

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tindak Pidana Korupsi

Persoalan korupsi di Indonesia masih merupakan salah satu masalah hukum bahkan masalah sosial, ekonomi dan politik yang belum tertangani secara maksimal. Banyaknya aparat penegak hukum yang terseret ketika mengangani tindak pidana korupsi, dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan serta terjadinya tindak pidana korupsi yang melibatkan pihak swasta, aparatur negara dan para politikus, menunjukkan bahwa hingga saat ini, korupsi merupakan salah satu perbuatan yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai hukum dan nilai-nilai moral. Tindak pidana korupsi mencakup berbagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain. Perbuatan dari seorang pejabat atau kepercayaan yang secara melanggar hukum dan secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain, sebagaimana ditegaskan dalam *Blak's Law Dictionary*, mengartikan korupsi sebagai berikut: *An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character*

*to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.*¹

Menurut Tranparansi Internasional *Corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted them.* (Korupsi mencakup perilaku dari pejabat-pejabat di sektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, dimana mereka secara tidak benar dan secara melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalahgunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka).²

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan korupsi secara harfiah yaitu: buruk, rusak, suka memakai barang (uang) yang dipercayakan padanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi). Adapun arti terminologinya, korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.³ Korupsi merupakan kejahatan yang dilakukan dengan penuh perhitungan oleh mereka yang justru merasa sebagai kaum terdidik dan terpelajar. Korupsi juga bisa dimungkinkan terjadi pada situasi dimana seseorang memegang suatu jabatan

¹ BPKP, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Pusat Pendidikan dan Pengawasan BPKP, Jakarta, 1999, hal. 274

² <http://www.ti.or.id>, *Transparency International*, diakses 29 Juni 2019

³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal. 527

yang melibatkan pembagian sumber-sumber dana dan memiliki kesempatan untuk menyalahgunakannya guna kepentingan pribadi. Sementara itu, Nye mendefinisikan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari tugas formal sebagai pegawai publik untuk mendapatkan keuntungan finansial atau meningkatkan status. Selain itu, juga bisa diperoleh keuntungan secara material, emosional, atau pun simbol.⁴

Perhatian pemerintah Indonesia terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi telah sudah dilakukan sejak bangsa Indonesia Merdeka. Itu artinya bahwa sejak awal Indonesia merdeka, persoalan korupsi sudah menjadi masalah hukum dan sosial yang perlu ditangani secara serius. Pemerintah sangat menyadari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari perbuatan korupsi, baik dampak hukum, sosial, ekonomi bahkan dampak politik, sehingga perlu diberantas sedini mungkin agar tidak berkembang lebih luas. Sejarah pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dapat ditelusuri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi, terutama sesudah Indonesia Merdeka, yakni dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi sampai pada dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang didukung dengan berbagai

⁴ Nadiatus Salama, *Fenomena Korupsi Indonesia (Kajian Mengenai Motif dan Proses Terjadinya Korupsi)*, Pusat Penelitian IAIN Walisongo Semarang, 2010, hal. 16-17

peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaran Negara Yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berbagai peraturan di bidang Pengelolaan Keuangan Negara serta Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Melalui berbagai perundang-undangan tersebut tampak perkembangan kebijakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk secara maksimal melakukan pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi sebagai suatu tindak pidana yang dewasa ini dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Kebijakan-kebijakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, dilakukan melalui kebijakan formatif berkaitan dengan perumusan tindak pidananya, perluasan subjek hukum (subjek pelaku), pemberantan sanksi pidana (pidana penjara, pidana denda dan uang pengganti), pembentukan lembaga KPK serta berbagai kebijakan lainnya dalam penegakan hukumnya. Kebijakan-kebijakan tersebut tergambar secara jelas dari berbagai perundang-undangan terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana diuraikan secara berturut-turut berikut ini:

- 1) Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960, tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomo 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, diberlakukan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf

Angkatan Darat Nomor Prt/Perpu/13 Tahun 1958, yang dibuat dalam keadaan darurat dan memaksa. Dalam penerapannya dipandang kurang maksimal oleh karena dapat dikatakan dibuat secara terburu-buru sehingga memiliki banyak kelemahan, oleh karena itu pemerintah segera mengambil langkah dan menggantinya dengan Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960. Didalam Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960, selain dirumuskan pengertian serta cakupan tindak pidana korupsi yang meliputi tiga bentuk perbuatan, juga ditentukan ancaman atau sanksi pidana bagi pelaku yang lebih berat. Tindak pidana korupsi menurut UU No. 24 Prp Tahun 1960, meliputi:

- a. Perbuatan atau tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat;
- b. Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan;

c. Kejahatan-kejahatan yang tercantum dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 UU No. 24 Prp Tahun 1960, dan yang diatur dalam Pasal 209, Pasal 210, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, dan 435 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Berkaitan dengan ancaman atau sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana korupsi, Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 menentukan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, dan pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.- (satu juta rupiah), sementara ancaman minimal pidana penjara, minimal pidana denda dan uang pengganti dalam peraturan ini belum ditentukan atau diatur.

2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menggantikan Undang-undang 24 Prp tahun 1960.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 menggantikan Undang-undang 24 Prp tahun 1960, telah terjadi berbagai perubahan kebijakan, baik dari sisi perumusan tindak pidana maupun ketentuan pidana yang semakin berat. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 merumuskan perbuatan korupsi sebagai berikut:

a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya

bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;

- b. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- c. Barangsiapa melakukan kejahatan tercantum dalam Pasal-pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, dan 435 K.U.H.P.;
- d. Barangsiapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingot sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu;
- e. Barangsiapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasal-pasal 418, 419 dan 420 K.U.H.P. tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.

Ketentuan pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara yang paling berat yaitu pidana penjara seumur hidup atau penjara

selama-lamanya 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya 30 (tiga puluh) juta rupiah. Jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya yang menentukan ancaman pidana penjara paling lama 12 tahun, dan denda paling banyak 1 juta rupiah, Undang-undang No. 3 Tahun 1971 sudah menambah maksimum pidana yang dapat dijatuhkan yaitu pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara untuk jangka waktu tertentu paling lama 20 tahun dan/atau denda paling tinggi 30 juta rupiah, dan diaturnya pidana tambahan seperti yang diatur dalam Pasal 34, berupa:

- a) Perampasan barang-barang tetap maupun tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana korupsi itu, begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu, baik apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan sistem hukum ataupun bukan;
- b) Perampasan barang-barang tetap maupun tak tetap yang berujud dan tak berujud yang termaksud perusahaan sistem hukum, dimana tindak pidana korupsi itu dilakukan begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu, baik apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan sistem hukum ataupun bukan, akan tetapi tindak pidananya bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub a pasal ini.

c) Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi.

Memperhatikan ketentuan dalam Undang-undang No. 3 tahun 1971 tersebut, tampak bahwa dari segi ancaman pidana, baru terdapat pemberatan pidana dan terdapat ancaman pidana denda dan uang pengganti, namun belum ditentukan ketentuan pidana minimal khusus, sehingga yang berlaku adalah ketentuan pidana minimal umum yang terdapat dalam Pasal 12 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Melalui Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pemerintah lebih memperluas subyek hukum tindak pidana korupsi, memperberat ancaman pidana dan menentukan ancaman pidana minimum khusus yang terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3, serta memasukkan beberapa perbuatan yang dipersamakan dengan tindak pidana korupsi. Berbagai perkembangan yang terjadi dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 dibandingkan dengan peraturan pemberantasan tindak pidana korupsi sebelumnya, antara lain:

a) Diakuihnya korporasi sebagai subyek hukum (subyek tindak pidana) dalam tindak pidana korupsi, yakni pada Pasal 1 ayat (3) yang

mengartikan setiap orang sebagai orang perseorangan atau termasuk korporasi.⁵

- b) Perluasan pengertian/makna pegawai negeri seperti yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa yang disebut pegawai negeri meliputi:
- a. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
 - b. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
 - c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
 - d. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
 - e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.
- c) Diperluasnya pengertian keuangan negara atau perekonomian negara yang meliputi seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara baik ditingkat pusat maupun daerah, dan (b) berada

⁵Korporasi dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diartikan sebagai kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayassan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

- d) Ketentuan ancaman pidana minimum khusus yang diatur secara bervariasi, yakni paling singkat 1 (satu) tahun penjara (Pasal 3, 5, 9, 11 dan Pasal 23), 2 (dua) tahun penjara (Pasal 7 dan Pasal 10), 3 (tiga) tahun penjara (Pasal 6, 8, 21, dan Pasal 22), dan 4 (empat) tahun penjara (Pasal 2, Pasal 12, dan Pasal 12B ayat (2)), dan pidana penjara maksimum 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup atau pidana mati serta pidana denda minimum paling sedikit 50 juta rupiah dan paling banyak 1 (satu) miliar rupiah.

B. Subyek Hukum Tindak Pidana Korupsi

Subyek hukum tindak pidana korupsi sebelum berlakunya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tidak menjadi persoalan dalam penerapannya, oleh karena ancaman pidana tidak disangkutpautkan dengan unsur “subyek hukum” baik berupa unsur barang siapa maupun setiap orang. Itulah sebabnya dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 951K/Pid/1982, tanggal 10 Agustus 1983 pada pokoknya menyebutkan bahwa unsur setiap orang hanya merupakan kata ganti orang dimana unsur itu baru

mempunyai makna apabila dikaitkan dengan unsur pidana lainnya, oleh karenanya haruslah dibuktikan secara bersamaan dengan unsur-unsur lainnya dalam perbuatan yang didakwakan. Putusan Mahkamah Agung tersebut dilakukan pada saat Undang-undang No. 3 tahun 1971 berlaku, dimana penentuan subyek tindak pidana korupsi dapat dibedakan secara jelas karena batasan antara pegawai negeri dan bukan pegawai negeri cukup jelas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2, serta tidak adanya perbedaan ancaman pidana terhadap perbuatan korupsi seperti yang diatur dalam Pasal 28 yang menyebutkan bahwa Barangsiapa melakukan tindak pidana korupsi yang dimaksud Pasal 1 ayat (1) sub a, b, c, d, e dan ayat (2) Undang-undang ini, dihukum dengan hukuman penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya 30 (tiga puluh) juta rupiah.

Berdasarkan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Agung tersebut, jika dikaitkan dengan subyek delik dalam Pasal 2 ayat (1) maupun Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 tahun 2001, maka dapat dikatakan bahwa unsur setiap orang dalam rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 bukan merupakan elemen delik inti (*bestandel delict*), melainkan pembuktiannya bergantung pada pembuktian unsur-unsur lainnya dari rumusan pasal tindak pidana yang didakwakan. Dengan demikian unsur "setiap orang" ini tidaklah berdiri sendiri, akan tetapi

baru dapat diketahui dan dibuktikan setelah unsur-unsur lainnya yang merupakan elemen delik inti dibuktikan terlebih dahulu.

Menurut Nur Basuki Minarno,⁶ bahwa subjek delik dalam Pasal 2 UU Tipikor yakni “setiap orang” meliputi orang atau korporasi, khusus untuk subyek delik orang (*natuurlijk persoon*) meliputi semua orang, minus/tidak termasuk pejabat atau pegawai negeri, itu artinya tidaklah tepat mendakwa atau menuntut pelaku pejabat/pegawai negeri dengan mendasarkan Pasal 2 UU PTPK, lebih tepat dengan menggunakan Pasal 3 UU PTPK. Selain dari pada itu dalam delik jabatan, in casu penyalahgunaan wewenang, tidak mungkin dilakukan oleh korporasi karena penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilakukan oleh pejabat atau pegawai negeri. Bentuk perbuatan "melawan hukum" oleh pejabat hanyalah meliputi penyalahgunaan wewenang. Oleh karenanya jika penyalahgunaan wewenang tidak terbukti, maka secara mutatis mutandis unsur melawan hukum tidak terbukti. Hal tersebut sangat berbeda dalam hal terdakwa (subyek hukum) bukan pejabat atau pegawai negeri, in casu penyalahgunaan wewenang tidak terbukti masih perlu dibuktikan unsur melawan hukumnya. Bentuk perbuatan melawan hukumnya bisa penggelapan, penipuan, pencurian dan lain sebagainya.

⁶ Nur Basuki Minarno, *Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, LaksBang Meditama, Surabaya, 2009, hal. 61

Dalam kaitannya dengan subyek hukum tindak pidana korupsi, Adami Chazawi,⁷ mengemukakan bahwa untuk menentukan siapa subyek hukum dalam hukum pidana korupsi yang bersumber pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, dapat ditentukan melalui dua cara, yaitu:

1. Cara pertama, disebutkan sebagai subyek hukum orang pada umumnya, artinya tidak ditentukan kualitas pribadinya. Kata, permulaan dalam rumusan tindak pidana yang menggambarkan atau menyebutkan subyek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang in casu tindak pidana korupsi, disebutkan dengan perkataan "setiap orang" (misalnya Pasal 2, 3, 21, 22), tetapi juga subyek hukum tindak pidana yang diletakkan ditengah rumusan (misalnya pasal 5,6);
2. Sedangkan cara kedua, menyebutkan kualitas pribadi dari subyek hukum orang tersebut, yang in casu ada banyak kualitas pembuatnya antara lain (1) pegawai negeri; penyelenggara negara (misalnya Pasal 8, 9,10,11,12 huruf a, b, e, g, h., i); (2) pemborong ahli bangunan (Pasal 7 ayat 1 huruf a); (3) hakim (Pasal 12 huruf c); (4) advokat (Pasal 12 huruf d); (5) saksi (Pasal 24), bahkan (6) tersangka bisa juga menjadi subyek hukum (Pasal 22 jo. Pasal 28).

Lebih lanjut menurut Adami Chazawi, bahwa orang yang karena memiliki suatu jabatan atau kedudukan, karena jabatan atau kedudukan itu,

⁷ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005,hal. 343

dia memiliki kewenangan atau hak untuk melaksanakan perbuatan-perbuatan tertentu dalam hal dan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Sementara itu, Romli Atmasasmita, berpendapat bahwa penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 di dalam UU Tipikor dalam praktik telah tidak memperhatikan secara mendalam riwayat lahirnya kedua ketentuan tersebut; juga tidak memperhatikan makna dan peranan suatu ketentuan umum dalam setiap UU. Maksud dan tujuan pengaturan ketentuan umum terdapat di dalam setiap undang-undang sebagaimana telah dijelaskan di dalam UU No 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Perundang-undangan. Sesungguhnya addressat ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ditujukan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh 2 (dua) orang subjek hukum yang berbeda dengan kualifikasi tersendiri.

Sejarah pembentukan Pasal 2 UU No 31 Tahun 1999 berasal dari Pasal 1 ayat 1 huruf a UU No.3-tahun 1971, sedangkan Pasal 3 UU No.31 tahun 1999 berasal dari Pasal 1 ayat 1 huruf b UU No. 3 tahun 1971. Perubahan (perluasan) penafsiran hukum mengenai kalimat "kejahatan atau pelanggaran" di dalam Perpu No.24 tahun 1960; di dalam UU No. 3 tahun 1971 diganti dengan kalimat "melawan hukum". Hal ini disebabkan ada perbuatan-perbuatan dalam masyarakat yang bersifat tercela seperti melakukan mark up harga dalam tender-tender, tidak terjangkau, oleh UU Prp No.24 tahun 1960. Selain daripada pertimbangan perubahan penafsiran hukum tersebut, begitu juga ketentuan di dalam UU No. 3 tahun 1971 tersebut ternyata tidak dapat

menjangkau setiap orang yang nyata-nyata bukan pemegang jabatan publik atau pegawai negeri karena UU No. 3 tahun 1971 hanya mengakui secara tegas subjek hukum adalah pemegang jabatan publik atau pegawai negeri yang diperluas menjadi mencakup lima golongan.

Perluasan istilah "pegawai negeri" telah dikukuhkan dengan berlakunya UU No.31 tahun 1999 (lihat Bab I Ketentuan Umum, angka 2). Meski demikian UU No.31 tahun 1999 jo. UU No.20 tahun 2001 telah mengacui dan menambah subjek hukum menjadi tiga subjek hukum, yaitu orang perseorangan, pegawai negeri, dan korporasi. Penegasan pengakuan ketiga subjek hukum dan perbedaan ketiganya tidak dipahami dengan baik oleh praktisi hukum di dalam praktik penegakan hukum kasus tindak pidana korupsi. Pembentuk UU sengaja membedakan penempatan ketiga subjek hukum tersebut dalam kapasitas sebagai dader (pelaku) untuk mencegah seseorang dalam status hukum selaku seorang pejabat didakwa dan dituntut serta merta diancam pidana dua kali, hanya karena kekeliruan cara pandang normatif praktisi hukum dalam membaca dan menafsirkan Ketentuan Umum UU No. 31 tahun 1999 Pasal 1 khusus angka 2 dan angka 3.

Penafsiran hukum atau pola pandang yuridis seperti ini jelas bertentangan dengan logika hukum bahwa bagaimana seseorang pemegang jabatan publik atau mantan pejabat publik, dalam satu tempus delicti yang sama dapat diancam dan dituntut sebagai pelaku (dader) dalam tindak pidana korupsi baik sebagai pejabat publik dan sebagai orang perseorangan. Apalagi

di dalam surat dakwaan, terdakwa dituntut sebagai (mantan) pemegang jabatan publik ketika tindak pidana korupsi tersebut dilakukan. Atas dasar pertimbangan itu pula, pembentuk undang-undang sengaja memasukkan pengertian istilah, yaitu istilah "menguntungkan" di dalam Pasal 3 dan istilah "memperkaya" di dalam Pasal 2, untuk membedakan kedua perbedaan status hukum sebagaimana diuraikan di atas. Pengertian istilah "menguntungkan" adalah untuk menegaskan bahwa seorang pegawai negeri tidak mungkin memperkaya karena antara lain dilarang melakukan kegiatan rangkap seperti melakukan usaha (bisnis); kecuali secara melawan hukum, yang bersangkutan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan yang melekat pada pejabat yang bersangkutan.

Dengan demikian, menurut Romli Atmasasmita, UU PTPK (sejak Perpu No 24 tahun 1960 yang dicabut dengan UU Nomor 3 tahun 1971 dan dicabut dengan UU Nomor 31 tahun 1999 terakhir diubah dengan UU No 20 tahun 2001) memiliki sasaran utama (*addressat*) yaitu pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Berwibawa dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pada mulanya UU pemberantasan korupsi di seluruh negara memiliki sasaran yang sama yaitu hanya ditujukan terhadap pejabat pemerintah. Sasaran tersebut sangat masuk akal karena korupsi hanya dapat dilakukan oleh

mereka yang memiliki wewenang atau sedang menjalankan jabatan pemerintah. Pergantian Perpu No 24 tahun 1960 dengan UU Nomor 3 tahun 1971, antara lain, disebabkan masih ada cara-cara melakukan korupsi yang tidak dapat dijangkau oleh UU No. 24 tahun 1960 sebagaimana disampaikan dalam keterangan pemerintah dihadapan DPR-GR pada Tanggal 28 Agustus 1971 oleh Menteri Kehakiman, Oemar Senoadji sebagai berikut: Temyata sekarang, walaupun diberikan sifat khusus pada Undang-Undang No.24 Prp.Tahun 1960, peraturan ini kurang memadai dalam mengikuti perkembangan masyarakat yang menemukan cara-cara lain dalam melakukan perbuatan korupsi, yang tidak tercakup oleh Undang-undang tersebut. Kadang-kadang terdapatlah hal-hal yang sangat jelas tercela dalam melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri dengan merugikan keuangan negara yang menurut UU No 24 Prp Tahun 1960 tidak diliputi olehnya.

Perubahan mendasar berikutnya adalah mengenai subjek hukum tindak pidana korupsi. Pergantian atau perubahan UU Pemberantasan Korupsi sejak tahun 1960 sampai dengan UU Nomor 20 tahun 2001 selalu memuat ketentuan yang menetapkan seorang pegawai negeri atau mereka yang menduduki jabatan publik tertentu sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi. Penegasan seorang pegawai negeri sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi tercantum dalam Pasal 2 UU Nomor 3 tahun 1971; selanjutnya pengertian istilah "pegawai negeri" dirinci di dalam UU Nomor 31 tahun 1999, yaitu dengan dirinci menjadi 5 (lima) kriteria (Pasal 1 angka 2).

Selain perubahan mendasar tersebut, dengan UU Nomor 31 tahun 1999, telah ditetapkan juga, Korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi disamping orang perorangan. Sejak diberlakukannya UU Nomor 31 tahun 1999, subjek hukum tindak pidana korupsi, bukan hanya termasuk pegawai negeri, melainkan juga termasuk, korporasi dan orang perorangan (Pasal 1 angka 3). Penjelasan di atas logis adanya karena itu pembentuk UU Nomor 31 tahun 1999 telah memasukkan dan membedakan 3 (tiga) subjek hukum dalam UU Nomor 31 Tahun 1999, yaitu: pegawai negeri dalam arti luas; orang perorangan dan korporasi. Pengertian istilah "pegawai negeri" dicantumkan dalam Pasal 1 angka 2; dan "setiap orang" atau "korporasi" dicantumkan dalam Pasal 1 angka 3. Dengan perubahan-perubahan yang tercantum dalam UU Nomor 31 tahun 1999 maka subjek hukum tindak pidana korupsi telah lengkap dan sempurna di dalam penegakan hukum tindak pidana sampai saat ini.

Dalam penjelasan Umum Undang-undang Nomo 31 Tahun 1999 pada alinea ketiga dinyatakan bahwa: “pengertian pegawai negeri dalam undang-undang ini sebagai subyek tidak pidana korupsi, meliputi bukan saja pengertian pegawai negeri menurut rumusan yang dimaksud dalam Pasal 2, karena berdasarkan pengalaman selama ini, orang-orang bukan pegawai negeri menurut pengertian hukum administrasi, dengan menerima tugas tertentu dari suatu badan negara, dapat melakukan perbuatan-perbuatan tercela”.

Dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi, permasalahan mengenai subyek hukum “setiap orang” pada Pasal 2 yang menurut beberapa pendapat di atas adalah setiap orang selain pegawai negeri, sedangkan Pasal 3 unsur setiap orang adalah siapa saja yang dikategorikan sebagai pegawai negeri menurut Pasal 1 ayat (2), terdapat perbedaan. Berbagai putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, menunjukkan bahwa tidak semua orang yang dikelompokkan sebagai pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam unsur “setiap orang” menurut Pasal 3 diputuskan menurut Pasal 3.

Penafsiran terhadap unsur setiap orang dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 terdapat perbedaan pandangan di antara para hakim tentang unsur ‘setiap orang’ di dalam kedua pasal tersebut. Sebagian berpandangan unsur ini berarti setiap orang, baik swasta, maupun pegawai negeri, bahkan korporasi. Sementara yang lain berpendapat pegawai negeri hanya dapat memenuhi unsur ‘setiap orang’ dalam Pasal 3. Dengan penafsiran seperti ini, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat negara, menurut mereka, akan selalu merupakan perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang diatur di dalam Pasal 3. Namun, penafsiran kedua ini telah dianulir oleh MA dalam berbagai putusannya, bahwa unsur ‘setiap orang’ dalam kedua pasal tersebut berarti setiap orang, baik itu pegawai negeri, maupun swasta, termasuk korporasi. Hal ini juga tampak dalam berbagai dakwaan Jaksa Penuntut Umum, ketika seorang yang jelas-jelas status pegawai negeri tetapi ketika melakukan suatu tindak pidana korupsi maka

dakwaannya disusun secara *subside*, dengan dakwaan primer Pasal 2 sementara dakwaan subsidernya Pasal 3. Ini menunjukkan bahwa di kalangan Jaksa Penuntut Umum tidak membedakan secara tegas unsur setiap orang dalam Pasal 2 sebagai setiap orang pada umumnya dan unsur setiap orang dalam Pasal 3 adalah pegawai negeri atau pejabat negara.

C. Institusi dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu kejahatan yang berdampak luas baik secara ekonomi, sosial maupun politik. Penanganannya harus dilakukan secara luar biasa (*extraordinary*), karena itu dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 secara tegas dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (1) bahwa: “Dalam kurun waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini (UU No. 31 Tahun 1999) mulai berlaku dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, dalam penanggungan tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya dalam hal penindakan (*represif*), terdapat beberapa institusi yang diberi kewenangan oleh undang-undang dalam rangka penanggulangan tindak pidana korupsi.

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kehadiran polisi dalam suatu Negara termasuk Indonesia, khususnya dalam konteks penegakan hukum, tidak terlepas dari sejarah panjang tentang kepolisian. Charles Reith dalam bukunya yang berjudul *The Blind Eye of History* mengemukakan pengertian polisi dalam bahasa Inggris:

*Police Indonesia the English Language came to mean of planning for improving ordering communal existence*⁸ yaitu sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki susunan kehidupan masyarakat. Pengertian ini berpangkal tolak dari pemikiran, bahwa manusia adalah makhluk sosial, hidup berkelompok, membuat aturan-aturan yang disepakati bersama. Ternyata diantara kelompok itu ada yang tidak mau mematuhi aturan bersama sehingga timbul masalah siapa yang berkewajiban untuk memperbaiki dan menertibkan kembali anggota kelompok yang telah melanggar. Dari pemikiran ini kemudian timbul Polisi, baik organnya maupun tugasnya untuk memperbaiki dan menugaskan tata susunan kehidupan masyarakat tersebut.⁹

Pemaknaan terhadap arti polisi, oleh para cendekiawan dibidang kepolisian menyimpulkan bahwa dalam kata polisi terdapat tiga pengertian yang dalam penggunaan sehari-hari sering tercampur aduk dan melahirkan berbagai konotasi. Tiga arti kata polisi adalah; (1) Polisi sebagai fungsi, (2) Polisi sebagai organ Kenegaraan dan, (3) Polisi sebagai pejabat atau petugas.¹⁰ Polisi yang pada awalnya merupakan bagian dari tata pemerintahan, berangsur mulai berdiri sendiri seiring dengan munculnya

⁸ Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2005, hlm. 5

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

teori Catur Praja dari Van Voenhoven yang membagi pemerintahan dalam empat bagian, yaitu:¹¹

- 1) *Bestuur* : Hukum Tata Pemerintahan
- 2) *Politie* : Hukum Kepolisian
- 3) *Justitie* : Hukum Acara Peradilan
- 4) *Regeling* : Hukum Perundang-undangan.

Dalam teori tersebut dapat dilihat bahwa polisi tidak lagi merupakan keseluruhan pemerintahan negara akan tetapi merupakan organ yang berdiri sendiri, yang mempunyai wewenang dan kewajiban menjalankan pengawasan bahkan bila perlu dengan paksaan yang diperintah melakukan suatu perbuatan atau tidak melakukan suatu perbuatan sesuai dengan kewajibannya masing-masing.

Kepolisian dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian diartikan sebagai segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia sedangkan Pejabat Kepolisian Negara adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum kepolisian. Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002,

¹¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2000, hlm. 337

Pasal 13 menyebutkan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- 1) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- 2) Menegakkan hukum; dan
- 3) Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat

Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002, dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;

- k. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu tugas kepolisian yang mendapat perhatian luas di samping tugas memelihara keamanan ialah tugas penegakan hukum, yang disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g, yakni melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2002, ditegaskan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:

- a. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan;
- i. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan

1. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan lain yang dimaksud adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:¹²

- 1) tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- 2) selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- 3) harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- 4) pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- 5) menghormati hak asasi manusia.

Ketentuan mengenai tugas Kepolisian di bidang penegakan hukum khususnya peradilan, diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dalam Pasal 4 bahwa Penyelidik adalah setiap pejabat polisi Negara Republik Indonesia, dan dalam Pasal 5 secara berturut-turut ditentukan bahwa penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4:

- a. karena kewajibannya mempunyai wewenang:
 1. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
 2. mencari keterangan dan barang bukti;
 3. menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
 4. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.
- b. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
 1. Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan;

¹² Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002

2. Pemeriksaan dan penyitaan surat;
3. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
4. Membawa dan menghadapkan seorang kepada penyidik.

Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) a, disebutkan bahwa Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, dan Pasal 7 ayat (1) bahwa Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
- b. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. melakukan penangkapan; penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. mengadakan penghentian penyidikan;
- j. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, jelas bahwa tugas dan kewenangan Polisi dalam peradilan pidana adalah sebagai penyelidik dan penyidik. Sebagai penyelidik maka Polisi melakukan penyelidikan yang menurut Pasal 1 angka 5 KUHP dan Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Sedangkan

sebagai penyidik, Polisi melakukan penyidikan yang menurut Pasal 1 angka 2 KUHAP dan Pasal 1 angka 13 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, berdasarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, menginstruksikan Kepala Kepolisian Republik Indonesia untuk:

1. mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan terhadap tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dan menyelamatkan uang Negara.
2. Mencegah dan memberikan sanksi tegas terhadap penyalahgunaan wewenang, dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka penegakan hukum.
3. Meningkatkan kerjasama dengan kejaksaan Republik Indonesia, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, dan institusi Negara yang terkait dengan upaya penegakan hukum dan pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi.

Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maka kewenangan Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi tetap dilakukan sepanjang

substansi Pasal 11 Undang-undang No. 30 tahun 2002 tidak dilanggar, oleh karena dalam Pasal 11 UU No. 30 Tahun 2002 dinyatakan bahwa: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara;
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. Menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

2. Kejaksaan Republik Indonesia

Dalam sistem peradilan pidana, tugas utama kejaksaan adalah melakukan penuntutan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, maka kejaksaan membuat surat dakwaan dan surat tuntutan. Tugas dan kewenangan Kejaksaan ditegaskan dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30 yang menyatakan bahwa di bidang pidana kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. melakukan penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Penuntutan menurut Pasal 1 angka 7 KUHAP diartikan sebagai tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Selanjutnya dalam Pasal 137 KUHAP ditegaskan bahwa: “Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili.

Terkait dengan tugas jaksa sebagai penuntut umum dalam peradilan pidana, ditegaskan dalam Pasal 14 KUHAP, bahwa penuntut umum mempunyai wewenang:

- a. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;

- b. mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;
- c. memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkara dilimpahkan oleh penyidik;
- d. membuat surat dakwaan;
- e. melimpahkan perkara ke pengadilan;
- f. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. melakukan penuntutan;
- h. menutup perkara demi kepentingan umum;
- i. mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggungjawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini;
- j. melaksanakan penetapan hakim.

Kebijakan penuntutan terhadap suatu perkara pidana dilakukan berdasarkan penilaian penuntut umum terhadap hasil penyidikan oleh penyidik (Pasal 140 ayat 1 KUHAP), sedangkan penghentian penuntutan

dilakukan oleh penuntut umum apabila terdapat hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a, yang menyatakan bahwa: “Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum¹³ penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan”, namun pada Pasal 140 ayat (2) huruf d, ditentukan bahwa apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.¹⁴

Bagian yang tidak terpisahkan dari penuntutan perkara pidana adalah surat dakwaan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 140 ayat (1) KUHP: “Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, ia dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan”.

Pada bagian ketentuan peralihan dari Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 284 ayat (2) ditegaskan bahwa: Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan

¹³ Penghentian penuntutan karena perkara ditutup demi hukum, didasarkan pada tiga hal, yakni: 1) karena terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP); 2) *nebis in idem* (Pasal 76 KUHP); dan 3) lewat waktu penuntutan/kedaluwarsa (Pasal 78-80 KUHP).

¹⁴ Penghentian penuntutan terhadap perkara pidana yang dilakukan Penuntut umum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP, berbeda dengan Penyampingan perkara (*deponering*). Jika *deponering* dilakukan demi kepentingan umum, maka penghentian penuntutan dilakukan semata-mata didasarkan pada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri. Itulah sebabnya apabila terdapat alasan yang berdasarkan hukum bagi penuntut umum, maka penuntut umum berhak untuk melakukan penuntutan terhadap tersangka yang kasusnya dihentikan penuntutannya.

pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan bahwa yang dimaksud dengan ketentuan khusus adalah ketentuan yang menyangkut pengusutan, penuntutan dan peradilan tindak pidana ekonomi (UU nomor 7 Drt tahun 1955 dan UU tentang Pemberantasan tindak Pidana korupsi. Untuk tidak menimbulkan keragaman penafsiran, maka dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, Pasal 17 secara tegas menyebutkan kejaksaan sebagai penyidik untuk tindak pidana tertentu (korupsi). Untuk lebih lengkapnya isi Pasal tersebut adalah sebagai berikut: “Penyidik menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh Penyidik, Jaksa, dan pejabat Penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan jaksa untuk melakukan penyidikan juga dipertegas dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Polemik sekitar kewenangan jaksa dalam peradilan pidana yang oleh sebagian kalangan ingin membatasi pada kewenangan penuntutan, jika dilihat dari sistem peradilan pidana yang dianut Indonesia sebagaimana juga tergambar dalam KUHAP, yaitu sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*), dimana keterpaduan tersebut diletakkan diatas landasan “*diferensiasi fungsional*” diantara aparat

penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang kepada masing-masing. Sehingga aktivitas pelaksanaan sistem peradilan pidana merupakan fungsi gabungan (*Collection of function*) dari, Legislator, Polisi, Jaksa, Pengadilan, dan Penjara.

Apabila diperhatikan hubungan fungsional antara penyidik (polisi) dan Jaksa selaku penuntut umum, yang dimulai sejak dilakukannya penyidikan dengan kewajiban penyidik untuk menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP), maka sangat jelas bahwa Kejaksaan tidak dapat dilepaskan dari penyidikan. Hal ini tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki kejaksaan dalam hal menentukan apakah suatu perkara dapat atau tidak diajukan kemuka persidangan. Kekuasaan untuk menentukan apakah suatu perkara dapat diteruskan atau tidak kepersidangan berdasarkan alat bukti yang sah merupakan *Dominus litis* yang dimiliki kejaksaan dinegara Indonesia.¹⁵

Peran jaksa dalam penyidikan, yang memberi petunjuk kepada penyidik dalam penyelesaian suatu kasus pidana menurut Andi Hamzah bahwa petunjuk untuk menyempurnakan penyidikan merupakan bagian dari penyidikan, sehingga penyidikan dan penuntutan tidak dapat dipisahkan. Sehingga dengan demikian sebenarnya kejaksaan (jaksa Penuntut Umum) merupakan penyidik dalam perkara tindak pidana apapun.

¹⁵ Yahya Harahap, *Pemabahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 243

Secara khusus dalam dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, salah satu point penting yang ditujukan kepada Kejaksaan dalam Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, menginstruksikan kepada Kejaksaan (Jaksa Agung) Republik Indonesia untuk:

1. mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan terhadap tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dan menyelamatkan uang Negara.
2. Mencegah dan memberikan sanksi tegas terhadap penyalahgunaan wewenang, dilakukan oleh Jaksa/Penuntut Umum dalam rangka penegakan hukum.
3. Meningkatkan kerjasama dengan Kepolisian Republik Indonesia, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, dan institusi Negara yang terkait dengan upaya penegakan hukum dan pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi.

Kewenangan Kejaksaan Negara Republik Indonesia dalam penanganan tindak pidana korupsi tidak berbedah jauh dengan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang Kejaksaan berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan terhadap tindak pidana korupsi sepanjang substansi Pasal 11 Undang-undang No. 30 tahun 2002

tidak dilanggar, yakni: jika perkara korupsi tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara; tidak mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau tidak menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, dilatarbelakangi oleh beberapa hal sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang huruf a, pemberantasan tindak pidana korupsi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal oleh karena itu pemberantasan korupsi perlu ditingkatkan secara professional, intensif dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan Negara, dan menghambat pembangunan nasional. Pada konsideran b, dikatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Menurut Abdul Kholiq,¹⁶ paling tidak terdapat 3 (tiga) hal yang memperkuat mengenai belum efektif dan efisiennya penanganan korupsi selama ini sehingga perlu dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi, yaitu:

¹⁶ M. Abdul Kholiq, "Eksistensi dalam Peradilan Korupsi di Indonesia", *Jurnal Hukum*, No. 26 Vo. 11 Mei 2004, hlm. 31

1. Melalui media massa seringkali ditemukan adanya beberapa kasus korupsi besar yang tidak pernah jelas ujung akhir penanganannya.
2. Pada kasus tertentu, juga sering terjadi adanya kebijakan pengeluaran SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) oleh aparat terkait sekalipun bukti awal secara yuridis dalam kasus tersebut sesungguhnya cukup kuat.
3. Kalaupun suatu kasus korupsi penanganannya sudah sampai di persidangan pengadilan, seringkali public dikejutkan bahkan dikecewakan oleh adanya vonis-vonis yang melawan arus dan rasa keadilan masyarakat.

Selain ketiga argumen tersebut di atas, menurut Mahrus Ali,¹⁷ bahwa penegakan hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi yang selama ini dilakukan secara konvensional mengalami berbagai hambatan, sehingga diperlukan metode atau cara-cara penegakan hukum tindak pidana korupsi secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Dengan demikian, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah untuk mengoptimalkan pemberantasan korupsi yang sulit diharapkan terwujudnya jika tetap mengandalkan lembaga penegak hukum yang telah ada, sebagaimana dinyatakan dalam

¹⁷ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 169

Pasal 4 UU No. 30 Tahun 2002 bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi, maka menurut Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002, KPK memiliki tugas:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pada Pasal 7 UU No. 30 Tahun 2002 ditegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf

a, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang :

- a. mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;

- c. meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- e. meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi

Selanjutnya dalam Pasal 8, secara berurutan ditegaskan bahwa:

- (1) Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.
- (2) Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.
- (3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib

menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.

- (4) Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Sementara itu berkaitan dengan tugas KPK melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi, menurut Pasal 12 UU No. 30 Tahun 2002, KPK diberi kewenangan untuk:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- f. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;

- h. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Sedangkan dalam melaksanakan tugas pencegahan tindak pidana korupsi, KPK diberi wewenang untuk:

- a. melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
- b. menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- d. merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum; dan
- f. melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi

Dan dalam rangka melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga Negara dan pemerintah;

- b. memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- c. melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi ditegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi meliputi tindak pidana korupsi yang:

1. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
2. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat;
3. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam rangka mengefektifkan tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pemberantasan korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi diberi wewenang untuk:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;

- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- f. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Komisi Pemberantasan Korupsi sangat luas, sehingga tidak tertutup kemungkinan untuk disalahgunakan, yang dapat merugikan masyarakat. Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, Pasal 15 membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu kepada Komisi Pemberantasan Korupsi, antara lain:

- a. memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;

- b. memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- c. menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. menegakkan sumpah jabatan;
- e. menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Selain kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana disebutkan di atas dalam rangka mencegah penyalahgunaan kewenangan, Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugasnya juga dituntut untuk taat pada asas-asas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, yakni asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas kepentingan umum, dan asas personalitas. Asas-asas tersebut dimaksudkan agar dalam pelaksanaan tugas, Komisi Pemberantasan Korupsi senantiasa mengutamakan kepastian hukum sehingga segala tindakannya selalu didasarkan pada peraturan perundang-undangan, mengedepankan transparansi atau keterbukaan sehingga apa yang dilakukan berkaitan dengan tugas dan wewenangnya dapat dikontrol dan

diawasi oleh masyarakat, serta asas akuntabilitas yakni semua tindakan harus dapat dipertanggungjawabkan.

D. Penyidikan Tindak Pidana

Penyidikan dalam penegakan hukum pidana (sistem peradilan pidana), dapat dikatakan sebagai pintu masuk dari sebuah proses peradilan pidana, karena dari sinilah kewenangan aparat penegak khususnya penyidik dan penyidik mengawali pengungkapan suatu tindak pidana. Pasal 1 butir 4 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), mengartikan penyelidikan sebagai serangkaian tindakan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga merupakan suatu tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Dalam praktek mencari dan menemukan suatu peristiwa pidana, biasanya diawali dari laporan¹⁸ atau pengaduan¹⁹ masyarakat, atau dilihat, dialami atau disaksikan sendiri oleh anggota Kepolisian. Sementara penyidikan menurut Pasal 1 butir 2 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mengartikan penyidikan sebagai

¹⁸ Pasal 1 butir 24 UU No. 8 Tahun 1981 menyebutkan bahwa laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadi peristiwa pidana.

¹⁹ Pasal 1 butir 25 UU No. 8 Tahun 1981 menyebutkan bahwa pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya.

serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dari bunyi Pasal tersebut juga, diketahui bahwa tujuan penyidikan adalah untuk mengumpulkan bukti dan menemukan tersangka dari suatu tindak pidana. Tindakan penyidikan akan membuat terang suatu tindak pidana dan sekaligus menemukan tersangkanya, dan hasil dari proses penyidikan tersebut akan dituangkan dalam suatu Berita Acara Pemeriksaan/Pyenyidikan yang selanjutnya apabila dinyatakan lengkap akan diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum untuk dibuatkan dakwaan dan diajukan ke pengadilan untuk dilakukan pemeriksaan dan mendapatkan putusan hakim/pengadilan. Undang-undang No. 8 Tahun 1981, khususnya Pasal 4 menegaskan bahwa penyelidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia, sementara Pasal 6 menyatakan bahwa penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia, dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Kedua Pasal tersebut sekaligus membedakan penyelidik dan penyidik.

Sekalipun KUHAP memberikan pengertian yang berbeda antara penyelidikan dan penyidikan, namun dalam prakteknya seringkali kedua tindakan tersebut tidak tampak pemisahan yang begitu jelas, oleh karena dapat saja terjadi bahwa ketika penyelidik melakukan penyelidikan, dalam waktu yang bersamaan kemungkinan sedang mengambil tindakan yang sifatnya penyidikan. Yang sangat membedakan adalah pada tujuannya, sebagaimana

tampak pada bunyi kedua pengertian menurut KUHAP, yakni penyelidikan bertujuan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat tidaknya dilakukan penyidikan, sementara penyidikan bertujuan untuk mencari dan mengumpulkan bukti guna membuat terang tindak pidana dan menemukan tersangkanya.

Menurut M. Yahya Harahap pengertian penyidikan adalah suatu tindak lanjut dari kegiatan penyelidikan dengan adanya 14 persyaratan dan pembatasan yang ketat dalam penggunaan upaya paksa setelah pengumpulan bukti permulaan yang cukup guna membuat terang suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana.²⁰ Dalam bahasa Belanda penyidikan disejajarkan dengan pengertian *opsporing*. Menurut Pinto, menyidikan (*opsporing*) berarti pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang, segera setelah mereka dengan jalan apa pun mendengar kabar yang sekadar beralasan, bahwa ada terjadi sesuatu pelanggaran hukum. Maka berdasarkan beberapa pengertian di atas disimpulkan bahwa penyidikan merupakan suatu tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahap pemeriksaan yang lebih lanjut dalam proses administrasi peradilan pidana karena apabila dalam proses penyidikan tersangka tidak cukup bukti dalam terjadinya suatu tindak pidana yang disangkakan maka belum dapat dilaksanakan kegiatan penuntutan dan pemeriksaan di dalam persidangan.

²⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 56.

Penyidikan mulai dapat di laksanakan sejak dikeluarkannya Surat Perintah Penyidikan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam instansi penyidik, di mana penyidik tersebut telah menerima laporan mengenai terjadinya suatu peristiwa tindak pidana. Maka berdasar surat perintah tersebut penyidik dapat melakukan tugas dan wewenangnya dengan menggunakan taktik dan teknik penyidikan berdasarkan KUHAP agar penyidikan dapat berjalan dengan lancar serta dapat terkumpulnya bukti-bukti yang diperlukan dan bila telah dimulai proses penyidikan tersebut maka penyidik harus sesegera mungkin memberitahukan telah dimulainya penyidikan kepada penuntut umum. Setelah diselesaikannya proses penyidikan maka penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada penuntut umum, dimana penuntut umum nantinya akan memeriksa kelengkapan berkas perkara tersebut apakah sudah lengkap atau belum, bila belum maka berkas perkara tersebut akan dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi untuk dilakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk penuntut umum dan bila telah lengkap yang dilihat dalam empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas pemeriksaan atau penuntut umum telah memberitahu bahwa berkas tersebut lengkap sebelum waktu empat belas hari maka dapat dilanjutkan prosesnya ke persidangan.

Proses penyidikan diperlukan suatu teknik dan taktik untuk memperoleh keterangan dari tersangka, dan seorang penyidik berwenang untuk mengadakan pemanggilan-pemanggilan secara resmi terhadap tersangka yang

dianggap perlu untuk dilakukan pemeriksaan lebih lanjut dengan menggunakan surat panggilan yang sah. Hakikat penyidikan perkara pidana adalah untuk menjernihkan persoalan sekaligus menghindarkan orang yang tidak bersalah dari tindakan yang seharusnya dibebankan padanya. Oleh karena itu sering kali proses penyidikan yang dilakukan oleh penyidik membutuhkan waktu yang cenderung lama, melelahkan dan mungkin pula dapat menimbulkan beban psikis diusahakan dari penghentian penyidikan.

Dalam perkembangannya, kewenangan melakukan penyidikan diperluas bukan hanya penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta penyidik Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kejaksaan No. 16 tahun 2004 Pasal 30 ayat (1) huruf d, yang menyatakan bahwa di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, melainkan juga dikenal Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (Penyidik KPK) sesuai dengan ketentuan Pasal 43 ayat (2)²¹ Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

²¹ Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang No. 31 Tahun 1993 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

dan Pasal 6 huruf c²² Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dengan pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU KPK, bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang: a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara; b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat, dan/atau; c. menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar) rupiah.

E. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah mengalami empat kali perubahan yakni Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang

²² Pasal 6 huruf c Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan terakhir Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dinyatakan bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa. Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa kegiatan pengadaan barang dan jasa sebagaimana dalam Peraturan Presiden tersebut mencakup seluruh kegiatan pengadaan barang dan jasa dari hulu sampai hilir, yakni mencakup perencanaan, pelaksanaan sampai pada penyerahan (serah terima barang/jasa) dari pihak penyedia barang/jasa kepada pemerintah selaku pemberi kerja pengadaan barang dan jasa.

Lahirnya peraturan pemerintah tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan pengadaan barang/jasa pemerintah secara efisien, terbuka dan kompetitif, dan menjadi pedoman bagi pihak yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Salah satu aspek yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut adalah perubahan kontrak (*contract change order*) yang lazim disebut dengan CCO, sebagai bagian dari pelaksanaan kontrak. Dalam Pasal 87 Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden

No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, ditegaskan bahwa:

- 1) Dalam hal terdapat perbedaan antara kondisi lapangan pada saat pelaksanaan, dengan gambar dan/atau spesifikasi teknis yang ditentukan dalam Dokumen Kontrak, PPK bersama Penyedia Barang/Jasa dapat melakukan perubahan Kontrak yang meliputi:
 - a. menambah atau mengurangi volume pekerjaan yang tercantum dalam Kontrak;
 - b. menambah dan/atau mengurangi jenis pekerjaan;
 - c. mengubah spesifikasi teknis pekerjaan sesuai dengan kebutuhan lapangan; atau
 - d. mengubah jadwal pelaksanaan.
- 1a) Perubahan kontrak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku untuk pekerjaan yang menggunakan Kontrak Harga Satuan atau bagian pekerjaan yang menggunakan harga satuan dari Kkontrak Gabungan Lump Sum dan Harga Satuan.
- (2) Pekerjaan tambah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan ketentuan:
 - a. tidak melebihi 10% (sepuluh perseratus) dari harga yang tercantum dalam perjanjian/Kontrak awal; dan
 - b. tersedianya anggaran.
- (3) Penyedia Barang/Jasa dilarang mengalihkan pelaksanaan pekerjaan utama berdasarkan Kontrak, dengan melakukan subkontrak kepada pihak lain, kecuali sebagian pekerjaan utama kepada penyedia Barang/Jasa spesialis.
- (4) Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Penyedia Barang/Jasa dikenakan sanksi berupa denda yang bentuk dan besarnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Dokumen Kontrak.
- (5) Perubahan kontrak yang disebabkan masalah administrasi, dapat dilakukan sepanjang disepakati kedua belah pihak.

Dari ketentuan tersebut di atas, tampak bahwa perubahan kontrak dalam pengadaan barang dan jasa terkait dengan pengadaan barang dan jasa bidang pembangunan atau konstruksi, seperti pembangunan jalan, sarana pengairan, gedung, dan lain-lain, dimana terdapat perbedaan antara kondisi

lapangan pada saat pelaksanaan, dengan gambar dan/atau spesifikasi teknis yang ditentukan dalam Dokumen Kontrak, artinya bahwa antara perencanaan dan kondisi lapangan tidak sesuai sehingga perlu dilakukan perubahan (*change order*). Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Hana, dkk sebagaimana dikutip oleh Aceng Maulana bahwa dalam pelaksanaan proyek konstruksi sering dihadapakan pada permasalahan, salah satunya adalah terjadinya perubahan-perubahan. Perubahan tersebut dapat terjadi pada tahap awal, tahap pertengahan, maupun tahap akhir proyek. Perubahan atau *change order (CO)* pada proyek konstruksi sebagai sebuah kejadian yang berakibat pada terjadinya modifikasi baik pada lingkup kerja, waktu pelaksanaan, atau biaya. Hal ini tidak dapat dihindari pada sebagian besar proyek akibat dari keunikan dari tiap proyek dan terbatasnya waktu dan uang dalam proses perencanaan. Akibat tidak dapat dihindarinya *Change Order*, Alaryan, dkk menyatakan bahwa *Change Order* adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan pada industri konstruksi.²³

Menurut Hinze dan Abdel Rashid,²⁴ sumber perubahan itu dapat disebabkan karena permintaan owner, kondisi lapangan yang tidak terduga, permintaan kontraktor, dan kesalahan konsultan dalam perancangan. Untuk itu perlu dilakukan penyesuaian dan hal ini seringkali berkonsekuensi pada

²³ Hana dalam Aceng Maulana, Faktor Penyebab Terjadinya *Contract Change Order (CCO)* Dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Proyek Konstruksi Pembangunan Bendung, Jurnal Infra Struktur, Vol. 2 No. 02 Desember 2016, Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 2016, hal. 41

²⁴*Ibid*, hal. 42

perubahan biaya dan perubahan waktu pelaksanaan proyek. Pada gilirannya penyesuaian yang dilakukan harus juga diakomodasi pada aspek administrasi dan kontrak berupa *Contract Change Order (CCO)*. Terjadinya change order pada proyek konstruksi dapat memberikan dampak negatif secara langsung dan tidak langsung, baik bagi kontraktor maupun bagi pemilik. Dampak change order secara langsung adalah penambahan biaya item pekerjaan karena adanya penambahan volume dan material, konflik jadwal pelaksanaan, pekerjaan ulang, meningkatkan overhead dan meningkatkan biaya tenaga kerja. Dampak change order secara tidak langsung adalah terjadinya perselisihan antara pemilik dan kontraktor. Begitu kompleksnya dampak dari change order, sehingga sangat berpengaruh pada kinerja suatu proyek konstruksi. Dalam pelaksanaannya, proyek konstruksi ini diharapkan memiliki kinerja waktu proyek yang maksimal, dimana proyek dapat selesai tepat waktu, atau bahkan lebih cepat dari jadwal yang direncanakan, mengingat ketepatan waktu ini sangat mempengaruhi penyerapan dana dan realisasi fisik di lapangan yang merupakan indikator kinerja dari Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah dikenal berbagai jenis kontrak, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pada Pasal 50 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Presiden R.I Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan

Barang/Jasa Pemerintah. Pada ayat (2) ditegaskan bahwa kontrak pengadaan barang/jasa meliputi:

- a. Kontrak berdasarkan cara pembayaran;
- b. Kontrak berdasarkan pembebanan Tahun Anggaran;
- c. Kontrak berdasarkan sumber pendanaan; dan
- d. Kontrak berdasarkan jenis pekerjaan.

Selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan bahwa Pengadaan Barang/Jasa berdasarkan cara pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, terdiri atas:

- a. Kontrak Lump Sum;
 - b. Kontrak Harga Satuan;
 - c. Kontrak gabungan Lump Sum dan Harga Satuan;
 - d. Kontrak Persentase; dan
 - e. Kontrak Terima Jadi (*Turnkey*).
1. Kontrak Lump Sum, diperuntukkan untuk pekerjaan yang volume atau kuantitas pekerjaannya sudah dapat diperkirakan dengan pasti pada saat penandatanganan kontrak. Contohnya kontrak untuk pekerjaan pembangunan gedung kantor pada umumnya berisi kesepakatan tentang pembangunan satu unit gedung kantor dengan harga yang sudah pasti misalnya Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Meskipun perhitungan biaya pembangunan gedung tersebut terdiri dari penjumlahan banyak komponen pekerjaan seperti

pekerjaan pondasi, lantai, dinding, atap, dsb namun volume atau kuantitas pekerjaan pondasi, lantai, dinding, atap, dsb sudah dapat diperkirakan pada saat penandatanganan kontrak. Karena itu nilai kontrak yang nantinya dibayarkan bersifat tetap dan mengikat.

2. Kontrak harga satuan merupakan kontrak yang jumlah harga satuan untuk setiap satuan atau unsur pekerjaan dengan spesifikasi teknis tertentu sudah tetap, namun volume atau kuantitas pekerjaannya masih bersifat perkiraan. Pembayaran kontrak didasarkan pada hasil pengukuran bersama atas volume pekerjaan yang benar-benar telah dilaksanakan. Karena itu dimungkinkan adanya pekerjaan tambah/kurang berdasarkan hasil pengukuran bersama atas pekerjaan yang diperlukan. Kontrak jenis ini diperuntukkan untuk pekerjaan yang volume atau kuantitas pekerjaannya belum dapat diperkirakan dengan pasti pada saat penandatanganan kontrak. Contohnya kontrak untuk pekerjaan pengadaan bahan makanan narapidana berisi kesepakatan tentang pengadaan bahan makanan untuk nara pidana selama waktu tertentu misalnya satu tahun dengan harga yang sudah pasti untuk setiap spesifikasi teknis tertentu seperti harga telur per butir, harga beras per kg, harga daging per kg, harga sayur per ikat dsb. Penyedia barang/jasa melaksanakan pemasokan barang sesuai kesepakatan dalam kontrak, misalnya PPK menyampaikan surat pesanan per

hari/minggu/bulan berdasarkan jumlah narapidana. Pembayaran kontrak didasarkan pada hasil pengukuran bersama terhadap pekerjaan yang benar-benar telah dilaksanakan.

3. Kontrak gabungan *lump sum* dan harga satuan adalah Kontrak yang merupakan gabungan *Lump Sum* dan Harga Satuan dalam 1 (satu) pekerjaan yang diperjanjikan. Kontrak ini diperuntukkan untuk pekerjaan yang sebagian volumenya sudah dapat dipastikan dan sebagian lainnya masih bersifat perkiraan. Contoh pekerjaan yang sebagian volumenya sudah pasti dan sebagian pekerjaan volumenya masih bersifat perkiraan adalah pekerjaan pembangunan gedung dengan pondasi tiang pancang di atas tanah yang labil. Kontrak untuk pekerjaan tersebut dapat diatur sebagai berikut:
 - a. Untuk porsi pekerjaan pembangunan gedung menggunakan cara pembayaran kontrak *lump sum*, dan
 - b. Untuk porsi pekerjaan pondasi tiang pancang menggunakan cara pembayaran kontrak harga satuan.
4. Kontrak Persentase merupakan kontrak pengadaan jasa konsultasi/jasa lainnya, dengan ketentuan imbalan yang diterima didasarkan pada persentase dari nilai pekerjaan tertentu. Contoh kontrak ini adalah kontrak untuk pekerjaan konsultan pengawasan pekerjaan pembangunan gedung. Dalam kontrak ini cara penyedia

jasa konsultasi menerima imbalan berdasarkan persentasi hasil pekerjaan pembangunan gedung yang diawasinya.

5. Kontrak Terima Jadi (*Turnkey*) merupakan Kontrak Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. jumlah harga pasti dan tetap sampai seluruh selesai dilaksanakan; dan
 - b. pembayaran dilakukan berdasarkan hasil penilaian bersama yang menunjukkan bahwa pekerjaan telah dilaksanakan sesuai dengan kriteria kinerja yang telah ditetapkan.

Dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pegadaan Barang/Jasa Pemerintah, juga dinyatakan hal-hal yang sifatnya *force majeure*, sebagaimana diatur dalam Pasal 91 yang disebut dengan keadaan kahar, yakni:

- (1) Keadaan Kahar adalah suatu keadaan yang terjadi diluar kehendak para pihak dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga kewajiban yang ditentukan dalam Kontrak menjadi tidak dapat dipenuhi.
- (2) Yang dapat digolongkan sebagai Keadaan Kahar dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa meliputi:
 - a. bencana alam;

- b. bencana non alam;
- c. bencana sosial;
- d. pemogokan;
- e. kebakaran; dan/atau
- f. gangguan industri lainnya sebagaimana dinyatakan melalui keputusan bersama Menteri Keuangan dan menteri teknis terkait.

- (3) Dalam hal terjadi Keadaan Kahar, Penyedia Barang/Jasa memberitahukan tentang terjadinya Keadaan Kahar kepada PPK secara tertulis dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kalender sejak terjadinya Keadaan Kahar, dengan menyertakan salinan pernyataan Keadaan Kahar yang dikeluarkan oleh pihak/instansi yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Tidak termasuk Keadaan Kahar adalah hal-hal merugikan yang disebabkan oleh perbuatan atau kelalaian para pihak.
- (5) Keterlambatan pelaksanaan pekerjaan yang diakibatkan oleh terjadinya Keadaan Kahar tidak dikenakan sanksi.
- (6) Setelah terjadinya Keadaan Kahar, para pihak dapat melakukan kesepakatan, yang dituangkan dalam perubahan Kontrak.

F. Landasan Teori

1. Teori Sistem hukum

Lawrence Milton Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung atas 3 (tiga) unsur sistem hukum, yakni: struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum merupakan aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan bahwa:

*To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction. ...structure also means how the legislature is organized ... what procedures the police departement follow, and so on. Structure, in way is a kind of cross section of the legal system... a kind of still photograph, with freezes the action.*²⁵

Struktur dari sistem hukum terdiri atas: jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian, kejaksaan dan sebagainya. Jadi struktur (*legal structure*) terdiri dari lembaga hukum yang ada, yang dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

²⁵ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2013. hlm. 5-6.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.

Di Indonesia misalnya jika berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan:²⁶

Substansi hukum menurut Friedman adalah: *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system...the stress here is on living law, not just rules in law books”*:²⁷

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat hukum.

Sedangkan budaya hukum, Friedman berpendapat bahwa: *The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes toward law and legal system their belief...in other word, is the*

²⁶Achmad Ali. Achmad Ali. *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang Legisprudence)*Volume 1 Pemahaman Awal. Kencana. Jakarta. hlm. 225-226.

²⁷ Lawrence M. Friedman. *Op.Cit.*

climinate of social thought an social force which determines how law is used avoide or abused”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukum) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan dipergunakan dalam penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang diteliti karena adanya kewenangan-kewenangan yang diberikan perundang-undangan kepada aparat penegak hukum, khususnya Jaksa dalam melaksanakan tindak hukum projustisia (penyidikan dan penuntutan) tetapi juga dalam membantu pemerintah mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di bidang pengadaan barang dan jasa.

Menurut Philipus M. Hadjon bahwa istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *bevoegheid*, akan tetapi mempunyai perbedaan karakter. *Bevoegheid* digunakan dalam hukum publik dan hukum privat sedangkan wewenang selalu digunakan dalam hukum publik. Dengan demikian wewenang sejajar dengan *bevoegheid* dalam hukum publik.²⁸ Hukum Pidana termasuk ke

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Dalam Yuridika, Nomor 5 dan 6, 1997.

dalam hukum publik. Hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan publik (masyarakat umum). Apabila diperinci sifat hukum publik dalam hubungannya dengan hukum pidana, maka akan ditemukan ciri-ciri hukum publik yaitu : Pertama, mengatur hubungan antara kepentingan negara atau masyarakat dengan orang perseorangan. Kedua, kedudukan penguasa negara adalah lebih tinggi dari orang perorang yang disubordinasikan kepada penguasa. Ketiga, penuntutan seseorang (yang telah melakukan suatu tindakan yang terlarang) tidak tergantung kepada perseorangan (yang dirugikan), melainkan pada umumnya negara/penguasa wajib menuntut seseorang tersebut. Keempat, hak subjektif penguasa ditimbulkan oleh peraturan-peraturan hukum pidana objektif atau hukum pidana positif.²⁹

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara. Dalam hukum tata Negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum. Jadi wewenang berkaitan dengan kekuasaan, dan terdiri atas minimal 3 (tiga) unsur yaitu: Pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Wewenang dapat dilukiskan sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah. Dengan adanya unsur kekuasaan, maka wewenang merupakan legitimasi bagi dikeluarkannya keputusan-keputusan sepihak yang bersifat mengikat terhadap orang lain. Pelaksanaan wewenang itu dapat melahirkan norma-norma hukum materiil

²⁹ E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Alumni AHM- PTHM, Jakarta, 1982. hal 23

maupun formil. Teori atau konsep kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam kamus istilah hukum, disamakan arti kewenangan dan kompetensi yaitu kekuasaan untuk menentukan atau memutuskan suatu hal.³⁰

Seperti yang disebutkan di atas bahwa kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam hukum administrasi Negara. Dalam hal ini perlu dibedakan antara kewenangan dengan wewenang, walaupun dalam praktek, perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Jadi menteri misalnya, mempunyai kekuasaan terhadap orang (jabatan) yang berada di bawahnya serta kepada bidang urusan pemerintahan yang dialokasikan Presiden kepadanya.³¹

Kewenangan ini masih dapat diuraikan lebih lanjut lagi hingga menjadi wewenang-wewenang. Wewenang didefinisikan dengan kekuasaan mengenai suatu tonderdil tertentu saja dari bidang urusan pemerintahan tertentu yang utuh. Di dalam kewenangan terdapat wewenang berupa kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin. Dengan demikian terlihat bahwa kewenangan tidak dapat didelegasikan kepada orang lain, sedangkan wewenang-wewenang tersebut semuanya dapat didelegasikan kepada orang lain. Adakalanya

³⁰ Andreas Fokema, 1983, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Penerjemah Saleh Adiwinata, Cet. Pertama, Bina Cipta, Bandung, hal. 74

³¹ Syaukani, Et. Al., 2002, *Otonomi Daerah Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 5

kewenangan itu terdiri dari satu wewenang saja, maka dalam hal ini antara kewenangan dengan wewenang tidak perlu dibedakan.

Dalam literature ditemukan beberapa pendapat tentang kewenangan dan wewenang. Prajudi Atmosudirjo, mengemukakan bahwa: Kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*) walaupun dalam praktek pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberikan oleh undang-undang), atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan (dalam bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, sedangkan hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).³²

Mochtar Kusumaatmaja menyatakan bahwa, kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*), yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.³³

³² Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 73-74.

³³ Mochtar Kusumaatmaja, tanpa tahun, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hal. 4

Menyimak berbagai pandangan di atas, dapatlah dikatakan bahwa kewenangan atau wewenang berkaitan dengan kekuasaan formal/legal, yaitu kekuasaan yang bersumber dari ketentuan-ketentuan hukum, dan kewenangan selalu berkenaan dengan hukum publik.

Philipus M. Hadjon mengemukakan ada dua (dua) sumber untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan pula bahwa kadangkala mandate digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang. Tetapi dalam kaitannya dengan wewenang pemerintah untuk membuat keputusan, Philipus M. Hadjon secara tegas mengemukakan bahwa hanya ada dua (dua) cara untuk memperoleh kewenangan membuat keputusan yaitu atribusi dan delegasi.³⁴

Sementara itu, Suwoto Mulyosudarmo dengan menggunakan istilah kekuasaan mengemukakan bahwa, ada 2 (dua) macam pemberian kekuasaan, yaitu perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif dan perolehan kekuasaan yang sifatnya derivative. Perolehan kekuasaan secara derivative dibedakan antara delegasi dan mandate.³⁵

Atribusi adalah pembentukan dan pemberian wewenang tertentu kepada orang tertentu, yang dapat dibentuk oleh organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan dan atribusi wewenang terutama

³⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Cet. I, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 128-129.

³⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal. 39-48.

ditetapkan di dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintah ditetapkan dengan perundang-undangan. Disini terjadi pemberian wewenang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dilahirkan suatu wewenang baru.

Dengan demikian pembentukan wewenang yang berdasarkan pada atribusi nampak dari ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Melahirkan wewenang baru.
- b. Dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan

Dimilikinya wewenang oleh organ pemerintahan bukan berarti dia dapat bertindak sekehendaknya, karena wewenang itu sendiri dibatasi oleh beberapa hal, yaitu: materi, tempat dan waktu, pelanggaran terhadap batas-batas tersebut adalah tindakan melanggar wewenang (*onbevoegheid*).

3. Teori Penegakan Hukum

Istilah penegakan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *enforcement* dalam *Black law dictionary* diartikan *the act of putting something such as a law into effect, the execution of a law*. Sedangkan penegak hukum (*law enforcement officer*) artinya adalah *those whose duty it is to preserve the peace*.³⁶ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, penegak adalah yang mendirikan, menegakkan. Penegak hukum adalah yang menegakkan hukum,

³⁶ Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, St. Paulminn West Pubicing, C.O, 999, hlm. 797.

dalam arti sempit hanya berarti polisi dan jaksa yang kemudian diperluas sehingga mencakup pula hakim, pengacara dan lembaga pemasyarakatan.³⁷

Sudarto memberi arti penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan, baik perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*).³⁸ Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional, maka inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁹

Josep Golstein, membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian, yaitu:⁴⁰

1. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturanaturan penangkapan,

³⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hlm. 912.

³⁸ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 5.

⁴⁰ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Undip, Semarang, 1995, hlm. 10.

penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu, mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*;

2. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal;
3. *Actual enforcement*, dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan- keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan berbagai sub-sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan. Termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum. Dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 dimensi, yaitu:⁴¹

1. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*)

⁴¹ Ibid, hlm. 41

yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang di dukung oleh sanksi pidana;

2. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparaturnya penegak hukum yang merupakan subsistem peradilan di atas;
3. Penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pula diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat. Sehubungan dengan pelbagai dimensi di atas dapat dikatakan bahwa sebenarnya hasil penerapan hukum pidana harus menggambarkan keseluruhan hasil interaksi antara hukum, praktek administratif dan pelaku sosial.
4. Penegakan hukum secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit). Oleh

karena itu, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, dan pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Soerjono Soekanto menyatakan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah:⁴²

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yaitu hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

⁴² Soerjono Soekanto, *Op cit*, hlm. 5-9

G. Kerangka Pikir

