

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi selalu mendapat perhatian yang lebih dibandingkan dengan tindak pidana lain di berbagai belahan dunia. Fenomena ini dapat dimaklumi mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi. Dampak yang ditimbulkan dapat menyentuh berbagai bidang kehidupan. Korupsi merupakan masalah serius, tindak pidana ini dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial ekonomi dan juga politik, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas, karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Korupsi merupakan ancaman terhadap cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur.

Penyelenggara negara yang bersih menjadi penting dan sangat diperlukan untuk menghindari praktik-praktik korupsi yang tidak saja melibatkan pejabat bersangkutan, tetapi juga oleh keluarga dan kroninya, yang apabila dibiarkan, rakyat Indonesia akan berada dalam posisi yang sangat dirugikan. Menurut Nyoman Serikat Putra Jaya menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar negara, melainkan juga penyelenggara negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.¹

¹ Nyoman Serikat Putra Jaya. 2005. *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP. Hal. 2

Adanya keharusan berupa persetujuan tertulis atau izin dari Presiden apabila penyidik dari Kepolisian dan Kejaksaan akan melakukan pemeriksaan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam perkara tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi. Berdasarkan hasil kajian Kejaksaan, izin untuk memeriksa pejabat negara tidak sesuai dengan asas-asas dalam sistem peradilan pidana, yaitu:

1. Asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*); karena di dalam prosedur ijin terkandung perlindungan Hukum bagi pejabat negara yang tidak dimiliki oleh warga negara biasa. Selain itu, terhadap sesama pejabat juga ada perlakuan yang berbeda karena ada pejabat negara harus ada ijin dan ada yang tidak diharuskan ada ijin terlebih dahulu, seperti: Presiden, Wakil Presiden dan Para Menteri (Pasal 27 dan 28D UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Penjelasan Umum butir 3e KUHP).
2. Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*constante justitie*); karena prosedur ijin memerlukan waktu yang lama dan melalui birokrasi yang panjang, sehingga secara tidak langsung membutuhkan biaya operasional untuk mengurusnya (Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Penjelasan Umum butir 3e KUHP).
3. Asas independensi kekuasaan kehakiman; karena prosedur ijin secara tidak langsung dapat dijadikan alat intervensi penguasa terhadap penanganan perkara pidana yang dilakukan penegak hukum. Intervensi

itu bisa dilakukan dengan cara menunda atau tidak mengeluarkan persetujuan bila yang tersangkut korupsi berasal dari kelompoknya dan mempercepat keluarnya ijin pemeriksaan bila berasal dari lawan politiknya (Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

4. Menimbulkan diskriminasi bagi aparat penegak hukum; karena hanya berlaku bagi Kepolisian dan Kejaksaan dan tidak berlaku bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hal ini berarti, prosedur ijin juga menimbulkan diskriminasi bagi pejabat negara yang perkaranya ditangani oleh institusi yang berbeda, karena untuk pejabat negara yang ditangani kejaksaan dan kepolisian harus ada ijin, sedangkan untuk pejabat negara yang ditangani KPK tidak memerlukan ijin (Pasal 46 ayat (1) juncto Penjelasan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Adanya ketentuan mengenai keharusan persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden untuk melakukan pemeriksaan dalam perkara korupsi terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah bertentangan dengan prinsip peradilan yang independen, persamaan kedudukan di dalam hukum dan menimbulkan perlakuan diskriminatif, asas peradilan yang cepat sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang undangan.

Korupsi terjadi secara sistematis dan meluas, tidak hanya merugikan keuangan dan perekonomian negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga digolongkan

sebagai *extraordinary crime* sehingga pemberantasannya harus dilakukan dengan cara yang luar biasa.² Pentingnya penerapan sanksi pidana yang tegas terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang merupakan suatu kejahatan yang luar biasa karena menyebabkan kerugian dan penderitaan diberbagai sektor, terlebih modus operandi tindak pidana korupsi yang semakin bertambah dan beragam dizaman sekarang ini.

Korupsi adalah istilah yang sudah lama dikenal dalam masyarakat Indonesia. Korupsi merupakan gejala masyarakat yang dapat dijumpai dimana tidak hanya di lembaga legislatif, yudikatif maupun eksekutif, namun korupsi dapat terjadi pada semua sisi kehidupan dan aktivitas masyarakat. Korupsi telah menjadi ciri penyelenggaraan birokrasi dan bisnis nasional. Korupsi bukanlah semata-mata atau bahkan terutama masalah yang dihadapi oleh negara-negara berkembang saja. Kejadian-kejadian di Eropa dan Amerika Utara menunjukkan secara jelas bahwa tidak pada tempatnya negara-negara industri menggurui negara-negara sedang berkembang mengenai korupsi. Seperti halnya masalah korupsi di Italia, demokrasi dan pasar bebas bukanlah satu-satunya alat penangkal korupsi.³

Dalam perspektif hukum definisi korupsi dapat dilihat dalam *Encyclopedia of Crime and Justice*, pengertian corruption menunjuk pada kata bribery yang mengandung arti : “*the act or practice of benefiting a person in order to betray a trust or to perform a duty meant to be performed freely, bribery occurs in relation to a public official and derivatively, in private transaction.*”

² Marwan Effendy, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Jakarta: Timpani Publishing, 2010, hlm. 77-78.

³ Jeremi Pompe, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003, hlm. 1

Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary* kata *Corruption* diartikan sebagai : “an act done with an inten to give some advantage inconsistence with official duty and the right of others. The of an offical or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.” Dalam *Blak's Law Dictionary* selanjutnya juga menunjuk pada pengertian *bribery* atau *extortion*.⁴

Korupsi dalam pengertian pada umumnya dikaitkan dengan pejabat publik, keuangan negara dan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau orang lain. Menurut Ulsaner secara konseptual korupsi amat sulit untuk dijelaskan. Setiap definisi selalu bermasalah, karena tidak cukup mewakili kerumitan arti kata itu. Dalam penelitian digunakan pengertian korupsi dalam arti luas, yaitu penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi. Kekuasaan publik disini diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh publik dan publik bisa berarti masyarakat ataupun organisasi- organisasi yang ada di dalamnya.⁵

Digunakannya konsep negara hukum di Indonesia yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berkonsekuensi terhadap keharusan untuk menegakkan hukum. Bagir Manan menyatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu bentuk konkrit penerapan hukum dalam masyarakat yang akan mempengaruhi perasaan hukum, kepuasan hukum dan kebutuhan atau keadilan hukum masyarakat. Sehingga jika suatu negara hukum memiliki kualitas yang buruk dalam penegakan hukum tentu akan menimbulkan gejolak-gejolak di

⁴ Kadish, Sanford H.. *Encyclopedia of Crime and Justice*. London: The Free Press, 1983, hlm. 27.

⁵ Reza A. A. Watimena, *Filsafat Anti Korupsi*. Yogyakarta: Kanisius, 2012, hlm. 10

masyarakat karena tidak tercapainya tujuan hukum seperti ketertiban dan keadilan.⁶

Kemudian lebih tegas lagi dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Tahun 2001 yang menambah lagi pengertian orang yang menerima suap, yaitu pegawai negeri atau penyelenggara negara, yang dalam pengertian pegawai negeri yang diperluas pasti termasuk penyelenggara negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, dan Menteri karena mereka termasuk dalam rumusan Pasal 1 butir 2 khususnya huruf c, yaitu “orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah”.

Pemberantasan dan pembuktian terjadinya suatu tindak pidana korupsi tidaklah mudah seperti membalikkan tangan. Tindak pidana korupsi dapat terungkap setelah berlangsung dalam waktu yang lama. Umumnya tindak pidana korupsi melibatkan sekelompok orang yang saling menikmati keuntungan dari tindak pidana korupsi tersebut. Kekhawatiran akan keterlibatannya sebagai tersangka, maka diantara sekelompok orang tersebut akan saling menutupi sehingga secara sadar atau tidak sadar, tindak pidana korupsi itu dilakukan secara terorganisir dalam lingkungan kerjanya.⁷

Menurut Andi hamzah korupsi di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal, antara lain, (1) kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat, (2) latar belakang kebudayaan atau kultur indonesia merupakan sumber atau sebab meluasnya

⁶ Rahayu Prasetyaningsih, *Negara hukum dan penegakan hukum dalam “Negara Hukum yang Berkeadilan” Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.* Bandung: PSKN FH UNPAD. 2011, hlm. 11

⁷ *Ibid*

korupsi, (3) manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, (4) modernisasi.⁸

Pada saat ini hukum dinilai harus berjalan terus maju untuk mengatasi setiap ketidakpercayaan masyarakat terhadap keadaan negara yang terus dikuasai oleh penguasa untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya yang biasanya dikenal dengan nama Korupsi. Andi Hamzah mengatakan, bahwa arti harfiah dari korupsi adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral serta penyimpangan dari kesucian.⁹

Korupsi juga diartikan sebagai tingkah laku yang menyimpang dari tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri) atau melanggar aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi, termasuk masalah etika dan moral menurut pandangan umum.¹⁰ Sehingga korupsi saat ini berada dalam fase yang sangat memprihatinkan di Indonesia.

Korupsi dapat terjadi dalam berbagai bidang kehidupan, antara lain, (1) bidang politik, sasarannya adalah kekuasaan, misalnya dalam pembentukan partai politik, pemilihan umum, dan komersialisasi jabatan, (2) bidang ekonomi, sasarannya adalah pendapatan misalnya dalam transaksi bisnis, izin usaha, proyek, (3) bidang hukum, sasarannya adalah penghindaran dari akibat-akibat pelanggaran hukum, misalnya mempengaruhi proses peradilan, produk hukum, (4) bidang administrasi, sasarannya adalah kerapihan administrasi, misalnya dalam

⁸ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 13-23.

⁹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 4.

¹⁰ Widyono Pramono, *Pemberantasan Korupsi dan Pidana Lainnya Sebuah Perspektif Jaksa dan Guru Besar*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2016, hlm. 42.

administrasi keuangan, tanda bukti terima barang, dan (5) bidang sosial, misalnya korupsi waktu, penyimpangan penyaluran bantuan untuk bencana alam.¹¹

Berdasarkan modus operandinya, tindak pidana korupsi tidak selamanya hanya melibatkan pelaku tunggal saja. Dalam prakteknya banyak kasus tindak pidana korupsi yang terbukti melibatkan beberapa pelaku yang saling ada keterkaitan dan kepentingan yang secara bersama-sama melakukan tindak pidana korupsi tersebut. Disamping itu, suatu tindak pidana korupsi yang waktu pengungkapannya terkesan lama terdeteksi dan diatasi berdasarkan system hukum positif yang berlakumemungkinkan pelaku tindak pidana korupsi tidak hanya melakukan atau terlibat dalam satu tindak pidana korupsi saja, melainkan hal tersebut berlangsung berulang kali secara berlanjut.¹²

Walaupun telah banyak upaya yang dilakukan, namun praktek korupsi di lembaga-lembaga negara masih berjalan terus. Oleh karena Berbagai peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas, pada dasarnya mengandung aspek materil dan formil. Salah satu aspek formil yang penting dalam penegakan hukum di bidang tindak pidana korupsi adalah mengenai mekanisme pemeriksaan terhadap pejabat tertentu yang terlibat dalam tindak pidana korupsi. Mekanisme pemeriksaan terhadap pejabat tentu perlu dan penting untuk dikaji didasarkan pada beberapa persoalan yang selama ini muncul di masyarakat.

Politik hukum yang memperluas pihak-pihak yang melakukan tindak pidana korupsi sudah diperlihatkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan

¹¹ Muljatno Sindhudarmoko, *Ekonomi Korupsi*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2001, hlm. 5-14.

¹² <http://nasional.kompas.com/read/2008/08/22/19465330/18.modus.operandi.korupsi.di.daerah>, pada tanggal 1 Oktober 2018.

Nepotisme. Undang-undang ini menegaskan beberapa hal, yaitu pertama, bahwa praktek korupsi tidak hanya melibatkan antara penyelenggara negara, tetapi antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara. Kedua, penetapan pejabat-pejabat yang tergolong dalam penyelenggara negara yang meliputi menteri, gubernur, hakim, pejabat negara yang lain sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Prospek penegakan hukum khususnya dalam konteks penindakan kasus korupsi bisa makin mengkhawatirkan seandainya tidak ada terobosan untuk menghilangkan mekanisme izin Presiden dalam proses pemeriksaan pejabat negara. Hambatan dalam bentuk izin pemeriksaan dari Presiden sangat potensial mempersulit pemeriksaan, bahkan rentang waktu pengeluaran izin yang cukup panjang memberi peluang bagi pejabat yang bersangkutan menghilangkan bukti-bukti yang penting atau tindakan-tindakan lain yang memungkinkannya lolos dari jerat hukum, sebagaimana yang terjadi pada kasus Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi, tersangka korupsi HGB Hotel Hilton. Timtas Tipikor tidak bisa dengan segera mendapatkan izin pemeriksaan dari Presiden karena ada klausa-klausa yang belum lengkap.

Upaya yang dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan pengadilan dalam rangka memberantas tindak pidana korupsi termasuk kedalam upaya penegakan hukum. Namun perlu digaris bawahi bahwa upaya penegakan hukum sebaiknya

tidak hanya upaya untuk menegakkan peraturan formal yang tertulis saja, namun juga melibatkan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat.

Dari UU yang saat ini berlaku di Indonesia, izin untuk melakukan proses hukum datang dari lembaga lain diluar pejabat negara (eksekutif: Presiden dan jaksa Agung) maupun dalam struktur yang lebih tinggi untuk menjaga prinsip check and balances yang merupakan salah satu unsur dari negara hukum, hal ini yang berbeda dengan anggota DPR dan Kepala Daerah dimana izin harus melalui Mahkamah Kehormatan Dewan DPR dan Kepala Daerah melalui Presiden atau Menteri Dalam Negeri yang tidak tepat sesuai dengan rezim hukum yang ada.

Bagi anggota DPR terlihat dari adanya keharusan persetujuan tertulis untuk tindakan penyidikan tindak pidana, yakni dengan tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari, seperti terlihat pada Pasal 245 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:¹³

1. Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.
2. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan paling lama 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya permohonan,

¹³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan.

3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:

- a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
- c. disangka melakukan tindak pidana khusus.

Untuk anggota MPR, persetujuan demikian hanya dengan tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari, seperti pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bagian Kesebelas Penyidikan Pasal 245:

1. Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota MPR yang disangka melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Presiden.
2. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan.

3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota MPR:

- a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
- c. disangka melakukan tindak pidana khusus.

Bagi Kepala Daerah, perlakuan istimewa berupa persetujuan tertulis, juga dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari, seperti pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Paragraf Keenam Tindakan Penyidikan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 90:

1. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap gubernur dan/atau wakil gubernur memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan terhadap bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota memerlukan persetujuan tertulis dari Menteri.
2. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan, dalam waktu paling lambat **30 (tiga puluh) Hari** terhitung sejak diterimanya permohonan, dapat dilakukan proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.
3. Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan;

atau

- b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

- 4. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak dilakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 09 Tahun 2009 tentang Petunjuk Izin Penyidikan Terhadap Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Anggota DPRD, yaitu:

“Pasal 36 (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut harus ditafsirkan dan perlu diperhatikan adalah tentang ‘ada/tidaknya permintaan persetujuan yang dilakukan oleh penyidik, jika sudah ada surat permintaan dan telah lewat waktu 60 (enam puluh) hari, maka izin persetujuan penyelidikan/penyidikan dari Presiden menjadi tidak relevan lagi;”

“Dari ketentuan Pasal 106 (4) tersebut (red: Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 – Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan), Mahkamah Agung berpendapat bahwa terhadap Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diduga melakukan tindak pidana ‘korupsi, terorisme dan tindak pidana lain (selain korupsi dan terorisme) tertangkap tangan’, maka penyidikan tidak perlu meminta persetujuan tertulis.”

Mengingat adanya perbaikan dan perlunya perhatian terhadap SEMA RI tersebut adalah norma/kaidah yang terdapat pada Pasal 106 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 telah diganti dengan Pasal 245 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, dan untuk Pasal 36 (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah telah diubah oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kerancuan bagi perlakuan istimewa demikian berupa persetujuan/izin tertulis untuk melakukan pemeriksaan penyidikan terjadi dalam ranah hukum nasional, yang mana perlakuan istimewa tersebut berpijak pada pola berpikir yang berlatar belakang diberlakukannya ‘prosedur izin’ sebelum memeriksa pejabat negara ialah dalam rangka melindungi harkat, martabat dan wibawa pejabat negara dan lembaga negara agar diperlakukan secara hati-hati, cermat, tidak sembrono dan tidak sewenang-wenang. Pejabat Negara dan Lembaga Negara merupakan personifikasi dari sebuah Negara.

Pusat Litbang Kejaksaan R.I. menjelaskan terkait izin pemeriksaan pejabat tertentu, yakni:¹⁴

1. Ketentuan perundang-undangan tentang izin pemeriksaan terhadap pejabat negara tidak sesuai dengan asas-asas dalam sistem peradilan pidana, yaitu:

- a. Asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*); karena di dalam ‘prosedur izin’ terkandung ‘perlindungan hukum’ bagi pejabat negara yang tidak dimiliki oleh warga negara biasa. Selain itu, terhadap sesama pejabat juga ada perlakuan yang berbeda karena ada pejabat negara harus ada izin dan ada yang tidak diharuskan ada izin terlebih dahulu, seperti: Presiden, Wakil Presiden dan Para Menteri [Pasal 27 dan 28D UUD 45, Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009

¹⁴ <http://www.kejaksaan.go.id/unit/kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&idke=0&hal=1&id=55&bc=>, diakses hari Senin, 30 September 2019

tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Penjelasan Umum butir 3e KUHAP].

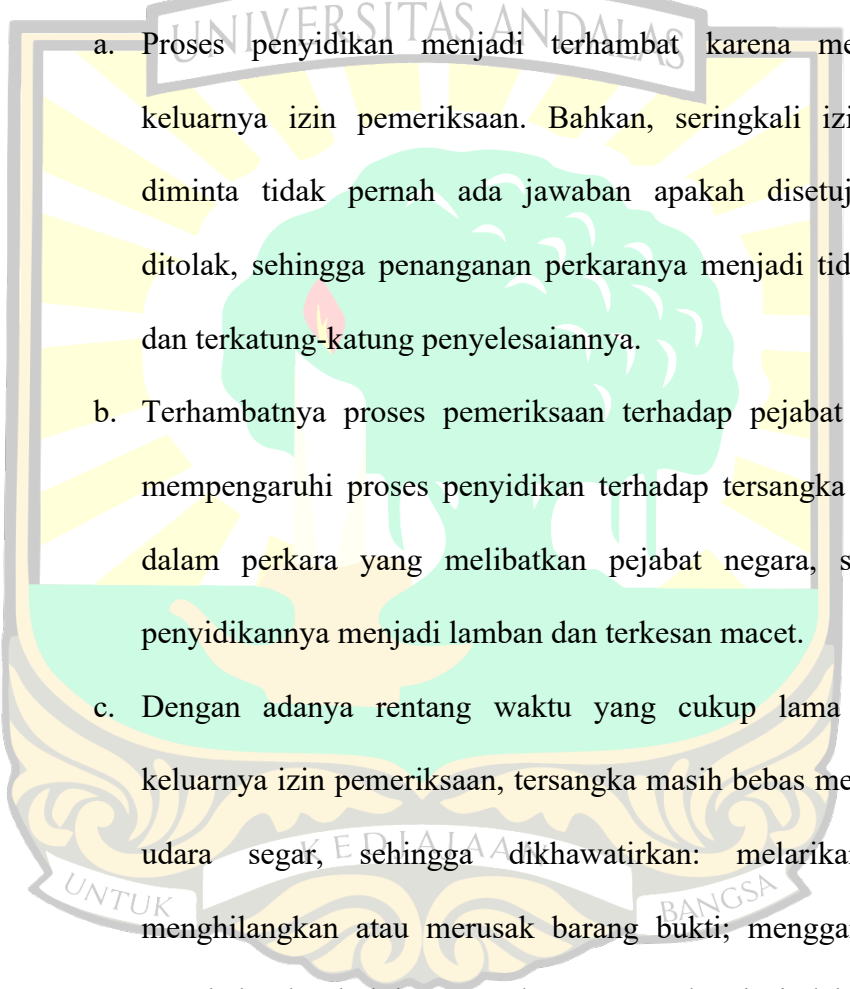
- b. Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*constante justitie*); karena prosedur izin memerlukan waktu yang lama dan melalui birokrasi yang panjang, sehingga secara tidak langsung membutuhkan biaya operasional untuk mengurusnya [Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Penjelasan Umum butir 3e KUHAP].

- c. Asas independensi kekuasaan kehakiman; karena ‘prosedur izin’ secara tidak langsung dapat dijadikan alat intervensi penguasa terhadap penanganan perkara pidana yang dilakukan penegak hukum. Intervensi itu bisa dilakukan dengan cara menunda atau tidak mengeluarkan persetujuan bila yang tersangkut korupsi berasal dari kelompoknya dan mempercepat keluarnya izin pemeriksaan bila berasal dari lawan politiknya [Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman].

- d. Menimbulkan diskriminasi bagi aparat penegak hukum; karena hanya berlaku bagi kepolisian dan kejaksaan dan tidak berlaku bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hal ini berarti, prosedur izin juga menimbulkan diskriminasi bagi pejabat negara yang perkaranya ditangani oleh institusi yang berbeda, karena untuk pejabat negara yang ditangani kejaksaan dan

kepolisian harus ada izin, sedangkan untuk pejabat negara yang ditangani KPK tidak memerlukan izin [Pasal 46 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 46 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi].

2. Prosedur izin dalam melakukan pemeriksaan pejabat negara merupakan salah satu hambatan dalam proses penegakan hukum karena

- 
- a. Proses penyidikan menjadi terhambat karena menunggu keluarnya izin pemeriksaan. Bahkan, seringkali izin yang diminta tidak pernah ada jawaban apakah disetujui atau ditolak, sehingga penanganan perkaranya menjadi tidak jelas dan terkatung-katung penyelesaiannya.
 - b. Terhambatnya proses pemeriksaan terhadap pejabat negara, mempengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lainnya dalam perkara yang melibatkan pejabat negara, sehingga penyidikannya menjadi lamban dan terkesan macet.
 - c. Dengan adanya rentang waktu yang cukup lama sampai keluarnya izin pemeriksaan, tersangka masih bebas menghirup udara segar, sehingga dikhawatirkan: melarikan diri; menghilangkan atau merusak barang bukti; mengganti atau merubah alat bukti surat; dapat mengulangi tindak pidana korupsi; dapat mempengaruhi para saksi; dan memindahtangankan kekayaan hasil korupsi kepada orang lain.

Merujuk pada pandangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konsitusi (MK) Nomor 73/PUU-IX/2011 halaman 73 menyebutkan

bahwa, “menurut Mahkamah, pejabat negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terkait jabatan negara yang diembannya memang berbeda dari warga negara lain yang bukan pejabat negara, namun pejabat negara juga merupakan warga negara. Sebagai subjek hukum terlepas dari jabatannya, Kepala Daerah pun harus diperlakukan sama di hadapan hukum” dan berdasarkan pendapat mahkamah dalam putusan *a quo*, yang menyebutkan “Proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana, meskipun mungkin mengganggu kinerja kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah, namun tidak menghalangi yang bersangkutan untuk menjalankan tugasnya. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diselidiki dan disidik masih dapat melaksanakan tugas sehari-hari seperti biasa”.

Anggota DPR, MPR, dan Kepala Daerah sebagai subjek hukum, terlepas jabatannya sebagai pejabat negara harus diberlakukan sama dihadapan hukum, bahwa ketentuan dalam Pasal 245 UU MD3 telah memberikan keistimewaan terhadap anggota DPR dan dalam Pasal 90 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Kepala Daerah yang sedang menjalani proses hukum tanpa rasionalitas hukum yang tepat. Keistimewaan dalam proses peradilan atau *affirmative actions* dalam prinsip kesetaraan (*equality before the law*) harusnya diberikan kepada subjek yang tepat dalam hal subjek hukum adalah kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu, anak atau kelompok rentan, ataupun dalam hal perlindungan saksi dan korban serta praktik *restorative justice*.

Equality before the law (semua orang sama didepan hukum) adalah salah satu asas terpenting dalam hukum modern. Asas ini menjadi salah satu sendi doktrin *Rule of Law* yang juga menyebar pada negara negara berkembang seperti Indonesia, maka dari itu asas ini dijadikan landasan bagi setiap manusia yang melakukan penegakan hukum di negeri ini tanpa terkecuali. Hal tersebut menjadi problematika ketika muncul peraturan yang mengatur tentang izin pemeriksaan pejabat tertentu.

Tujuan utama adanya *Equality before the law* adalah menegakan keadilan dimana persamaan kedudukan berarti hukum sebagai satu entitas tidak membedakan siapapun yang meminta keadilan kepadanya, diharapkan dengan adanya asas ini tidak terjadi suatu diskriminasi dalam supremasi hukum di Indonesia dimana ada suatu pembeda antara penguasa dan rakyatnya, yang membedakan hanyalah fungsinya yakni pemerintah berfungsi mengatur dan rakyat yang diatur, baik yang mengatur maupun yang diatur pedomannya satu, yaitu Undang-undang, bila tidak ada persamaan hukum maka orang yang mempunyai kekuasaan akan merasa kebal hukum.

Izin pemeriksaan bagi pejabat-pejabat tertentu perlu dikaji lebih dalam untuk perkara tindak pidana korupsi baik sebagai saksi ataupun sebagai tersangka untuk memudahkan proses penyidikan sehingga penulis tertarik untuk menulis dan memahami secara menyeluruh dari permasalahan yang ada untuk melakukan penelitian dalam bentuk karya ilmiah dengan judul **“Pengaturan dan Prosedur Izin Pemeriksaan bagi Pejabat-pejabat Tertentu dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan dan prosedur permintaan izin pemeriksaan bagi pejabat tertentu dalam penyidikan tindak pidana korupsi.
2. Bagaimanakah kaitan prinsip *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum) dengan izin pemeriksaan pejabat-pejabat tertentu

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan dan prosedur permintaan izin pemeriksaan bagi pejabat tertentu dalam penyidikan tindak pidana korupsi
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kaitan dan kesesuaian izin pemeriksaan pejabat-pejabat tertentu dengan prinsip *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum)

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis.

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk menambah pengetahuan penulis baik di bidang Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya dalam Pertanggungjawaban Pidana,

Sistem Peradilan Pidana, dan Kewenangan Hukum dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi yang melibatkan pejabat negara.

- b. Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan hukum dan sumbangan pikiran bagi kepentingan akademis dan bahan kepustakaan,

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan bermanfaat bagi para penegak hukum dalam menangani perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat negara yang memerlukan izin dalam pemeriksaannya sehingga memudahkan dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk langkah konkrit dalam pemberian izin pemeriksaan pejabat tertentu dalam tindak pidana korupsi di Indonesia.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan.¹⁵ Istilah teori berasal dari bahasa Yunani: *theoria* artinya pandangan, pertimbangan, pengertian yang mendalam (*insight*), sedangkan kata kerjanya adalah *theorein* yang artinya adalah mempertimbangkan, mengamati, memandang.¹⁶ Kata teori sendiri memiliki banyak arti yang pada umumnya teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang

¹⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.42.

¹⁶ Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum Dilema Antara Hukum Dan Kekuasaan*, Bandung: Yrama Widya. 2016, hlm. 43.

bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Teori dapat digunakan asas dan dasar hukum umum yang menjadi dasar suatu ilmu pengetahuan yaitu teori kekuasaan dan teori keadilan. Teori juga dapat digunakan untuk suatu gambaran masa depan.¹⁷

Sudikno Moertokusumo dalam bukunya menyatakan:

Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis dari hukum positif tertentu secara tersendiri dan dalam keseluruhan secara interdisipliner, yang bertujuan memperoleh pengetahuan dan penjelasan yang lebih baik, lebih jelas dan lebih mendasar mengetahui hukum positif yang bersangkutan.¹⁸

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan yang menyajikan penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.¹⁹

Dalam penelitian ini, adapun teori yang dipakai antara lain:

a. Teori Kewenangan dan Perizinan

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan.

Proses penyelesaian perizinan merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku

¹⁷ Sudikno Moertokusumo, *Teori Hukum Edisi Revisi*, Jogjakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012, hlm 4.

¹⁸ *Ibid*, hlm.57

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm 6.

pemberi izin serta pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:²⁰

1. Atribusi;
2. Delegasi; dan
3. Mandat.

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

1. yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (*konstituante*) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat

²⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 104.

daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;

2. yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:²¹

1. atribusi; dan
2. delegasi.

²¹ *Ibid*, hlm. 105

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 secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:²²

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

²² Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*", Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:²³

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;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahani 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 dari kata a.n. (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang

²³ *Ibid*, hlm. 94.

dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:²⁴

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).

b. Asas *Equality Before the Law* terkait Sistem Peradilan Pidana

Asas-asas yang dianut oleh KUHAP sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan KUHAP sendiri diantaranya disebutkan adalah Asas Perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan. Secara limitatif bahwa asas ini menghendaki adanya perlakuan yang sama antara orang yang satu dengan seorang lainnya (yang sama-sama sedang berada dalam proses peradilan pidana) dengan mengenyampingkan berbagai faktor yang ada pada orang-orang tersebut, sehingga proses hukum tersebut dapat berlangsung secara

²⁴ *Ibid*

adil (*due process model*). Asas *equality before the law* harus dipegang teguh dalam sistem peradilan pidana yang mengacu pada KUHP.

Sistem peradilan pidana adalah sebuah lembaga yang dengan sengaja dibentuk dengan sebuah tujuan untuk menjalankan penegakan hukum, khususnya hukum pidana yang dalam proses pelaksanaannya dibatasi oleh sebuah mekanisme kerja yang telah ditetapkan dalam suatu aturan tentang prosedur hukum atau yang dikenal dengan hukum acara pidana.

Sistem peradilan pidana berjalan dengan tujuan menegakkan hukum pidana, menghukum pelaku tindak pidana dan memberikan jaminan atas pelaksanaan hukum negara.²⁵

Menurut Mardjono Reksodiputro, tujuan sistem peradilan pidana adalah:²⁶

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan.
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah di pidana.
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Menurut Barda Nawawi Arief, apabila pengertian pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses penjatuhan atau pemberian pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem

²⁵ Eva Achjani Zufa, Indriyanto Seno Adji, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Bandung: Lubuk Agung, 2011, hlm.19.

²⁶ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Universitas Indonesia, 1999, hlm 84.

pidana mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan secara konkrit sehingga seseorang dijatuhi sanksi atau bisa dikatakan hukum pidana.

Ini berarti semua peraturan perundang-undangan mengenai Hukum Pidana substantif, Hukum Pidana Formal dan Hukum Pelaksanaan Pidana dapat dilihat sebagai suatu sistem pidana.²⁷

Barda Nawawi Arief juga mengemukakan apabila aturan Perundang-undangan dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam KUHP, dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan dalam KUHP, baik berupa aturan umum maupun aturan khusus tentang perumusan tindak pidana, pada hakekatnya merupakan satu kesatuan sistem pidana.

Keseluruhan peraturan Perundang-undangan di bidang hukum pidana substantif tersebut terdiri dari aturan umum dan aturan khusus. Aturan umum terdapat di dalam KUHP (buku I), dan aturan khusus terdapat dalam KUHP buku II dan buku III, maupun dalam Undang-undang khusus di luar KUHP. Aturan khusus tersebut pada umumnya membuat perumusan tindak pidana tertentu, namun dapat pula memuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan umum.²⁸

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 129.

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hml. 136.

2. Kerangka Konseptual

Agar tidak terjadi kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud adalah:

a. Pengaturan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, pengertian pengaturan adalah suatu kebijakan yang ditetapkan oleh suatu badan lembaga yang bertujuan agar ditaati dan dilaksanakan oleh anggota Lembaga. Pengaturan adalah perangkat yang berisi sejumlah aturan yang dibuat untuk menegakkan ketertiban dalam masyarakat. ketertiban adalah aturan yang mengharuskan segala sesuatu supaya berjalan dengan lancar.

b. Prosedur

Prosedur adalah serangkaian aksi yang spesifik, tindakan atau operasi yang harus dijalankan atau dieksekusi dengan cara yang baku (sama) agar selalu memperoleh hasil yang sama dari keadaan yang sama, semisal prosedur kesehatan dan keselamatan kerja, Prosedur Masuk Sekolah, Prosedur berangkat sekolah, dan sebagainya.

c. Izin

Izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Izin secara khusus adalah suatu persetujuan penguasa untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan, sedangkan secara garis besar perizinan

adalah prosedur atau tata cara yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin.

Prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

d. Pemeriksaan

Pemeriksaan suatu perkara pidana di dalam suatu proses peradilan pada hakekatnya adalah bertujuan untuk mencari kebenaran materiil (*materiële waarheid*) terhadap perkara tersebut. Hal ini dapat dilihat dari adanya berbagai usaha yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam memperoleh bukti- bukti yang dibutuhkan untuk mengungkap suatu perkara baik pada tahap pemeriksaan pendahuluan seperti penyidikan dan penuntutan maupun pada tahap persidangan perkara tersebut.

Sesuai ketentuan perundang-undangan, maka dalam proses penyelesaian perkara pidana penegak hukum wajib mengusahakan pengumpulan bukti maupun fakta mengenai perkara pidana yang ditangani dengan selengkap mungkin. Adapun mengenai alat-alat bukti yang sah sebagaimana dimaksud diatas dan yang telah ditentukan menurut ketentuan perundang-undangan adalah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang

Hukum Acara Pidana (KUHP) pada pasal 184 ayat 1 : Alat bukti yang sah ialah :²⁹

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

d. Penyidikan

Penyidikan merupakan tahapan penyelesaian perkara pidana setelah penyelidikan yang merupakan tahapan permulaan mencari ada atau tidaknya tindak pidana dalam suatu peristiwa. Ketika diketahui ada tindak pidana terjadi, maka saat itulah penyidikan dapat dilakukan berdasarkan hasil penyelidikan. Pada tindakan penyelidikan, penekanannya diletakkan pada tindakan “mencari dan menemukan” suatu “peristiwa” yang dianggap atau diduga sebagai tindakan pidana. Sedangkan pada penyidikan titik berat penekanannya diletakkan pada tindakan “mencari serta mengumpulkan bukti”. Penyidikan bertujuan membuat terang tindak pidana yang ditemukan dan juga menentukan pelakunya. Pengertian penyidikan tercantum dalam Pasal 1 butir 2

KUHP yakni dalam Bab I mengenai Penjelasan Umum, yaitu:

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”

²⁹ Redaksi Bumi Aksara, *KUHP LENGKAP*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 105

Berdasarkan rumusan Pasal 1 butir 2 KUHP, unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian penyidikan adalah:

- a. *Penyidikan merupakan serangkaian tindakan yang mengandung tindakan-tindakan yang antara satu dengan yang lain saling berhubungan;*
- b. *Penyidikan dilakukan oleh pejabat publik yang disebut penyidik;*
- c. *Penyidikan dilakukan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan.*
- d. *Tujuan penyidikan ialah mencari dan mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi, dan menemukan tersangkanya.*

Berdasarkan keempat unsur tersebut sebelum dilakukan penyidikan, telah diketahui adanya tindak pidana tetapi tindak pidana itu belum terang dan belum diketahui siapa yang melakukannya. Adanya tindak pidana yang belum terang itu diketahui dari penyelidikannya.³⁰

e. Tindak Pidana Korupsi

Istilah korupsi berasal dari satu kata dalam bahasa latin yaitu *corruptio* atau *corruptus* yang disalin dalam bahasa inggris yaitu *corruption* atau *corrupt* dalam bahasa Belanda disalin dalam istilah *coruptie* agaknya dari bahasa Belanda itulah lahir kata korupsi di Indonesia.³¹

Korupsi adalah menyalahgunakan kekuasaan kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Namun korupsi juga dapat dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip “mempertahankan jarak” artinya dalam pengambilan keputusan dibidang ekonomi, apabila ini

³⁰ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hlm.380-381.

³¹ Andi Hamzah (2) sebagaimana didalam buku Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia, Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996, hlm.7.

dilakukan oleh perorangan disektor swasta atau pejabat publik, hubungan pribadi atau keluarga tidak memainkan peranan.³² Sekali prinsip mempertahankan jarak ini dilanggar dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga, korupsi akan timbul.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum, penelitian yang diterapkan khusus dalam bidang hukum. Penelitian hukum sendiri merupakan usaha yang telah diawali dengan suatu penilaian, oleh karena kaedah-kaedah hukum pada hakekatnya berisikan penilaian-penilaian terhadap tingkah laku manusia.³³

Penelitian ini merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, baik dari segi teori maupun praktek. Selanjutnya untuk mendapatkan data atau hasil yang diharapkan, maka dalam menyusun tesis ini penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan bentuk penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang menggunakan metode atau cara meneliti bahan pustaka, asas-asas hukum, sistematika hukum taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.³⁴

Pilihan pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan penelitian hukum doktrinal (*Doctrinal legal research*) ditunjang diskusi dengan beberapa aparat hukum dan ahli hukum.

³² Chaerul Amin, *Kejaksaan Memberantas Korupsi*, Jakarta: Deleader, 2014, hlm. 113.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*. Bhratara. Jakarta. 1973, hlm 120. (Selanjutnya disebut Soejono Soekanto 2).

³⁴ Soerjono Soekanto (1), *Op., Cit.*, hlm.5.

Dengan pendekatan ini, penelitian mengkaji hukum sebagai sebuah sistem normatif.³⁵ Dengan demikian, hukum tidak dapat dipandang hanya sebagai aturan tertulis saja, semacam undang-undang, melainkan keseluruhan asas yang ada dan pakai sebagai pisau analisa tentang pentingnya mendapatkan kejelasan prosedur dan kesamaan seseorang di mata hukum demi tegaknya keadilan tanpa memandang harkat dan jabatan seseorang. Karena pada dasarnya tidak boleh ada perlakuan istimewa di muka hukum.

2. Sifat Penelitian

Dilihat dari segi sifat penelitian ini bersifat deskriptif yang berarti menggambarkan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek penelitian.³⁶

Penelitian bersifat deskriptif ini diharapkan mampu memecahkan masalah dengan cara memaparkan keadaan objek penelitian yang sedang diteliti apa adanya berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh pada setiap penelitian dilakukan.³⁷

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data skunder, yaitu:

a. Data Primer

³⁵ M. Van Hoecke,(ed), *Methodologies of Legal Research*, Hart Publishing, Oxford, 2011, hlm.3.

³⁶ Soerjono Soekanto (2), *Op. Cit.*, hlm. 10.

³⁷ Hadari Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992, hlm.42.

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.³⁸

Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan bentuk upaya Kejaksaan dalam memudahkan pemeriksaan dalam tindak pidana korupsi sehingga mengefisiensi waktu dan mengefektifkan pemberantasan korupsi pada pejabat tertentu serta mempertanggungjawabkan perbuatan yang dilakukannya dan bagaimana implementasi izin pemeriksaan agar Penegak Hukum di Indonesia dapat mengambil langkah dari kegiatan korupsi yang dilakukan pejabat negara sehingga menyebabkan kerugian negara.

b. Data Sekunder

Data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum baik bahan hukum primer (*peraturan perundang-undangan, peraturan mahkamah agung dan peraturan jaksa agung*), sekunder (*literatur-literatur yang menjelaskan bahan hukum primer*), maupun tersier (*kamus hukum, ensiklopedi, dan lain-lain*). Di samping itu, penelitian ini tentu saja membutuhkan data sekunder lain yang bersumber bukan dari bahan hukum (*bahan non hukum*).

Sumber data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

³⁸ Zainuddin Ali, M.A. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta: 2009, hlm 106.

Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- c. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- h. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- i. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan topik yang penulis angkat dan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain:

- a. Berbagai literatur yang relevan
- b. Karya ilmiah
- c. Teori-teori dan pendapat ahli hukum
- d. Berbagai media yang memberikan data dan referensi mengenai topik yang terkait dengan penulisan ini, seperti : media cetak, jurnal, internet, televisi, dan sebagainya.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan keterangan dan informasi serta petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dengan menggunakan alat:

- a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis teori-teori dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;

- 2) Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- 3) Perpustakaan Cabang Kejaksaan Negeri Agam di Maninjau;
- 4) Buku-buku milik penulis dan bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Studi Dokumen

Penulis memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan mempelajarinya.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan.

a. Pengolahan Data

Data-data yang diperoleh setelah penelitian diolah dengan proses *Editing* dengan arti memilah data yang relevan dan yang dibutuh kemudian diidentifikasi dan diinvestarisasikan untuk selanjutnya diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti. Kewajiban pengolahan data yang pertama adalah meneliti kembali catatan para pencari data itu untuk mengetahui apakah catatan-catatan itu sudah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya.³⁹

³⁹ Bambang Sugono, *Metedologi Penelitian Hukum*, PT.RajaGrafindo, Jakarta, 2005, hlm.125.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder serta peraturan perundang-undangan sehingga penulis melakukan analisis secara kualitatif yaitu cara menganalisis data yang bersumber dari bahan hukum yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan berdasarkan kepada konsep, teori, tesis, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti sendiri.⁴⁰ Kemudian di deskripsikan kedalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah Tesis



⁴⁰ Program Magister Ilmu Hukum, *Pedoman Penelitian dan Penulisan Tesis*, Universitas Andalas, Padang, 2012, hlm.8.