono Reksodiputro menambahkan dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana (SPP) tersebut memiliki tujuan untuk mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas dengan keadilan yang telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan mengusahakan agar pelaku yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya (residivis).⁴⁸ Kepolisian berperan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua kasus tindak pidana. Kejaksaan berperan melakukan fungsinya di bidang penuntutan terhadap perkara yang dilimpahkan penyidik kepadanya.⁴⁹

Sedangkan Pengadilan memainkan peranan penting dalam memeriksa, mengadili dan menjatuhkan pidana kepada pelaku. Akan tetapi sejatinya pengadilan itu bukan hanya berfungsi sebagai tempat untuk memeriksa dan mengadili, tetapi jauh lebih luas daripada itu. Perlu

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Loc. cit.*

⁴⁷ Romli Atmasasmita, "*Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*," Binacipta, Jakarta, 1996, hlm., 14.

⁴⁸ Mardjono Reksodiputro, "*Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Melihat pada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-Batas Toleransi*", Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Universitas Indonesia, FHUI, Jakarta, 1993, hlm. 1.

⁴⁹ *Ibid.*

diketahui bahwa berlangsungnya berbagai proses interaksi dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) dimana para aktor dalam litigasi berperan menegakan hukum, serta bertemunya kepentingan-kepentingan yang berbenturan.⁵⁰ Itulah ciri khas Sistem Peradilan Pidana (SPP), yakni *interface*, aparatur hukum selalu saling berhadapan dengan lingkungannya. Komponen Sistem Peradilan Pidana (SPP) tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya mengingat begitu besar pengaruh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan masyarakat terhadap keberhasilan pencapaian tujuan hukum. *Interface* dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana (SPP) dengan lingkungannya meliputi interaksi, interkoneksi dan interdependensi.⁵¹

Dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) juga dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu: pendekatan normatif, pendekatan administratif dan pendekatan sosial.⁵² Pendekatan normatif dengan memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata.⁵³

Sedangkan pendekatan administratif dengan memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut berada dalam satu sistem yang terintegrasi.⁵⁴ Sementara itu, pendekatan sosial dengan memandang keempat aparatur penegak hukum yaitu bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm. 212.

⁵¹ Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Dilengkapi Dengan 4 Undang- Undang di Bidang Sistem Peradilan Pidana*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

⁵² Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 6.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 7

jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparaturnya penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang digunakan yaitu sistem sosial.⁵⁵

Sistem Peradilan Pidana (SPP) dilihat dari cakupannya, harus lebih luas dari hukum acara pidana karena cakupan hukum acara pidana terbatas hanya pada aspek substansinya saja. Sementara itu sistem meliputi juga selain substansi dan struktur juga budaya hukum. Artinya hukum dilihat tidak saja yang diatur secara eksplisit dalam buku (*law in the books*) tetapi juga bagaimana hukum itu dilaksanakan (*law in actions*).⁵⁶ Dalam bahasa Jimly Asshiddiqie, proses peradilan tanpa hukum materiil akan lumpuh, akan tetapi sebaliknya tanpa hukum formil maka ia akan liar dan bertindak semaunya dan dapat mengarah apa yang ditakutkan orang sebagai *judicial tyranny*.⁵⁷

Sistem Peradilan Pidana (SPP) adalah sistem terpadu (*integrated criminal justice system*) yang diletakkan di atas landasan prinsip diferensiasi fungsional diantara para penegak hukum yang sesuai dengan tahap proses kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada masing-masing. Aktivitas pelaksanaan SPP merupakan fungsi gabungan dari legislator, polisi, jaksa, pengadilan dan petugas penjara serta badan yang berkaitan dengan baik yang ada dalam lingkungan pemerintahan atau diluarnya. Tujuan pokok gabungan fungsi dalam kerangka SPP untuk menegakkan dan melaksanakan hukum.⁵⁸

Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah :⁵⁹

1. Faktor hukum

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Luhut M.P Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Adhoc; Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 46.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, cet. ke-9, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 90.

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

2. Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum

3. Faktor Sarana

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan computer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang

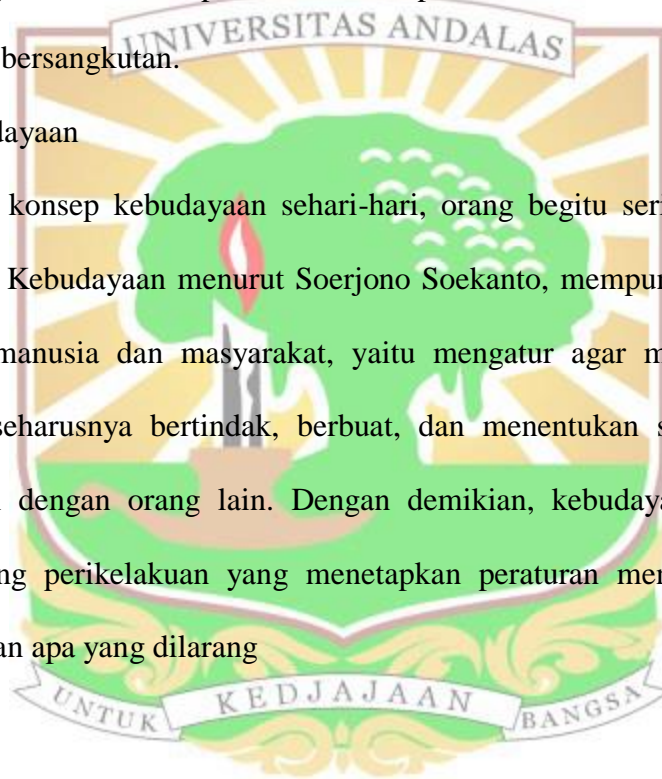
harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang



c. Teori Pembuktian

Pembuktian merupakan hal yang terpenting dalam proses acara pidana. Pembuktian perlu dilakukan untuk membuktikan bersalah atau tidaknya seorang terdakwa dalam melewati pemeriksaan yang dilakukan didepan sidang pengadilan. Untuk melaksanakan suatu pembuktian, haruslah terdapat alat -alat bukti yang sah. Alat-alat bukti pada akhirnya akan meyakinkan hakim dalam menemukan kebenaran materil.

Pembuktian berasal dari kata “bukti” yang berarti suatu hal (peristiwa dan sebagainya) yang cukup untuk memperlihatkan kebenaran suatu hal (peristiwa tersebut). Pembuktian adalah perbuatan membuktikan. Adapun dikaji dari makna leksikon, “pembuktian” adalah suatu proses, cara, perbuatan membuktikan, usaha menunjukkan benar atau salahnya terdakwa dalam sidang pengadilan. Sedangkan dikaji dari persektif yuridis. Pembuktian juga merupakan titik sentral hukum acara pidana.⁶⁰ Hal ini dapat dibuktikan sejak awal dimulainya tindakan penyelidikan, penyidikan, prapenuntutan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, putusan hakim bahkan sampai upaya hukum, masalah pembuktian merupakan pokok bahasan dan tinjauan semua pihak dan pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan, terutama bagi hakim. Proses pembuktian pada hakikatnya memang lebih dominan pada sidang di pengadilan guna menemukan kebenaran materil akan peristiwa yang terjadi dan memberikan putusan seadil mungkin.⁶¹

Dalam kamus hukum dijelaskan bahwa “pembuktian” adalah usaha dari yang berwenang untuk mengemukakan kepada hakim sebanyak mungkin hal-hal yang berkenaan dengan suatu perkara yang bertujuan agar supaya dapat dipakai oleh hakim sebagai bahan untuk memberikan keputusan mengenai perkara tersebut.⁶² Menurut Van Bummelen dan Moeljatno dalam buku *alfitra*, membuktikan adalah memberikan kepastian yang layak menurut akal (*redelijk*) tentang apakah hal yang tertentu itu sungguh-sungguh terjadi, dan apakah sebabnya demikian.⁶³

Menurut Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan membuktikan mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran atau suatu peristiwa sehingga dapat diterima akal

⁶⁰ Andi Hamzah. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika, 2005, hlm. 242

⁶¹ *Ibid.*

⁶² J.C.T. Simorangkir, dkk, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, Hlm. 123.

⁶³ Alfitra, *Hukum Pembuktian dalam Beracara Pidana, Perdata, dan Korupsi di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 22

terhadap kebenaran peristiwa tersebut.⁶⁴ Kemudian Secara singkat, Subekti berpendapat bahwa pembuktian memiliki arti penting atau hanya diperlukan jika terjadi persengketaan atau perkara di pengadilan.⁶⁵

Pembuktian tentang benar tidaknya terdakwa melakukan perbuatan yang didakwakan, merupakan bagian terpenting acara pidana. Dalam hal ini pun hak asasi manusia dipertaruhkan. Bagaimana akibatnya jika seorang yang didakwakan dinyatakan terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan berdasarkan alat bukti yang ada disertai keyakinan hakim padahal tidak benar. Untuk inilah maka hukum acara pidana bertujuan untuk mencari kebenaran materil.⁶⁶

Pembuktian dalam perkara pidana berbeda dengan pembuktian dalam perkara perdata, sebab didalam pembuktian perkara pidana adalah bertujuan untuk mencari kebenaran materil, yaitu kebenaran yang sejati atau yang sesungguhnya, sedangkan pembuktian dalam perkara perdata adalah bertujuan untuk mencari kebenaran formil, artinya hakim tidak boleh melampaui batas-batas yang diajukan oleh pihak yang berperkara.

Demikian pula dalam persidangan, hakim dalam perkara pidana adalah aktif, artinya hakim berkewajiban untuk mendapatkan bukti yang cukup untuk membuktikan tuduhan kepada tertuduh, sedangkan dalam perkara perdata, hakimnya pasif artinya hakim tidak menentukan luas dari pada pokok sengketa dan tidak menambah dan mengurangi selain apa yang disengketakan oleh para pihak.

Dalam hukum pidana, pembuktian merupakan suatu “sistem” yang berada dalam kelompok hukum pidana formil atau yang dikenal sebagai hukum acara pidana (*starfvordering*). Namun demikian, ada juga yang berpendapat bahwa pembuktian merupakan bagian dari hukum pidana materil. Pendapat akhir ini lebih dipengaruhi berdasarkan pendekatan yang ada dalam

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, hlm. 7

⁶⁶ Andi hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta, 2015, hlm. 249.

hukum perdata.⁶⁷ Dalam hukum perdata, masalah pembuktian memang menimbulkan persepsi bias, mengingat aturan mengenai pembuktian ini masuk dalam kelompok hukum perdata materil (termaktub dalam Buku Keempat KUHPerdata atau *Burgerlijk Weetboek*) maupun hukum perdata formil (dalam *Herziene Indonesisch Reglement* dan *Reglement Buiten Gewesten*). Berlainan halnya dengan hukum pidana. Hingga saat ini setelah diberlakukannya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, masalah pembuktian diatur secara tegas dalam kelompok sistem hukum formil (hukum acara).⁶⁸

Secara umum, masalah pembuktian merujuk pada ketentuan-ketentuan mengenai alat bukti, barang bukti, cara mengumpulkan dan memperoleh bukti sampai pada penyampaian bukti di pengadilan serta kekuatan pembuktian dan beban pembuktian. Apabila ditelaah mengenai maknanya sebagai “sistem” maka menurut Martiman Prodjohamidjojo, pembuktian dapat diartikan sebagai “suatu keseluruhan dari unsur-unsur hukum pembuktian yang berkaitan dan berhubungan satu dengan yang lain serta saling pengaruh mempengaruhi dalam suatu keseluruhan atau kebulatan”.⁶⁹

Adami Chazawi menyebutkan bahwa pembuktian sebagai sistem dapat dipahami sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan dari berbagai ketentuan perihal kegiatan pembuktian yang saling kait mengait dan berhubungan satu dengan yang lain, tidak terpisahkan dan menjadi suatu kesatuan yang utuh. Sistem (pembuktian) ini dalam konteks hukum pidana mengatur suatu proses terjadi dan bekerjanya alat bukti untuk selanjutnya dilakukan suatu persesuaian dengan perbuatan materil yang dilakukan oleh terdakwa untuk pada akhirnya ditarik suatu kesimpulan

⁶⁷ Eddy O.S. Hiariej, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum*, Erlangga Jakarta, 2009, hlm. 12.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*, Penerbit Prof. Oemar Seno Adji, SH. & Rekan, Jakarta 2006, hlm. 83.

mengenai terbukti atau tidaknya terdakwa melakukan perbuatan (tindak) pidana yang didakwakan kepadanya.⁷⁰

Dengan demikian, secara esensial masalah pembuktian dalam hukum pidana teramat *urgent*. Apabila dijabarkan, dapat dikatakan pembuktian merupakan suatu proses untuk menentukan dan menyatakan tentang kesalahan seseorang. Konklusi pembuktian ini dilakukan melalui proses peradilan sehingga akan menentukan apakah terdakwa dapat dijatuhkan pidana (*veroordeling*) karena dari hasil persidangan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana, kemudian dapat pula dibebaskan dari dakwaan (*vrijspraak*) karena tidak terbukti melakukan tindak pidana, atautkah dilepaskan dari segala tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*) karena apa yang didakwakan terbukti namun perbuatan tersebut bukan merupakan suatu tindak pidana.⁷¹

Waluyadi, mengemukakan bahwa terdapat beberapa teori pembuktian dalam hukum acara, yaitu:⁷²

1. *Conviction-in Time*

Sistem pembuktian *conviction-in time* menentukan salah tidaknya seorang terdakwa, semata-mata ditentukan oleh penilaian keyakinan hakim. Keyakinan hakim yang menentukan keterbuktian kesalahan terdakwa, yakni dari mana hakim menarik dan menyimpulkan keyakinannya, tidak menjadi masalah dalam sistem ini. Keyakinan boleh diambil dan disimpulkan hakim dari alat-alat bukti yang diperiksanya dalam sidang pengadilan. Bisa juga hasil pemeriksaan alat-alat bukti itu diabaikan hakim, dan langsung menarik keyakinan dari keterangan atau pengakuan terdakwa.

⁷⁰ Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Alumni Bandung, 2008, hlm. 24.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Waluyadi, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana untuk Mahasiswa dan Praktisi*. Bandung. Mandar Maju. 2004, hlm. 39.

Kelemahan sistem pembuktian *conviction-in time* adalah hakim dapat saja menjatuhkan hukuman pada seorang terdakwa semata-mata atas dasar keyakinan belaka tanpa didukung alat bukti yang cukup. Keyakinan hakim yang dominan atau yang paling menentukan salah atau tidaknya terdakwa. Keyakinan tanpa alat bukti yang sah, sudah cukup membuktikan kesalahan terdakwa. Keyakinan hakimlah yang menentukan wujud kebenaran sejati dalam sistem pembuktian ini. Sistem ini memberi kebebasan kepada hakim terlalu besar, sehingga sulit diawasi.

2. *Conviction-Raisonee*

Sistem *conviction-raisonnee* pun, keyakinan hakim tetap memegang peranan penting dalam menentukan salah tidaknya terdakwa. Akan tetapi, pada sistem ini, faktor keyakinan hakim dibatasi. Jika dalam sistem pembuktian *conviction-in time* peran keyakinan hakim leluasa tanpa batas maka pada sistem *conviction-raisonnee*, keyakinan hakim harus didukung dengan “alasan-alasan yang jelas. Hakim harus mendasarkan putusan-putusannya terhadap seorang terdakwa berdasarkan alasan (*reasoning*). Oleh karena itu putusan juga berdasarkan alasan yang dapat diterima oleh akal (*reasonable*). Hakim wajib menguraikan dan menjelaskan alasan-alasan apa yang mendasari keyakinannya atas kesalahan terdakwa. Sistem atau teori pembuktian ini disebut juga pembuktian bebas karena hakim bebas untuk menyebut alasan-alasan keyakinannya (*vrijs bewijstheorie*).⁷³

3. Pembuktian menurut undang-undang secara positif (*positief wettelijke stelsel*).

Sistem ini berpedoman pada prinsip pembuktian dengan alat-alat bukti yang ditentukan undang-undang, yakni untuk membuktikan salah atau tidaknya terdakwa semata-mata

⁷³ *Ibid.*

digantungkan kepada alat-alat bukti yang sah. Terpenuhinya syarat dan ketentuan pembuktian menurut undang-undang, sudah cukup menentukan kesalahan terdakwa tanpa mempersoalkan keyakinan hakim, yakni apakah hakim yakin atau tidak tentang kesalahan terdakwa, bukan menjadi masalah.

Sistem pembuktian ini lebih dekat kepada prinsip penghukuman berdasar hukum. Artinya penjatuhan hukuman terhadap seseorang, semata-mata tidak diletakkan di bawah kewenangan hakim, tetapi di atas kewenangan undang-undang yang berlandaskan asas: seorang terdakwa baru dapat dihukum dan dipidana jika apa yang didakwakan kepadanya benar-benar terbukti berdasarkan cara dan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang. Sistem ini disebut teori pembuktian formal (*formele bewijstheorie*).

4. Pembuktian menurut undang-undang secara negative (*negatief wettelijke stelsel*).

Sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif merupakan teori antara sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif dengan sistem pembuktian menurut keyakinan atau *conviction-in time*. Sistem ini memadukan unsur objektif dan subjektif dalam menentukan salah atau tidaknya terdakwa, tidak ada yang paling dominan diantara kedua unsur tersebut.⁷⁴

Terdakwa dapat dinyatakan bersalah apabila kesalahan yang didakwakan kepadanya dapat dibuktikan dengan cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang serta sekaligus keterbuktian kesalahan itu “dibarengi” dengan keyakinan hakim. Menurut M. Yahya Harahap, berdasarkan sistem pembuktian undang-undang secara negatif, terdapat dua komponen untuk menentukan salah atau tidaknya seorang terdakwa, yaitu:⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ M. Yahya Harahap. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika Jakarta, Edisi Kedua 2008, hlm. 279.

- a. Pembuktian harus dilakukan menurut cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang;
- b. Keyakinan hakim yang juga harus didasarkan atas cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang.

Pembuktian merupakan ketentuan-ketentuan yang berisi penggarisan dan pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan oleh undang-undang untuk membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa. Pembuktian juga merupakan ketentuan yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan oleh undang-undang dan boleh dipergunakan hakim membuktikan kesalahan yang didakwakan.⁷⁶

Hukum pembuktian adalah sebagian dari hukum acara pidana yang mengatur macam-macam alat bukti yang sah menurut hukum, sistem yang dianut dalam pembuktian, syarat-syarat dan tata cara mengajukan bukti tersebut serta kewenangan hakim untuk menerima, menolak dan menilai suatu pembuktian.⁷⁷ Dasar dari “sistem” pembuktian hukum acara pidana Indonesia terdapat dalam Pasal 183 KUHAP. Pasal ini menyatakan bahwa; “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwalah yang bersalah melakukannya”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perihal pembuktian dalam hukum acara pidana Indonesia harus didasarkan pada standar minimum 2 (dua) alat bukti yang sah, disertai dengan keyakinan hakim yang diperoleh dari alat-alat bukti tersebut. Kongkretnya, sistem pembuktian yang dianut oleh hukum acara pidana Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 183 KUHAP diatas secara teoritis dikenal dengan teori pembuktian

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Hari Sasangka dan Lily Rosita, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana*, Mandar Maju, Bandung 2003, hlm. 10.

menurut undang-undang secara negatif (*negatief wettelijk bewijstheori*) atau berdasarkan “*beyond reasonable doubt*”.⁷⁸

Dengan kata lain, sistem pembuktian yang dianut KUHAP ialah sistem pembuktian menurut undang-undang secara *negative*. Sistem pembuktian *negative* diperkuat oleh prinsip kebebasan kekuasaan kehakiman. Namun dalam praktik peradilannya, sistem pembuktian lebih mengarah pada sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif. Hal ini disebabkan aspek keyakinan pada Pasal 183 KUHAP tidak diterapkan secara *limitative*.⁷⁹ Lilik Mulyadi mengemukakan bahwa hal-hal yang secara umum sudah diketahui tidak perlu dibuktikan. Hal-hal yang secara umum sudah diketahui biasanya disebut *notoire feiten* (Pasal 184 Ayat (2) KUHAP).

Secara garis besar fakta *notoire* dibagi menjadi 2 golongan yaitu:⁸⁰

- a. Sesuatu atau peristiwa yang diketahui secara umum bahwa sesuatu atau peristiwa tersebut memang sudah demikian hal yang benarnya atau semestinya demikian.
- b. Sesuatu kenyataan atau pengalaman yang selamanya dan selalu mengakibatkan demikian atau selalu merupakan kesimpulan demikian.

Menurut R. Atang Ranomiharjo, bahwa alat-alat bukti yang sah adalah alat-alat tersebut yang ada hubungannya dengan suatu tindak pidana, dimana alat-alat tersebut dapat digunakan sebagai bahan pembuktian di persidangan, guna menimbulkan keyakinan bagi hakim, atas kebenaran adanya suatu tindak pidana yang telah dilakukan oleh terdakwa.

⁷⁸ Romli Atmasasmita. *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*. Bandung. Mandar Maju. 1995, hlm. 106.

⁷⁹ Lilik Mulyadi, *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003*, Penerbit Alumni Bandung, 2007, hlm. 76.

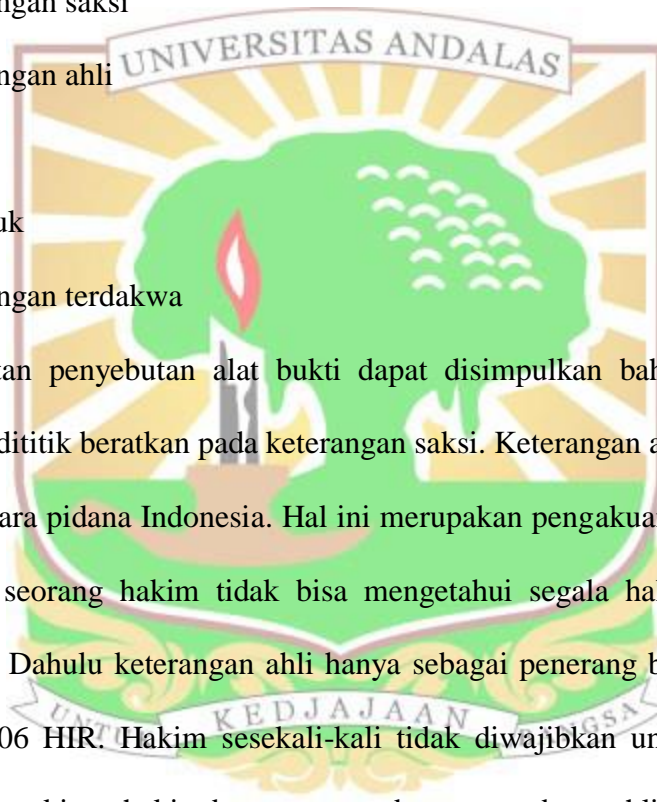
⁸⁰ Lilik Mulyadi. *Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktis dan Permasalahannya*. Penerbit Alumni Bandung, 2007, hlm. 199.

Dalam persidangan baik dalam hukum acara perdata atau hukum acara pidana seorang hakim terikat pada alat-alat bukti yang sah berdasarkan undang-undang yang telah ditetapkan, yang berarti bahwa hakim hanya boleh mengambil keputusan berdasarkan alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang saja.

Sebagaimana berdasarkan pasal 184 ayat 1 KUHP , bahwa yang termasuk alat-alat bukti yang sah adalah:

- a. Keterangan saksi
- b. Keterangan ahli
- c. Surat
- d. Petunjuk
- e. Keterangan terdakwa

Dari urutan penyebutan alat bukti dapat disimpulkan bahwa pembuktian dalam perkara pidana, lebih dititik beratkan pada keterangan saksi. Keterangan ahli merupakan hal yang baru dalam hukum acara pidana Indonesia. Hal ini merupakan pengakuan bahwa dengan adanya kemajuan teknologi, seorang hakim tidak bisa mengetahui segala hal, untuk itu diperlukan bantuan seorang ahli. Dahulu keterangan ahli hanya sebagai penerang bagi hakim seperti yang diatur dalam Pasal 306 HIR. Hakim sesekali-kali tidak diwajibkan untuk meyakini pendapat seorang ahli apabila keyakinan hakim bertentangan dengan pendapat ahli tersebut. Dalam tulisan ini ahli yang dimaksud adalah Ahli dari Lembaga/Instansi yang melakukan audit perhitungan kerugian keuangan negara yang disebut dengan auditor. Selain hasil auditnya dijadikan alat bukti surat dalam pembuktian perkara tindak pidana korupsi di persidangan, orang yang melakukan perhitungan dapat dijadikan ahli dan dapat dimintai keterangan sebagai ahli di persidangan.



Pengakuan terdakwa sudah dibuang didalam KUHAP, diganti dengan keterangan terdakwa. Keterangan terdakwa mempunyai arti yang lebih luas daripada pengakuan terdakwa. Dalam keterangan terdakwa dimungkinkan adanya pengakuan dari seorang terdakwa. Pengakuan terdakwa dahulu merupakan target utama, sehingga dalam praktek pemeriksaan pendahuluan (sekarang pemeriksaan penyidikan) sering terjadi penekanan secara phisik dan pshikis untuk mendapatkan pengakuan tersangka. Dahulu ada pendapat bahwa “pengakuan merupakan raja dari segala alat bukti, dengan alasan siapa yang paling tahu suatu perbuatan pidana terjadi kecuali diri terdakwa sendiri”.

KUHAP tidak memberikan penjelasan mengenai pengertian mengenai pembuktian, KUHAP hanya memuat jenis-jenis alat bukti yang sah menurut hukum, yang tertuang dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP. Walaupun KUHAP tidak memberikan pengertian mengenai pembuktian, akan tetapi banyak ahli hukum yang berusaha menjelaskan arti dari pembuktian tersebut. Membuktikan adalah meyakinkan Hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu sengketa.⁸¹ Proses pembuktian atau membuktikan mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran atas sesuatu peristiwa, sehingga dapat diterima akal terhadap kebenaran peristiwa tersebut.⁸² Pembuktian mengandung arti bahwa benar suatu peristiwa pidana telah terjadi dan terdawalah yang bersalah melakukannya, sehingga harus mempertanggungjawabkannya.⁸³

Berikut penjelasan satu per satu dari alat-alat bukti sebagaimana dimaksud pada pasal 184 ayat 1 KUHAP sebagai berikut:

a. Keterangan Saksi

⁸¹ Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramitha, Jakarta 2001, hlm. 1.

⁸² Martiman Prodjohamidjojo, *Komentar atas KUHAP: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1984, hlm. 11

⁸³ Darwan Prinst, *Hukum Acara Pidana Dalam Praktik*, Djambatan, Jakarta, 1998, hlm. 133.

Saksi adalah seseorang yang mempunyai informasi tangan pertama mengenai suatu kejadian atau kejahatan dramatis melalui indra mereka yaitu penglihatan, pendengaran, penciuman, serta sentuhan dan dapat menolong memastikan pertimbangan-pertimbangan penting dalam suatu kejahatan atau kejadian . seorang saksi yang melihat suatu kejadian secara langsung dikenal juga sebagai saksi mata.

“Selain itu berdasarkan KUHAP saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidik, penuntutan dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri”.

b. Keterangan Ahli

Dalam pasal 186 KUHAP “keterangan ahli ialah apa yang seorang ahli nyatakan disidang pengadilan”. Tidak diberikan penjelasan lebih oleh KUHAP apa yang dimaksud dengan keterangan ahli. Misalnya diberikan definisi apa yang dimaksud dengan keterangan sorang ahli yaitu pendapat seorang ahli yang berhubungan dengan ilmu pengetahuan yang telah di pelajarnya, tentang sesuatu apa yang diminta pertimbangannya.

Jadi, dari keterangan tersebut diketahui bahwa yang maksud dengan keahlian ialah ilmu pengetahuan yang telah dipelajari dan dimiliki oleh seseorang. Pengertian ilmu pengetahuan diperluas pengertiannya oleh HIR yang meliputi kriminalistik, sehingga van bammelen mengatakan bahwa ilmu tulisan, ilmu senjata, pengetahuan tentang sidik jari, dan sebagainya termasuk pengertian ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, “sebagai ahli seseorang dapat didengar keterangannya mengenai persoalan tertentu yang menurut pertimbangan hakim orang itu mengetahui bidang tersebut secara khusus”.

Dalam pembuktian perkara tindak pidana korupsi ini, keterangan ahli adalah keterangan ahli tindak pidana korupsi, dan juga keterangan ahli tentang audit kerugian keuangan

negara apakah itu dari BPK, BPKP, Inspektorat, Akuntan Publik atau bahwa Audit Internal dari Kejaksaan RI sendiri.

c. Surat

“Menurut sudikno mertokusumo, bahwa alat bukti tertulis atau surat adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan digunakan sebagai pembuktian”.⁸⁴

“Dari keterangan lain bahwasanya surat adalah segala sesuatu yang mengandung tanda-tanda baca yang dapat dimengerti, dimaksud untuk mengeluarkan isi pikiran.

Demikian pula menurut Pasal 187 KUHAP bahwa yang dimaksud dengan surat sebagaimana diatur dalam Pasal 184 ayat (1) huruf c, dibuat atas sumpah jabatan atau dikuatkan dengan sumpah, yaitu:

- 1) Berita acara dan surat lain bentuk resmi yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang atau yang dibuat dihadapannya, yang memuat keterangan tentang kejadian atau keadaan yang didengar, dilihat atau dialaminya sendiri, disertai alasan yang jelas dan tegas tentang keterangannya itu.
- 2) Surat yang dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan atau surat yang dibuat oleh pejabat mengenai hal yang termasuk dalam tata laksana yang menjadi tanggung jawabnya dan yang diperuntukkan bagi pembuktian sesuatu hal atau suatu keadaan.
- 3) Surat keterangan dari seorang ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai sesuatu hal atau sesuatu keadaan yang diminta secara resmi dan padanya.
- 4) Surat lain yang hanya dapat berlaku jika ada hubungannya dengan isi dari alat pembuktian yang lain.

⁸⁴ Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana*. Kencana, Makasar, 2014, hlm . 264.

d. Petunjuk

Berdasarkan pasal 188 KUHP di artikan bahwasanya yang dimaksud dengan alat bukti petunjuk sebagai berikut:

- 1) Petunjuk adalah perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siapa pelakunya.
- 2) Petunjuk sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa.
- 3) Penilaian atau kekuatan pembuktian dari suatu petunjuk dalam setiap keadaan tertentu dilakukan oleh hakim dengan arif lagi bijaksana, setelah ia mengadakan pemeriksaan dengan penuh kecermatan dan keseksamaan berdasarkan hati nuraninya.

e. Keterangan Terdakwa

Yang dimaksud dengan keterangan terdakwa sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 189 KUHP sebagai berikut:

- 1) Keterangan terdakwa yaitu apa yang terdakwa nyatakan disidang tentang perbuatan yang ia lakukan atau yang ia ketahui sendiri atau alami sendiri.
- 2) Keterangan terdakwa yang diberikan diluar sidang dapat digunakan untuk membantu menemukan bukti di sidang, asalkan keterangan itu didukung oleh suatu alat bukti yang sah sepanjang mengenai hal yang didakwakan kepadanya.
- 3) Keterangan terdakwa hanya dapat digunakan terhadap dirinya sendiri

- 4) Keterangan terdakwa saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa ia bersalah melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya, melainkan harus disertai dengan alat bukti yang sah lainnya

Sebagaimana kita ketahui dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa Indonesia menganut sistem pembuktian negatif. Inti pembuktian berdasarkan *negatief wettelijk bewijstheori* adalah hakim di dalam menentukan terbukti tidaknya perbuatan atau ada tidaknya kesalahan terdakwa harus berdasarkan alat-alat bukti yang tercantum di dalam undang-undang, dan terhadap alat-alat bukti tersebut hakim mempunyai keyakinan terhadapnya. Jika alat bukti terpenuhi, tetapi hakim tidak memperoleh keyakinan terhadapnya, maka hakim tidak dapat menjatuhkan putusan yang sifatnya pemidanaan. Sebaliknya, sekalipun hakim memiliki keyakinan bahwa terdakwa adalah pelaku dan mempunyai kesalahan, tetapi jika tidak dilengkapi dengan alat-alat bukti yang sah ia pun tidak dapat menjatuhkan putusan pidana, tetapi putusan bebas (*vrijspraak*).⁸⁵

Sistem pembuktian berdasarkan *negatief wettelijk bewijstheori* ini berlaku dan diterapkan secara umum untuk semua tindak pidana, baik yang ada dalam kodifikasi (KUHP) maupun di luar kodifikasi. Selain itu, sistem pembuktian yang dianut hukum acara pidana Indonesia ini juga mengakui eksistensi penuntut umum sebagai pejabat yang dikenai kewajiban untuk membuktikan mengenai ada atau tidaknya tindak pidana yang dilakukan oleh seorang terdakwa. Hal ini merupakan konsekuensi atas asas diferensiasi fungsional dalam *criminal process* yang menyerahkan fungsi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pengadilan kepada lembaga-lembaga yang berwenang, yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan.⁸⁶

⁸⁵ Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Penerbit Erlangga Jakarta, 2012, hlm.23.

⁸⁶ *Ibid.*

Ditinjau dari segi hukum acara pidana sebagaimana yang diatur dalam KUHP, telah diatur pula beberapa pedoman dan penggarisan:

1. Penuntut umum bertindak sebagai aparat yang diberi wewenang untuk mengajukan segala daya upaya membuktikan kesalahan yang didakwanya kepada terdakwa.
2. Sebaliknya terdakwa atau penasihat hukum mempunyai hak untuk melemahkan dan melumpuhkan pembuktian yang diajukan penuntut umum, sesuai dengan cara-cara yang dibenarkan undang-undang.
3. Terutama bagi hakim, harus benar-benar sadar dan cermat menilai dan mempertimbangkan kekuatan pembuktian yang diketemukan selama pemeriksaan persidangan.⁸⁷

d. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu.

Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogisme dengan cara legal formal.

⁸⁷ M.Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 274

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Gustav Radbruch menjelaskan⁸⁸, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.⁸⁹

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam

⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2012, hlm. 19

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 20

masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.

Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum. Menurut Jan M. Otto, kepastian hukum dapat dicapai apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat, dimana kepastian hukum menurut Otto disyaratkan menjadi beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh;
- 2) Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya;
- 3) Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
- 4) Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.⁹⁰
- 5) Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.

⁹⁰ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta. 2011, hlm. 28

Jan M. Otto pun menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian Jan M. Otto disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainly* artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir diantara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut. Hukum haruslah ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri, demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.

Lebih lanjut, Nurhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun berwibawa. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.

Melalui buku Lon Fuller berjudul "*The Morality of Law*" ia menjelaskan bahwa ada delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum. Apabila delapan asas tersebut tidak terpenuhi, maka hukum yang hadir akan gagal untuk kemudian dapat disebut sebagai hukum, atau dapat dikatakan bahwa dalam hukum harus ada kepastian hukum.

Lon Fuller pun menjelaskan kedelapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem yang dibuat oleh pihak berwenang dan berwibawa haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan pada putusan sesaat balaka untuk hal-hal tertentu.
2. Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa harus diumumkan kepada publik.

3. Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena dapat merusak integritas suatu sistem.
4. Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum.
5. Peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan.
6. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah.
8. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan sehari-hari.

Dari kedelapan asas yang dikemukakan oleh Lon Fuller, dapat disimpulkan bahwa harus ada kepastian di antara peraturan serta pelaksanaan hukum tersebut, dengan begitu hukum positif dapat dijalankan apabila telah memasuki ke ranah perilaku, aksi, serta faktor yang dapat memengaruhi bagaimana hukum itu berjalan.

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum memiliki dua segi yang harus dipahami, segi yang pertama adalah mengenai *bepaalbaarheid* atau dapat dibentuknya hukum melalui beberapa hal yang sifatnya adalah konkret. Artinya, pihak yang mencari keadilan dapat mengetahui bahwa hukum dalam hal khusus sebelum memulai suatu perkara.

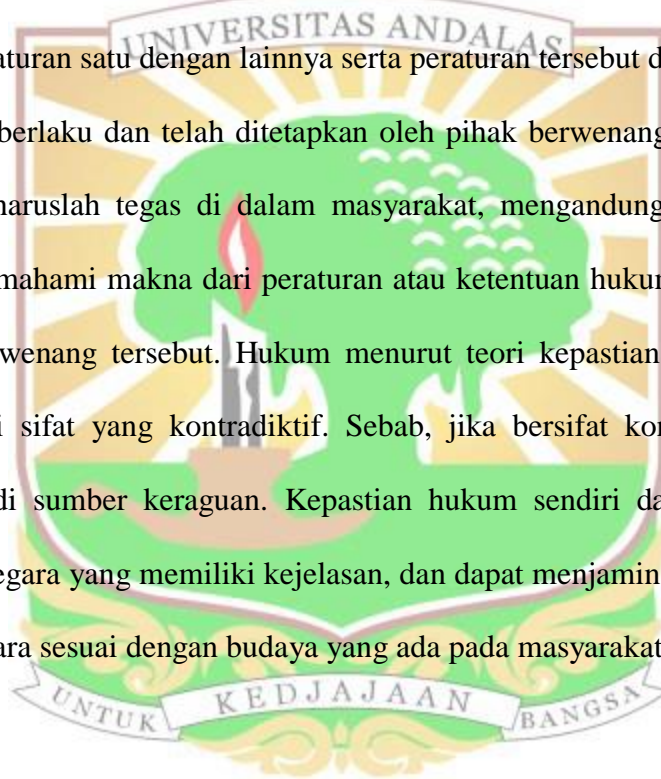
Sementara segi kedua, kepastian hukum memiliki arti kemanan hukum. Apeldoorn mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan suatu perlindungan bagi beberapa pihak terhadap kesewenangan seorang hakim.

Melalui paradigma positivisme, Apeldoorn pun mengemukakan bahwa definisi hukum haruslah melarang seluruh aturan yang ada dan mirip menyerupai hukum, akan tetapi tidak

memiliki sifat untuk memerintah atau perintah yang berasal dari otoritas yang memiliki kedaulatan. Kepastian hukum menurut Apeldoorn haruslah dijunjung dengan tinggi, apapun akibatnya serta tidak ada alasan apapun untuk tidak menjunjung tinggi kepastian hukum karena sesuai dengan paradigmanya, hukum positif dalam kepastian hukum adalah satu-satunya hukum.

Dari uraian mengenai teori kepastian hukum menurut para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yaitu bahwa adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan multi tafsir dalam hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antar peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan.

Hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut. Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.



2. Kerangka Konseptual

Dalam penulisan disertasi ini ada beberapa konsep penting yang perlu dijelaskan dan diberikan pembatasan.

a. Kewenangan.

Disertasi ini menggunakan kata “kewenangan”. Kata kewenangan (asal kata wenang) adalah 1). Hal wenang, 2). Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁹¹ Pengertian kewenangan (wewenang) berasal dari terjemahan kata *gezag* dari bahasa Belanda, *authority* dari bahasa Inggris, penggunaan kata kewenangan ini sering digunakan pula dalam pengertian kata kekuasaan yang berasal dari terjemahan kata *macht* dari terjemahan bahasa Belanda, *power* dari Bahasa Inggris.

Istilah kewenangan lebih mencerminkan hak dan tanggung jawab (akuntabilitas dan responsibilitas). Menurut Bagir Manan antara kekuasaan dan wewenang terdapat perbedaan dalam pengertian hukum. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Pengertian hak dan kewajiban menurut Nicolai sebagaimana ditulis oleh Irfan Fachruddin adalah:⁹²

Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.

(Hak mengandung kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan tindakan tertentu).

Menurut Soerjono Soekanto kewenangan adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat sedangkan kekuasaan adalah setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain.⁹³

b. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Institusi lainnya

⁹¹*Ibid*, hlm 101

⁹² Nicolai, terpetik dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 39

⁹³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm 79-80

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 23 Ayat 5 Bab VIII tentang Hal Keuangan UUD 1945 sebelum perubahan. Setelah ada perubahan ketiga UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23E Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E Ayat 1 berbunyi, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”

Menurut UU Nomor 15 Tahun 2006, BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. BPK mempunyai sembilan orang anggota yang keanggotaannya diresmikan dengan keputusan presiden. Adapun unsur pimpinan BPK terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota. Para anggota BPK ini menjabat selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Dikarenakan maraknya kasus penerimaan uang suap yang melibatkan auditor BPK dalam pemberian status WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) telah menyebabkan kredibilitas lembaga ini dipertanyakan.

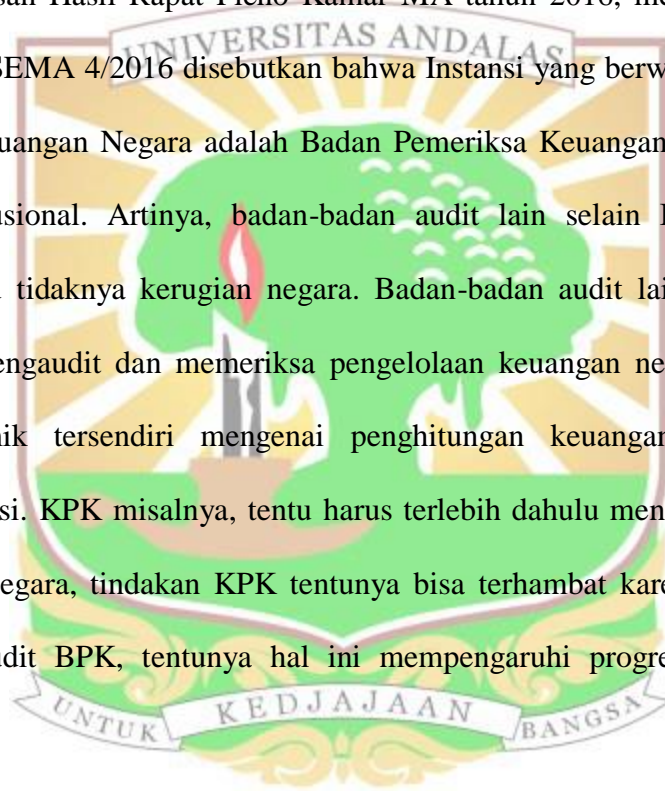
Pada tahun 2014 dibentuklah Auditor Internal Pemerintahan yakni Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berdasarkan Perpres Nomor 192 Tahun 2014. BPKP, merupakan Lembaga Pemerintah non Kementerian (LPNK). BPKP ada di dalam pemerintah, dan setara dengan BPS, BNN, BNPB, dan badan atau lembaga non Kementerian lainnya.

BPKP merupakan Auditor Internal Pemerintah yang diharapkan bisa memperbaiki kualitas tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mengawasi pemerintah

dari dalam. BPKP tidak melakukan Audit Keuangan atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Terkait interen pemerintahan daerah ada lembaga Inspektorat. Dimana Inspektorat adalah aparat pengawasan intern pemerintah daerah, yang terdiri dari Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pembina dari Inspektorat adalah BPKP.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA tahun 2016, menjelaskan bahwa pada Bagian A angka (6) SEMA 4/2016 disebutkan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional. Artinya, badan-badan audit lain selain BPK tidak berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara. Badan-badan audit lainnya termasuk BPKP, hanya berwenang mengaudit dan memeriksa pengelolaan keuangan negara. Tentunya hal ini menimbulkan polemik tersendiri mengenai penghitungan keuangan negara dan proses pemberantasan korupsi. KPK misalnya, tentu harus terlebih dahulu menunggu hasil audit BPK mengenai kerugian negara, tindakan KPK tentunya bisa terhambat karena menunggu terlebih dahulu dari hasil audit BPK, tentunya hal ini mempengaruhi progresivitas pemberantasan korupsi.



c. Kerugian Keuangan Negara

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara (UU NO. 1 Tahun 2004) memberikan definisi tentang “kerugian” dalam konteks kerugian/daerah. Pasal 1 ayat (22) UU NO. 1 Tahun 2004 berbunyi : *“kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan*

barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Kerugian Negara/daerah yang timbul karena keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat di tuntutan. Kerugian Negara/daerah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, dapat dituntut.

Makna “kerugian” dalam arti Kerugian Negara menurut petunjuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah “Kerugian Negara adalah berkurangnya kekayaan Negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan diluar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).”⁹⁴

Dalam petunjuk yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, juga diatur mengenai besarnya jumlah Kerugian Negara yaitu dalam masalah kerugian Negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh negara. Dalam penelitian ini perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar dari pada kerugian sesungguhnya diderita (surat Gouvernements Secretaris 30 Agustus 1993 No. 2498/B). karena pada dasarnya kerugian Negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir.⁹⁵

Sedangkan konsep Kerugian menurut Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat dalam Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 penjelasan Pasal 2 ayat (1) : “Yang dimaksud dengan secara melawan hukum dalam pasal ini yaitu mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial di dalam

⁹⁴ Theodarus M. Tuanakotta, 2009, “*Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*”, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 81

⁹⁵ *Ibid.*

masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu ada atau tidak adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Kerangka konsep mengenai kerugian negara berkaitan erat dengan tindak pidana korupsi dan kerugian keuangan negara. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur secara tegas apa itu kerugian negara. Namun dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditemukan mengenai pengertian keuangan negara sebagai “yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”.

Sedangkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur lebih tegas tentang pengertian keuangan negara. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 22 yang menyatakan “*Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai*”.

Dalam hal tindak pidana korupsi, kerugian negara/kerugian keuangan negara ini adalah salah satu unsur dari tindak pidana korupsi. Kerugian tersebut terjadi disebabkan oleh perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang/sarana, kemampuan yang dimiliki pegawai/pejabat organisasi pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Bahwa dalam praktik di tingkat penyidikan dan peradilan tindak pidana korupsi sering seseorang ditahan dan dihukum karena melakukan perbuatan melawan hukum korupsi yang melanggar Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tindak Pidana Korupsi, sekalipun kerugian negara riil tak

terbukti. Dari sisi penegakan hukum korupsi, adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menjadikan unsur “merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara” harus dibuktikan secara materiil dan hakim dalam membuat putusan harus mempertimbangkan pembuktian seluruh unsur pidana dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 jelas mempersempit serta membatasi kewenangan penyidik dan hakim untuk menjerat koruptor, tetapi dari sisi lain justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak. Sekarang, tidak bisa lagi orang dihukum tanpa aturan hukum tertulis dan tanpa bukti riil adanya kerugian negara. Orang juga tidak bisa seenaknya ditangkap dan ditahan tanpa diproses hukum sehingga rumor penyidikan dan peradilan sesat bisa diatasi. Dampak hukum praktik ke depannya adalah aparat penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian negara yang riil sebelum melakukan penyelidikan perkara korupsi.

Dengan dihapusnya kata “dapat” berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, maka konsekuensinya adalah jika akibat yang dilarang, yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara belum atau tidak terjadi, sedangkan unsur yang lainnya, seperti secara melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi telah terpenuhi secara nyata, maka hal tersebut berarti belum terjadi tindak pidana korupsi.

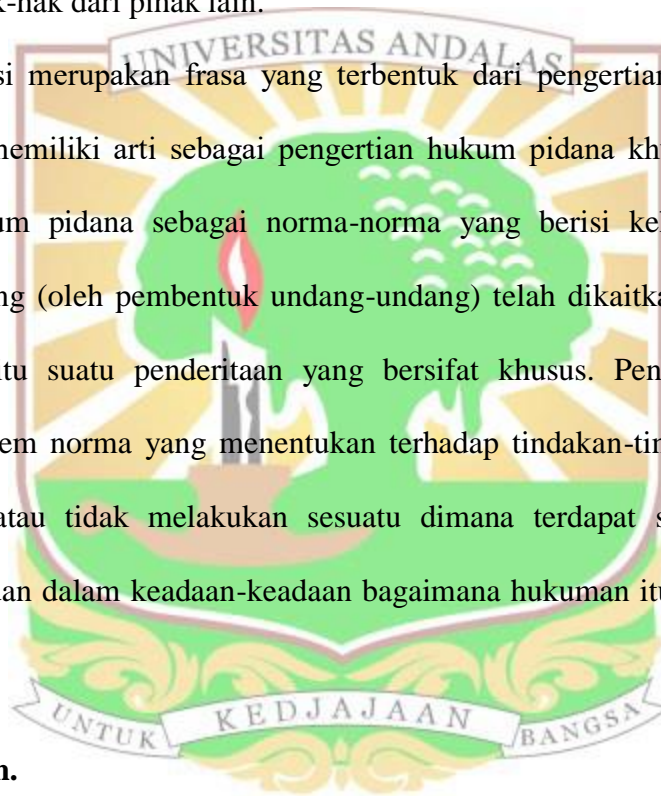
d. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi telah ditempatkan sebagai salah satu kejahatan terorganisir dan bersifat transnasional berdasarkan *United nations convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)*. Kejahatan ini tidak lagi hanya dapat dianggap sebagai sesuatu yang merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara saja, tetapi juga sudah sepatutnya dilihat sebagai

sesuatu yang melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia.⁹⁶

Korupsi di dalam Black's Law Dictionary adalah "suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain."⁹⁷

Pidana korupsi merupakan frasa yang terbentuk dari pengertian "hukum pidana" dan "korupsi" sehingga memiliki arti sebagai pengertian hukum pidana khusus. W.L.G. Lemaire, mendefinisikan hukum pidana sebagai norma-norma yang berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman yaitu suatu penderitaan yang bersifat khusus. Pengertian hukum pidana merupakan suatu sistem norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dimana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam keadaan-keadaan bagaimana hukuman itu dapat dijatuhkan bagi tindakan tersebut.⁹⁸



G. Metode Penelitian.

1. Tipe Penelitian.

⁹⁶ Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Korupsi; Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2013. hlm. 1

⁹⁷ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990. Hlm 56

⁹⁸ P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 1-2.

Penelitian yang berkaitan dengan asas-asas hukum atau kaidah-kaidah hukum termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif⁹⁹ dan berada dalam tataran filsafat hukum.¹⁰⁰ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁰¹ Karena penelitian ini mengkaji kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi Kejaksaan RI dalam penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi, maka penelitian ini masuk kategori penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, sepanjang mengandung kaidah-kaidah hukum.¹⁰²

2. Pendekatan Penelitian.

Untuk mengungkapkan permasalahan penelitian yang diajukan, penelitian ini menggunakan pendekatan dengan tipologi metode penelitian hukum normatif (*doktrinal*).¹⁰³ Sunaryati Hartono menyebut dengan pendekatan yuridis normatif.¹⁰⁴ Metode pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji kewenangan BPK, BPKP dan Inspektorat serta institusi

⁹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 24; Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 34.

¹⁰⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 77

¹⁰¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, hlm. 34.

¹⁰² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 62

¹⁰³ Istilah penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986, hlm 51. Penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum. Penelitian hukum empiris terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektivitas hukum. Sedangkan Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum dan Metoda-Metoda Kajiannya*, dalam Kumpulan Bahan Penataran Metode Penelitian Hukum, FH UI, Jakarta, 1997, 228-246, menggunakan istilah penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non doktrinal. Penelitian hukum doktrinal dimaksudkannya berupa: penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian penemuan asas-asas hukum dan penelitian penemuan hukum in concreto. Penelitian hukum non doktrinal, yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Lihat juga Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, 2001, hlm. 43.

¹⁰⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 142.

Kejaksaan RI dalam penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis. Sunaryati Hartono menyatakan, apabila meneliti sejarah norma hukum, metode yang digunakan adalah metode penelitian normatif, di samping metode historis.¹⁰⁵ Pendekatan historis digunakan untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi peraturan hukum.¹⁰⁶ Pendekatan historis juga dipakai untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, khususnya perkembangan peraturan perundang-undangan.¹⁰⁷ Perkembangan terkait penelitian ini adalah perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur Korupsi, khususnya dalam persoalan penghitungan kerugian keuangan negara, baik dalam Hukum Pidana Formil maupun Hukum Pidana Materiil serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses penegakkan hukum pidana korupsi itu sendiri.

Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case study*). Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus yang terkait dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus tersebut merupakan kasus yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau *inkracht*. Kasus itu tidak terbatas pada wilayahnya, bisa terjadi di Indonesia maupun di negara lain.

Kajian pokok dalam pendekatan kasus ini yakni *ratio decidendi* atau *reasoning* dari Hakim hingga sampai pada suatu putusan. *Ratio decidendi* atau *reasoning* tersebut diperlukan baik untuk praktik maupun kajian akademis.

Penelitian hukum dengan pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus. Pendekatan kasus menekankan bahwa beberapa kasus yang ditelaah akan menjadi referensi bagi isu hukum,

¹⁰⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Op Cit*, hlm. 144-145

¹⁰⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm. 126.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 88

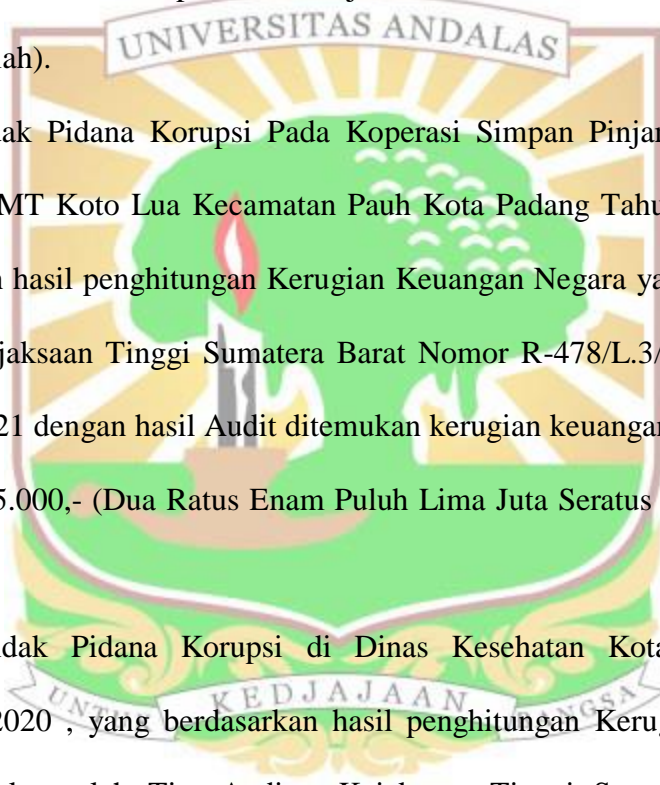
sedangkan studi kasus merupakan studi terhadap kasus tertentu dilihat dari sudut hukum administrasi, hukum tata negara, dan hukum pidana

Dalam penulisan ini peneliti mendapatkan bahan tulisan dari beberapa kasus tindak pidana korupsi yang dalam proses penghitungan kerugian keuangan negara/daerah dilakukan oleh Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dan terhadap perhitungan kerugian keuangan negara tersebut dianulir oleh Majelis Hakim Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Kelas I A Padang dalam pertimbangan putusannya.

Kasus-kasus dimaksud diantaranya adalah :

- 1) Kasus Perkara Tindak Pidana Korupsi pada kegiatan Rehabilitasi Papan Panjat Tebing Pada Dinas Pendidikan, pemuda dan Olahraga Pemerintah Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2019 yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-596/L.3/Hs/09/2022 tanggal 13 September 2022 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara sebesar Rp. 164.052.442 (Seratus Enam Puluh Empat Juta Lima Puluh Dua Ribu Empat Ratus Empat Puluh Dua Rupiah).
- 2) Kasus Tindak Pidana Korupsi Dalam Perkara Penggunaan Dan Pengelolaan Anggaran PDAM Tirta Langkisau Kabupaten Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2019 s.d 2020 yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-587/L.3/Hs/09/2022 tanggal 07 September 2022 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara sebesar Rp. 835.181.563 (Delapan Ratus Tiga Puluh Lima Juta Seratus Delapan Puluh Satu Ribu Lima Ratus Enam Puluh Tiga Rupiah).

- 3) Kasus Tindak Pidana Korupsi pada Pekerjaan Pembangunan Lapangan Tenis Indoor Pada Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang Kabupaten PAsaman Barat Tahun Anggaran 2018 yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-362/L.3/Hs/04/2022 tanggal 25 April 2022 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara sebesar Rp 421.778.752,24 (Empat Ratus Dua Puluh Satu Juta Tujuh Ratus Tujuh Puluh Delapan Ribu Tujuh Ratus Lima Puluh Dua Koma Dua Puluh Empat Rupiah).
- 4) Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS) BMT Koto Lua Kecamatan Pauh Kota Padang Tahun 2019 s.d 2020, yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-478/L.3/Hs/08/2021 tanggal 10 Agustus 2021 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara/daerah sebesar Rp. 265.155.000,- (Dua Ratus Enam Puluh Lima Juta Seratus Lima Puluh Lima Ribu Rupiah).
- 5) Kasus Tindak Pidana Korupsi di Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh Tahun Anggaran 2020 , yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-201/L.3/Hs/02/2022 tanggal 04 Februari 2022 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara/daerah sebesar Rp. 195.000.000,- (Seratus Sembilan Puluh Lima Juta Rupiah).
- 6) Kasus Tindak Pidana Korupsi Perkara Pungutan/Pemotongan Uang Perjalanan Dinas di Puskesmas Paninggahan Kecamatan Junjung Sirih Kabupaten Solok Tahun 2018 s.d



2020, yang berdasarkan hasil penghitungan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh Tim Auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Nomor R-370/L.3/Hs/06/2021 tanggal 22 Juni 2021 dengan hasil Audit ditemukan kerugian keuangan negara/daerah sebesar Rp. 119.615.626 (Seratus Sembilan Belas Juta Enam Ratus Lima Belas Ribu Enam Ratus Dua Puluh Enam Rupiah).

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapatkan dari:

a. Bahan hukum primer yang berkaitan langsung dengan pengaturan hukum pidana formil dan materiil, meliputi:

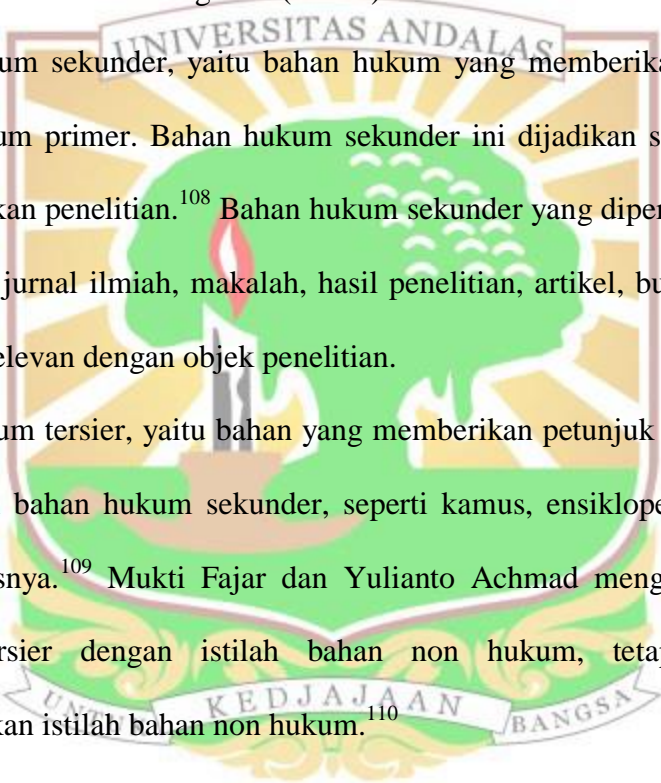
- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258);
- 3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316) Indonesia sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4958);
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3327) sebagaimana telah diubah

- dua kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5077);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076); dan
 - 6) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
 - 7) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150);
 - 8) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85;
 - 9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292);

10) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. (Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 80);

11) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;

12) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

- 
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini dijadikan sebagai petunjuk dalam melaksanakan penelitian.¹⁰⁸ Bahan hukum sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini adalah: jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian, artikel, buku teks, dan dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks komulatif, dan seterusnya.¹⁰⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad menggunakan istilah bahan hukum tersier dengan istilah bahan non hukum, tetapi sangat dianjurkan menggunakan istilah bahan non hukum.¹¹⁰

Upaya untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder, dan non hukum dilakukan dengan penelusuran, baik melalui teknologi elektronik (situs internet) maupun secara konvensional. Penelusuran dengan teknologi elektronik dilakukan dengan cara mengunduh situs internet yang terkait dengan objek penelitian. Sedangkan penelusuran

¹⁰⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm 155.

¹⁰⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm. 14-15.

¹¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 43

secara konvensional dilakukan dengan mengunjungi atau mendatangi perpustakaan atau instansi terkait.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang dikumpulkan dalam penelitian ini, dianalisa dengan langkah-langkah deskripsi, sistematisasi dan eksplanasi. Deskripsi meliputi isi maupun struktur hukum positif dengan tujuan untuk menemukan isi dan makna aturan hukum. Jadi pada tahap ini dilakukan pemaparan aturan hukum, dan pemaparan aturan hukum sangat tergantung pada teori interpretasi yang dianut.¹¹¹

Teknik pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Dikarenakan penelitian ini merupakan analisis data dari hasil penelitian dengan menggunakan norma hukum, asas hukum dan pengertian hukum. Teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan analisis data kualitatif yaitu melakukan pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapat dengan mengacu kepada landasan teoritis yang ada.¹¹²

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, dilakukan pemaparan segala bentuk aturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji dan juga hubungan hierarki antara aturan hukum tersebut jika ternyata terdapat norma kabur, dilakukan interpretasi. Philipus M. Hadjon mengintrodusir metoda interpretasi hukum sebagai berikut :

- 1) Interpretasi gramatikal : mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum;
- 2) Interpretasi sistematis : dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum;

¹¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi, "Struktur Ilmu Hukum*, cetakan pertama, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 150

¹¹² Peter Mahmud Marzuki, *"Penelitian Hukum"*, Kencana Prenada Media Group Jakarta, 2016, hlm. 182

- 3) “*west-en rechtshistorische interpretatie*” menelusuri maksud pembentukan undang-undang adalah suatu “*wetshistorische interpretatie*” dalam hal usaha menemukan, menelusuri perkembangan hukum aturan disebut “*rechtshistorische interpretatie*”;
- 4) Interpretasi perbandingan hukum : mengusahakan penyelesaian suatu isi hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum; 5. Interpretasi antisipasi : menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku;
- 5) Interpretasi teleologis : setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis.¹¹³

Dalam penelitian ini interpretasi hukum yang dipergunakan adalah interpretasi gramatikan, interpretasi otentik, interpretasi sistematis, dan *west en-rechtshistorische interpretatie*.

Langkah sistimatisasi dilakukan untuk memaparkan isi dan struktur hukum atau hubungan hirarkhis antara aturan-aturan hukum yang didasarkan atas dua asumsi, yaitu Pertama, aturan hukum disamakan dengan norma yang isinya adalah *an ought or a may*, Kedua, sistem hukum terdiri atas kumpulan norma yang diinterpretir oleh ilmuwan hukum sebagai suatu bidang pengertian yang no- kontradiktor.

Dalam tahapan sistematisasi ini dilakukan koherensi, rasionalisasi dan penyederhanaan aturan-aturan hukum. Koherensi dilakukan antar aturan-aturan hukum yang berkaitan agar dapat dipahami dengan baik, sedangkan rasionalisasi dan penyederhanaan dilakukan dengan mengkonstruksi aturan-aturan hukum umum dan pengertian-pengertian agar bahan hukum tertata lebih baik, lebih masuk akal logis dan lebih dapat ditangani hanteerbaar.

Dalam tahap eksplanasi dilakukan penguraian secara jelas dan analisis terhadap makna yang terkandung dalam aturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini,

¹¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Hukum Dogmatik Normatif*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 1-2

sehingga membentuk suatu pengertian yang terintegrasi dan logis. Analisis hukum merupakan suatu open system, artinya aturan hukum dan keputusan harus dipikirkan dalam suatu hubungan dan norma hukum bertumpu pada asas hukum dan dibalik asas hukum dapat disestimasikan gejala-gejala lainnya.



