

Dr. A. Junaedi Karso, SH.,MH.,M.Si

ZAHIR
publishing

PERAN, FUNGSI, KEDUDUKAN KEPOLISIAN DALAM PEMERINTAHAN, PENEGAKAN HUKUM DAN KOLABORASI DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA



ZAHIR
publishing

zahirpublishing@gmail.com
www.penerbitzahir.com

ISBN 978-623-5705-14-9



9 786235 705149

**PERAN, FUNGSI, KEDUDUKAN KEPOLISIAN
DALAM PEMERINTAHAN, PENEGAKAN HUKUM
DAN KOLABORASI DALAM PEMBERANTASAN
KORUPSI DI INDONESIA**

Dr. A. Junaedi Karso, S.H. ,M.H., M.Si.

PERAN, FUNGSI, KEDUDUKAN KEPOLISIAN DALAM PEMERINTAHAN, PENEGAKAN HUKUM DAN KOLABORASI DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA

Penulis

Dr. A. Junaedi Karso, S.H., M.H., M.Si.

Tata Letak

Ulfa

Desain Sampul

Zulkarizki

210 x 297 cm, vi + 118 hlm.

Cetakan I, Oktober 2021

ISBN: 978-623-5705-14-9

Diterbitkan oleh:

ZAHIR PUBLISHING

Kadisoka RT. 05 RW. 02, Purwomartani,

Kalasan, Sleman, Yogyakarta 55571

e-mail : zahirpublishing@gmail.com

Anggota IKAPI D.I. Yogyakarta

No. 132/DIY/2020

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr, Wb

Bismillahirrohmanirohim

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Allah SWT atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan Buku tentang "Peran, Fungsi, Kedudukan Kepolisian dalam Pemerintahan, Penegakan Hukum dan Kolaborasi dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia".

Kami mohon maaf yang sebesar-besarnya apabila ada kesalahan kutif atau salah menorehkan sumber-sumber buku terkait "Peran, Fungsi, Kedudukan Kepolisian dalam Pemerintahan, Penegakan Hukum dan Kolaborasi dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia". Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri yang kami kutif dari berbagai sumber baik dari buku, jurnal, disertasi, tesis, skripsi, website serta sumber lainnya. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu kami di dalam menyelesaikan buku ini, seperti pengambilan data, pemilihan contoh, dan lain-lain. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku panduan ini.

Kami juga sadar bahwa buku yang kami buat masih tidak belum bisa dikatakan sempurna. Maka dari itu, kami meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya kami bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Akhirnya, kami berterima kasih kepada semua pihak, yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu yang turut serta membidani kelahiran buku ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Anda-Anda semua. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Billahit taufiq walhidayah,

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
BAB II	
TINJAUAN PUSTAKA.....	5
A. Peran, Fungsi dan Kedudukan Kepolisian.....	5
B. Penegakan hukum oleh Kepolisian.....	13
C. Kolaborasi.....	18
D. Tindak Pidana Korupsi.....	20
E. Pemberantasan Korupsi.....	22
F. Kepolisian.....	28
BAB III	
KOLOBORASI HAKIM, KEJAKSAAN DAN KEPOLISIAN.....	35
BAB IV	
LEGALITAS PENEMPATAN ANGGOTA POLISI DI INSTANSI LAIN.....	71
A. Penempatan Polri.....	71
B. Kolaborasi Pemberantasan Korupsi di Indonesia.....	96
C. Kendala Pemberantasan Korupsi di Indonesia.....	100
BAB V	
KESIMPULAN DAN SARAN.....	115
A. Kesimpulan.....	115
B. Saran.....	115
DAFTAR PUSTAKA.....	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai aparaturnegara dan birokrasi pemerintahan. fungsi polisi secara universal adalah membasmi kejahatan (*fighting crime*), memelihara ketertiban (*maintaining law and order*) dan melindungi warga dari bahaya (*protecting people*). Karenanya Polisi lazim dirumuskan sebagai badan penegakan hukum (*law enforcement agency*) sebagai pemelihara ketertiban (*order maintenance*) sebagai juru damai (*peace keeping official*) dan pelayanan public (*public servant*). Polisi oleh hukum diberikan wewenang penggunaan kekerasan jika terpaksa dengan tujuan untuk penyelamatan dan penertiban masyarakat. Wewenang ini hanya dioperasionalkan secara terbatas (bukan penggunaan kekerasan kekerasan total seperti yang dimiliki oleh TNI/militer) karena itu etika profesi kepolisian diharapkan dapat menghindarkan petugas polisi dari tindakan yang emosi, semangat kesukuan, keagamaan dan atau semangat sectarian lainnya.

Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini masih menjadi salah satu penyebab terpuruknya sistem perekonomian bangsa. Hal ini disebabkan karena korupsi di Indonesia terjadi secara sistemik dan meluas, sehingga bukan saja merugikan kondisi keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Untuk itu pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut harus dilakukan dengan cara luar biasa dengan menggunakan cara-cara khusus.

Korupsi bukanlah suatu bentuk kejahatan baru dan bukan pula suatu kejahatan yang hanya berkembang di Indonesia. Korupsi merupakan perbuatan anti sosial yang dikenal di berbagai belahan dunia. Menurut Mochtar Lubis, korupsi akan selalu ada dalam budaya masyarakat yang tidak memisahkan secara tajam antara hak milik pribadi dan hak milik umum. Pengaburan hak milik masyarakat dan hak milik individu secara mudah hanya dapat dilakukan oleh para penguasa. Para penguasa di berbagai belahan dunia oleh adat istiadat, patut untuk meminta upeti, sewa dan sebagainya pada masyarakat, karena secara turun temurun semua tanah dianggap sebagai milik mereka. Jadi korupsi berakar dari masa tersebut ketika kekuasaan bertumpu pada 'birokrasi patrimonial' yang berkembang dalam kerangka kekuasaan feodal. Dalam struktur seperti inilah penyimpangan, korupsi, pencurian mudah berkembang.¹

Saat digulirkannya reformasi, bangsa Indonesia pada awalnya memiliki suatu harapan adanya perubahan terhadap kondisi kehidupan bangsa, khususnya terhadap penyelesaian kasus-kasus korupsi yang telah berlangsung. Namun, kenyataannya, hingga detik ini wujud tindakan pemberantasan korupsi belum terlihat hasilnya secara memuaskan. Bahkan, tindakan korupsi terlihat makin menyebar tidak saja di kalangan Pusat tetapi telah sampai pula di tingkat Daerah.

Perkembangan tindak pidana korupsi, makin meningkat baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa korupsi di Indonesia bukan merupakan kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra – ordinary crimes*).

Ketika korupsi telah digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra – ordinary crimes*), maka upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa pula. Namun, kenyataannya kinerja kepolisian dan kejaksaan dalam menangani korupsi dalam beberapa tahun awal reformasi tahun terakhir cenderung memposisikan korupsi sebagai suatu kejahatan biasa yang akhirnya juga ditangani dengan cara-cara biasa pula.

¹ Mochtar Lubis dan James Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1985, hlm. XVI.

Berbagai peraturan perundang-undangan dan berbagai lembaga dibentuk oleh Pemerintah sejak awal reformasi dalam upaya menanggulangi korupsi. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain adalah: ¹Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, ²Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, ³Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ⁴Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan ⁵Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Selain peraturan perundang-undangan tersebut, telah dikeluarkan pula beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, yaitu:

1. Keputusan Presiden Nomor 127 Tahun 1999 tentang Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara.
2. Keputusan Presiden Nomor 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman Nasional.
3. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2000 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selain itu, berdasarkan amanat Pasal 27 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 telah dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Jaksa Agung RI sebagai koordinatornya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000. Tim gabungan ini terdiri dari 4 (empat) unsur yaitu: kepolisian, kejaksaan, instansi terkait dan unsur masyarakat dan anggotanya sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang dan sebanyak-banyaknya 25 (duapuluh lima) orang.

Tim Gabungan ini dibentuk untuk menanggulangi tindak pidana korupsi yang sulit dibuktikan antara lain tindak pidana korupsi di bidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka, atau di bidang moneter dan keuangan yang:

1. Bersifat lintas sektoral;
2. Dilakukan dengan menggunakan teknologi canggih; atau
3. Dilakukan oleh tersangka atau terdakwa yang berstatus sebagai penyelenggara negara sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999.

Tugas dan wewenang Tim Gabungan ini saat ini telah digantikan kedudukannya setelah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang terbentuk pada tahun 2002.

Menjelang akhir tahun 2004, dalam program 100 (seratus) hari pemerintahan, Presiden Susilo Bambang Yudoyono telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Instruksi tersebut terdiri dari instruksi umum dan instruksi khusus yang ditujukan kepada para Menteri Kabinet Indonesia Bersatu, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, para Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Gubernur, Bupati dan Walikota seluruh Indonesia.

Secara garis besar, isi dari Instruksi Umum antara lain merupakan dukungan terhadap kinerja dari KPK terutama dalam hal pelaporan harta kekayaan dan penanganan kasus korupsi oleh KPK. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik baik dalam bentuk jasa maupun perijinan. Menetapkan program dan wilayah bebas korupsi, melaksanakan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, menerapkan kesederhanaan baik dalam kedinasan maupun dalam kehidupan pribadi serta penghematan pada penyelenggaraan

kegiatan yang berdampak langsung pada keuangan negara serta peningkatan kualitas kerja dan pengawasan di tiap departemen/institusi.

Sedangkan Instruksi Khusus yang khusus diberikan kepada Menteri Keuangan, BUMN, Menteri Pendidikan, Menteri Hukum dan HAM, MENPAN, Kepala Bappenas secara substansi lebih difokuskan pada penyiapan berbagai perumusan kebijakan, perundang-undangan untuk optimalisasi upaya pemberantasan korupsi, sosialisasi anti korupsi di masyarakat.

Dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2004 terdapat 2 (dua) instruksi khusus yang ditujukan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, yaitu:

1. Menyiapkan rumusan amandemen undang-undang dalam rangka sinkronisasi dan optimalisasi upaya pemberantasan korupsi;
2. Menyiapkan rancangan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dengan adanya sejumlah peraturan perundang-undangan dan Inpres tersebut seharusnya tindakan korupsi di Indonesia jumlahnya berkurang, tetapi kenyataan yang ada justru tidak berubah, dan bahkan makin menjadi-jadi.

Saat ini, masyarakat sudah demikian skeptis dan bersikap sinis terhadap setiap usaha pemberantasan kasus-kasus korupsi yang dilakukan pemerintah. Kenyataan dalam usaha pemberantasan korupsi di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa kegagalan demi kegagalan lebih sering terjadi, terutama dalam mengadili koruptor kelas kakap dibandingkan dengan koruptor kelas teri. Kegagalan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat pada strata rendah selalu menjadi korban dari ketidakadilan dalam setiap tindakan hukum terhadap kasus korupsi.

Sulitnya pemberantasan tindak pidana korupsi, dikarenakan permasalahan korupsi bukan hanya terjadi dan terdapat di lingkungan birokrasi baik di lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif, tetapi juga telah berjangkit dan terjadi pula pada sektor swasta, dunia usaha dan lembaga-lembaga dalam masyarakat pada umumnya.

Tindak pidana korupsi telah terjadi secara meluas, dan dianggap pula telah menjadi suatu penyakit yang sangat parah yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, menggerogoti demokrasi, merusak aturan hukum, dan memundurkan pembangunan, serta memudarkan masa depan bangsa. Dalam hubungan itu, korupsi tidak hanya mengandung pengertian penyalahgunaan kekuasaan atau pun kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan dan asset negara, tetapi juga setiap kebijakan dan tindakan yang menimbulkan depresiasi nilai publik, baik tidak sengaja atau pun terpaksa.²

Pemerintah menyadari bahwa usaha pemberantasan korupsi tidak semata-mata merupakan persoalan hukum, tetapi juga merupakan persoalan sosial, ekonomi dan politik, sehingga upaya pemberantasannya pun harus bersifat komprehensif dan multidisipliner. Untuk itu diperlukan kolaborasi antar pemangku kepentingan dan partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang dan bertitik tolak dari permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik secara lebih fokus dan mendalam mengkaji masalah ini dalam sebuah penelitian yang berjudul: "Kolaborasi Pemberantasan Korupsi di Indonesia".

² Mustopadidjaja AR, *Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*, Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 14-18 Juli 2003.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran, Fungsi dan Kedudukan Kepolisian

1. Dalam Pemerintahan

Peran dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepolisian dinegara manapun selalu berada dalam sebuah dilema kepentingan kekuasaan yang selalu menjadi garda terdepan perbedaan pendapat antara kekuasaan dengan masyarakatnya. Sistem Kepolisian suatu Negara sangat dipengaruhi oleh Sistem Politik serta *control social* yang diterapkan. Sejalan dengan tuntutan yang ada, pada tanggal 1 April 1999 dikeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No 2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Polri dari ABRI, dimana pada Inpres tersebut, diinstruksikan kepada Menteri Pertahanan Keamanan dan Panglima ABRI untuk secara bertahap mulai mengambil langkah-langkah seperlunya untuk melakukan reformasi Polri dengan menempatkan sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri pada Departemen Pertahanan Keamanan.

Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 8 Januari 2002. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 dilatarbelakangi dengan tuntutan agar Polri yang mandiri dan terlepas dari ABRI sehingga dapat melaksanakan tugas secara profesional sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya.

Dengan Ketetapan itu, Pemerintah mengharapkan Kepolisian dapat berkembang lebih baik dan merintis hubungan vertikal sampai ketingkat plaing kecil seperti pada wilayah kecamatan-kecamatan.

Selanjutnya dalam fungsi pemerintahan, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Kedudukan kepolisian dalam sebuah Negara selalu menjadi kepentingan banyak pihak untuk duduk dan berada dibawah kekuasaan. Pada masa pemerintahan Orde Baru Kepolisian RI dibenamkan dalam sebuah satuan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang bergerak dalam pengaruh budaya militer. Militeristik begitu mengikat karena masa lebih dari 30 tahun kepolisian di balut dengan budaya militer tersebut. Tahun 1998 tuntutan masyarakat bgitu kuat dalam upaya membangun sebuah pemerintahan yang bersih dan mempunyai keberpihakan terhadap kepentingan masyarakat.

Maka selanjutnya Tap MPR No.VI/2000 dikeluarkan dan menyatakan bahwa salah satu tuntutan Reformasi dan tantangan masa depan adalah dilakukannya demokratisasi, maka diperlukan reposisi dan restrukturisasi ABRI. Bahwa akibat dari penggabungan terjadi kerancuan dan tumpang tindih peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan dan Polri sebagai kekuatan Kamtibmas. Maka Polri adalah alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan. Oleh karena itu Polri kembali dibawah Presiden setelah 32 tahun dibawah Menhankam/Panglima ABRI, Berdasarkan Undang-Undang No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa (1) Polri merupakan alat Negara yang berperan dalam pemeliharaan kamtibmas, gakkum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya Kamdagri.

Karena dalam Bab II Tap MPR No. VII/2000 menyebutkan bahwa: (1) Polri merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara Kamtibmas,, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. (2) Dalam menjalankan perannya, Polri wajib memiliki keahlian dan ketrampilan secara professional. Artinya Polri bukan suatu lembaga / badan non departemen tapi di bawah Presiden dan Presiden sebagai Kepala Negara bukan Kepala Pemerintahan.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kepolisian, perlu ditata dahulu rumusan tugas pokok, wewenang Kepolisian RI dalam Undang-undang No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peran dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia

2. Fungsi Kepolisian

Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa: "*Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat*".

Visi dan misi memelihara dan menjaga keamanan dan ketertiban tanpa menimbulkan gangguan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 Undang- undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) bahwa:

Tugas pokok Kepolisian Negara Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat,
- b. Menegakkan hukum, dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan Kepolisian

Pada Pasal 15 dan 16 UU Kepolisian RI adalah perincian mengenai tugas dan wewenang Kepolisian RI, sedangkan Pasal 18 berisi tentang diskresi Kepolisian yang didasarkan kepada

Kode Etik Kepolisian

Sesuai dengan rumusan fungsi, tugas pokok, tugas dan wewenang Polri sebagaimana diatur dalam UU No. 2 tahun 2002, maka dapat dikatakan fungsi utama kepolisian meliputi :

Tugas Pembinaan masyarakat (Pre-emptif)

Segala usaha dan kegiatan pembinaan masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum dan peraturan perundang-undangan. Tugas Polri dalam bidang ini adalah *Community Policing*, dengan melakukan pendekatan kepada masyarakat secara sosial dan hubungan mutualisme, maka akan tercapai tujuan dari *community policing* tersebut. Namun, konsep dari *Community Policing* itu sendiri saat ini sudah bias dengan pelaksanaannya di Polres-polres. Sebenarnya seperti yang disebutkan diatas, dalam mengadakan perbandingan sistem kepolisian Negara luar, selain harus dilihat dari administrasi pemerintahannya, sistem kepolisian juga terkait dengan karakter sosial masyarakatnya.

Konsep *Community Policing* sudah ada sesuai karakter dan budaya Indonesia (Jawa) dengan melakukan sistem keamanan lingkungan (siskamling) dalam komunitas-komunitas desa dan kampung, secara bergantian masyarakat merasa bertanggung jawab atas keamanan wilayahnya masing-masing. Hal ini juga ditunjang oleh Kegiatan babinkamtibmas yang setiap saat harus selalu mengawasi daerahnya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan khusus.

Tugas di bidang Preventif

Segala usaha dan kegiatan di bidang kepolisian preventif untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memelihara keselamatan orang, benda dan barang termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan, khususnya mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Dalam melaksanakan tugas ini diperlukan kemampuan professional tehnik tersendiri seperti patroliil, penjagaan pengawalan dan pengaturan.

Tugas di bidang Represif

Di bidang represif terdapat 2 (dua) jenis Peran dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu represif justisiil dan non justisiil. UU No. 2 tahun 2002 memberi peran Polri untuk melakukan tindakan-tindakan represif non Justisiil terkait dengan Pasal 18 ayat 1(1), yaitu wewenang "diskresi kepolisian" yang umumnya menyangkut kasus ringan.

KUHAP memberi peran Polri dalam melaksanakan tugas represif justisiil dengan menggunakan azas legalitas bersama unsur Criminal Justice sistem lainnya. Tugas ini memuat substansi tentang cara penyidikan dan penyelidikan sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Bila terjadi tindak pidana, penyidik melakukan kegiatan berupa:

- a. Mencari dan menemukan suatu peristiwa Yang dianggap sebagai tindak pidana;
- b. Menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan;
- c. Mencari serta mengumpulkan bukti;
- d. Membuat terang tindak pidana yang terjadi;
- e. Menemukan tersangka pelaku tindak pidana.

3. Kedudukan Kepolisian

Ide dasar pemikiran tentang kedudukan lembaga kepolisian dalam organisasi kenegaraan ini dilandasi suatu konsep adanya kebutuhan lembaga kepolisian yang mandiri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dan dapat mewujudkan penyelenggaraan kepolisian yang professional dan berorientasi pada masyarakat yang dilayani, penegakan hukum yang adil serta perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat secara tulus dan ikhlas sebagai pengabdian masyarakat (*public servant*). Kedudukan lembaga kepolisian dalam sistem ketatanagaraan, mendekati pada suatu pengertian kedudukan sebagai posisi atau keberadaan, sebagaimana dikatakan oleh Gunarto Suhardi yang dikutip oleh Sadjijono, bahwa yaitu³: "Kedudukan adalah sebagai keberadaan, posisinya dan kemandiriannya lembaga tersebut dihadapkan dengan lembaga lainnya".

Hal ini dikuatkan dengan pendapat Soebagio dan Slamet Supriatna, yang mengatakan, bahwa:⁴ "Berbicara mengenai kedudukan tidak lain membicarakan keberadaan. Jadi masalah kedudukan lembaga kepolisian tidak lain adalah masalah keberadaan lembaga tersebut dalam struktur pemerintahan (organisasi kenegaraan)".

Menurut Philipus M. Hadjon, mengartikan istilah kedudukan Lembaga Negara, bahwa yaitu:⁵ "Pertama, kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga Negara dibandingkan dengan lembaga lembaga Negara yang lain, aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga Negara adalah posisi suatu lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya"⁶.

³ Sadjijono, op.cit., hlm. 67

⁴ *Ibid*, hlm. 68

⁵ Sadjijono, 2010, Memahami Hukum Kepolisian, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 49

⁶ Di dalam konsideran menimbang UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri, yang dirumuskan bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya, masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Pendapat tentang pengertian kedudukan lembaga Negara di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa kedudukan lembaga kepolisian dalam organisasi Negara didekatkan pada fungsi utamanya, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan lembaga kepolisian, melalui suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan lembaga kepolisian berada di bawah lembaganya, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung, sebagaimana digambarkan oleh Daniel S. Lev yang dikutip oleh H. Pudi Rahardi mengatakan bahwa sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkaitan tentang posisi kepolisian nasional adalah:⁷

Pertama, adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Dalam hal ini Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya.

Kedua, adalah pihak-pihak lain yang mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk kementerian baru, yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi lembaga kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit. Namun untuk memposisikan kedudukan lembaga kepolisian yang mandiri dan independen tetap berlanjut dan yang terakhir terjadi di era reformasi dengan dikeluarkannya Tap MPR RI No. VI/MPR/2000, Tap MPR No. VII/MPR/2000 dan dibentuknya Undang-undang No. 2 tahun 2002, sehingga Polri diposisikan kedudukannya di bawah Presiden, tetapi perdebatan mengenai kedudukan lembaga kepolisian masih terus berlanjut, untuk memposisikan lembaga kepolisian yang ideal sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Beberapa hal yang menjadi landasan dalam menempatkan lembaga kepolisian pada kedudukan yang ideal, dapat dikemukakan beberapa pertimbangan, sebagai berikut:⁸

Pertama : Secara filosofis, bahwa eksistensi fungsi kepolisian telah ada sebelum dibentuknya organ kepolisian, karena fungsi kepolisian melekat pada kehidupan manusia, yakni menciptakan rasa aman, tenteram dan tertib dalam kehidupan sehari-harinya.

Kedua : Secara teoritis, bahwa kepolisian adalah alat Negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan di bidang keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya, masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga : keamanan dan ketertiban masyarakat. Sebagai alat Negara maka kepolisian merupakan sarana penyelenggaraan Negara dengan penekanan pada sumber daya manusia yang dalam operasionalnya sangat dipengaruhi dimana lembaga kepolisian diposisikan.

Secara yuridis, bahwa wewenang penyelenggaraan lembaga kepolisian telah diatur dan bersumber pada konstitusi, yakni Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, Negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala Negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai "alat Negara" sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI tahun 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara.

⁷ H.Pudi Rahardi, 2007, *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hlm. 23

⁸ *Ibid*, hlm. 26

Kedudukan lembaga kepolisian dalam sistem ketatanegaraan, berada di bawah Presiden, secara teori ketatanegaraan Presiden mengendalikan langsung lembaga kepolisian. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata-kata "di bawah" mengandung arti di tempat yang lebih rendah. Sedangkan dalam suatu organisasi, bahwa pengertian kata "di bawah" memiliki makna *subordinate*, artinya di dalam kekuasaannya, sehingga yang lebih rendah tidak boleh melampaui kewenangan yang lebih tinggi dan yang lebih tinggi berwenang untuk mengatur dan memerintah yang rendah. Kedudukan di bawah mengandung arti berada pada posisi yang rendah, yang apabila dikaitkan dengan suatu kedudukan lembaga bahwa lembaga yang posisinya berada lebih rendah, berada dalam kekuasaan (tugas dan wewenang) lembaga yang ada di atasnya yang secara struktural harus tunduk kepada yang lebih atas. Dengan demikian, kedudukan lembaga kepolisian di bawah Presiden dapat dimaknai, bahwa posisi lembaga kepolisian lebih rendah dari Presiden atau dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga kepolisian tunduk kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian merupakan tugas dan wewenang Presiden yang didelegasikan kepada lembaga kepolisian, sehingga secara organisasi lembaga kepolisian bertanggung jawab kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Pada saat lembaga kepolisian masih diintegrasikan ke dalam ABRI, tugas-tugas lembaga kepolisian yang sehari-harinya dilaksanakan oleh Kapolri dipertanggung jawabkan kepada Menteri Pertahanan/Panglima Angkatan Bersenjata yang selanjutnya Menhankam/ Pangab bertanggung jawab kepada Presiden. Secara struktur ketatanegaraan Presiden tidak secara langsung menerima pertanggung jawaban kekuasaan lembaga kepolisian dari Kapolri melainkan melalui Menteri yakni Menhankam/Pangab.

Kepolisian Republik Indonesia di bawah Menteri Keamanan juga memperjelas dan pemertegas pemisahan antara TNI dan Polri, sebagaimana berdasarkan Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2000 dan pembagian peran berdasarkan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dimana TNI sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "Pertahanan Negara" kedudukannya berada di bawah Menteri Pertahanan, dan Kepolisian Negara Indonesia sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "Pemeliharaan Keamanan" kedudukannya berada di bawah Menteri Keamanan. Berpijak pada teori *trias politica* yang diungkapkan oleh Montesquieu dimana membagi kekuasaan dalam tiga cabang kekuasaan yaitu, eksekutif, legislatif dan yudikatif, disini tampak jelas bahwa tidak adanya penumpukan kekuasaan diantara ketiga cabang kekuasaan tersebut, dengan cara adanya hubungan *check and balances* antara lembaga. Teori *trias politica* dari Montesquieu tidak menjelaskan tentang dimana kedudukan lembaga negara yang lain, tetapi melihat tugas dari ketiga cabang kekuasaan di atas maka, Kepolisian Republik Indonesia masuk dalam ranah lembaga yudikatif dalam menegakkan hukum.

Tugas-tugas dari Polri bukan hanya menegakkan hukum saja, tetapi juga menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam sistem pemerintahan presidensil semua lembaga kenegaraan ditempatkan berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, selain itu juga yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum adalah Presiden dalam arti lembaga eksekutif.

Presiden dalam menyelenggarakan memelihara keamanan dan ketertiban umum, didelegasikan kepada Kepolisian Republik Indonesia yang dimana sebagai alat negara menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Teori *trias politica*, dikaitkan dengan pengertian pemerintahan dalam arti luas, Van Vollenhoven mengungkapkan bahwa pemerintahan dalam arti luas membagi empat cabang yaitu, Bestuur, Rechtspraak, Regeling dan Politie.

Menurut Van Vollenhoven di atas, dapat dipahami bahwa kepolisian di tempatkan dalam posisi yang independen, karena tugas kepolisian menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dalam negara, baik dalam memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat serta

menegakkan hukum. Tetapi, indenpendensi kepolisian salah dalam penataan sistemnya maka Polri dapat menjelma menjadi institusi yang *super power*.

4. Penegakan Hukum

Peranan⁹ penegakan hukum¹⁰ di Indonesia masih menyisakan persoalan yaitu adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap para penegak hukum di Negara ini. Masyarakat telah jenuh dan tidak percaya lagi dengan perlakuan para penegak hukum di Negara Indonesia yang katanya menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi. Hal ini terlihat dengan semakin meningkatnya pelanggaran masyarakat dewasa ini terhadap hukum. Masyarakat tidak lagi taat pada peraturan hukum, akan tapi masyarakat takut terhadap hukum. Dengan maraknya main hakim sendiri di tengah-tengah masyarakat adalah salah satu faktor dari sekian banyak penyebab ketidakpercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum di Negara ini¹¹.

Pembicaraan mengenai hukum dan penegakan hukum di Indonesia adalah sama dengan mempertautkan ke dua sisi normatif dan sisi empirik yang merupakan pasangan replektif mulai dari proses pembuatan hukum, perwujudan serta pelaksanaan Peranan hukum berupa penegakan hukum dan keadilan, dalam rangka merespon kebutuhan masyarakat Sorotan terhadap hukum dan penegakan hukum bukanlah merupakan sosok yang baru di tanah air kita, dia begitu penting untuk dibicarakan karena hal ini tidak saja merupakan tugas dan amanah konstitusi (UUD 1945), tetapi lebih jauh di sisi lain ia juga merupakan tonggak sekaligus benteng untuk tegaknya hukum dan keadilan. Hal ini berhubungan dengan kelangsungan masa depan pencari keadilan di Indonesia.¹²

Di dalam perjalanannya, Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagai ujung tombak pelayanan hukum di masyarakat Indonesia merupakan bagian dari salah satu pilar penegak hukum dari *criminal justice system*¹³ yaitu kepolisian, jaksa, kehakiman dan kemasyarakatan.

Dewasa ini banyak ditemui proses penegakan hukum yang timpang dengan keinginan masyarakat yang membutuhkannya, dimulai dari lembaga kepolisian RI. Pelayanan penegakan hukum yang dirasakan masyarakat masih tingginya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja polisi¹⁴ dalam pelayanan yang sedang membangun di segala bidang, dalam mencapai tujuan hukum yakni

⁹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata Peranan berarti pekerjaan yang dilakukan, menjalankan, melaksanakan, berkedudukan atau bertugas dikutip dari <http://kbbi.web.id/Peranan> diakses pada 18 April 2016 pukul 13.27 wib. Dalam penulisan disertasi ini penulis menggunakan istilah Peranan menyangkut bagaimana penegak hukum melaksanakan Perannya dalam rangka penegakan hukum.

¹⁰ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, 1983, hlm 2 secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawatah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup". Lihat juga Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2007, hlm 78-79 menyatakan bahwa "penegakan hukum dalam arti penanggulangan kejahatan melalui sarana penal perlu melalui tiga tahap yaitu tahap Formulasi, tahap aplikasi (yudikatif) dan tahap eksekusi (pelaksanaan pidana)". Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum, Genta Press, Yogyakarta, 2009, hlm vii, Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum, Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.

¹¹ <http://lindsayafitri582.blogspot.co.id/2013/06/ketidak-percayaan-masyarakat-terhadap.html> diakses pada 18 April 2016 pukul 11.27 wib

¹² <http://www.esaunggul.ac.id/epaper/etika-profesi-perspektif-hukum-dan-penegakan-hukum-dr-h-fauzie-y-hasibuan-sh-mh-wakil-ketum-dpp-ikatan-advokat-indonesia/> diakses tanggal 20 April 2016 pukul 12.37 wib.

¹³ Fauzie Yusuf Hasibuan, Hukum dan Dunia Peradilan di Indonesia, Fauzie & Partners, Jakarta, 2007, hlm. 1

¹⁴ Criminal justice system dalam Black Law Dictionary diartikan sebagai "the network of court and tribunals which deal with criminal law and it's enforcem ent". Pengertian ini lebih menekankan pada suatu pemahaman baik mengenai jaringan didalam lembaga peradilan maupun pada Peranan dari Peranan dari jaringan untuk menegakkan hukum pidana. Jadi, tekanannya bukan semata-mata pada adanya penegakan hukum oleh peradilan pidana, melainkan lebih jauh lagi dalam melaksanakan Peranan penegakan hukum tersebut dengan membangun suatu jaringan.

mewujudkan keadilan, menciptakan kepastian hukum dan memberikan kegunaan dan kemanfaatan bagi masyarakat.¹⁵

Persoalan penegakan hukum banyak dibicarakan di tengah masyarakat. Sampai saat ini masih sangat dirasakan oleh masyarakat yang membutuhkan keadilan dalam pelayanan penegakan hukum, dimana pelayanan penegakan hukum yang hulunya berada di tangan kepolisian sebagai amanat undang-undang. penegakan hukum. Sebagai alat perlengkapan negara, polisi bertanggung jawab melaksanakan sebagian dari tugas pemerintah sehari-hari yaitu menimbulkan rasa aman pada warga masyarakat.

Tugas pemerintah ini dilakukan oleh polisi melalui penegakan hukum pidana khususnya melalui pencegahan kejahatan dan menyelesaikan kejahatan yang terjadi. Tetapi dalam menimbulkan rasa aman ini polisi juga bertugas memelihara ketertiban atau keteraturan/*maintaining order*, polisi bukan lagi satu-satunya aparat penegak hukum, akan tetapi salah satunya disamping Lembaga peradilan kejaksaan kemudian ditambah lembaga pendukung seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun, perannya dalam proses penegakan hukum dipandang oleh masyarakat masihlah cukup dominan dan tetap diperlukan khususnya yang berkenaan dengan sentuhan-sentuhan psikologis-keamanan terhadap masyarakat.

Pada hakekatnya polisi dibutuhkan oleh setiap orang, dan pada tempatnya kalau semua orang sangat mengidamkan kehadiran citra polisi yang ideal dalam dirinya, secara konseptual polisi yang diharapkan adalah sosok polisi yang ideal yang diidamkan oleh setiap pihak yang terkait. Dari sudut pandang masyarakat, polisi ideal adalah polisi yang memiliki penampilan sedemikian rupa sebagai sosok sumber motivasi masyarakat untuk berlaku tertib dan mematuhi hukum serta bersama-sama menciptakan rasa aman.¹⁶

Kepolisian merupakan salah satu pilar yang penting karena institusi ini berperan sangat penting dalam mewujudkan janji-janji hukum menjadi kenyataan. Untuk mewujudkan janji-janji tersebut menjadi kenyataan, maka polisi harus mampu dan sekaligus mempunyai dedikasi serta komitmen yang tinggi untuk memperlihatkan citra kepolisian dalam bekerja secara profesional. Jika kepolisian tidak mampu memperhatikan kinerja yang demikian, maka sangatlah wajar jika kemudian masyarakat menganggap bahwa polisi bekerja tidak profesional.

Bermuara dari citra polisi yang profesional dan bertolak dari keinginan untuk melakukan perombakan sesuai dengan perkembangan dalam kedua bidang tersebut diatas akan dipakai dalam pekerjaan polisi dan akan digunakan untuk menentukan standar pekerjaan kepolisian. Standar tersebut menurut Satjipto Rahardjo pertama latihan, keterampilan dan kemampuan khusus;

¹⁵ Kinerja polisi yang mendapat ketidakpuasan publik tertinggi adalah penanganan korupsi yakni 78,4 persen, sementara bidang penegakan hukum dan HAM 58 persen dan penanganan narkoba 53,2 persen. Hal tersebut terungkap dalam survei yang dilakukan 'The Indonesian Human Rights Monitor' (Imprasial) sejak 17 Juni 2011. Survei terhadap kinerja polisi ini dilakukan di DKI Jakarta dengan jumlah sample sebanyak 500 orang. Peneliti dari Imprasial Qufron Maburi menjelaskan, ketidakpuasan masyarakat DKI Jakarta terhadap kinerja polisi cukup tinggi dan hampir merata di semua bidang, kecuali penanganan kasus terorisme. Dari hasil survei 'Imprasial' ini, kinerja polisi yang mendapat ketidakpuasan publik tertinggi adalah penanganan korupsi yakni 78,4 persen, sementara di bidang penegakan hukum dan HAM 58 persen dan bidang penanganan narkoba 53,2 persen. Diakses <http://www.voaindonesia.com/content/masih-tinggi-ketidakpuasan-masyarakat-terhadap-polisi-125737878/95670.html> pada tanggal 20 April 2016.

¹⁶ Polisi Ideal dan supremasi kejahatan: Salah satu elemen masyarakat yang dieksaminasi diambil, menempatkan realitas konkret sebagai istimewa kinerjanya. Polisi dituntut berbuat benar, jujur, dan manusiawi. Secara hukum, apa yang dikerjakan oleh polisi harus benar dan akuntabel menurut hukum. Sepanjang hukum memerintahkan polisi untuk menjalankan tugas investigasi dan penegakan hukum, maka polisi telah menjadi bagian dari pelaku law enforcement yang benar menurut hukum. Norma hukum wajib dijadikannya sebagai supremasi dan fondasi yang menjustifikasi gerak dinamika profesinya. Diakses <http://www.hlmuankepri.com?opini-/4029-polisi-ideal-dan-supremasi-kejahatan.html> pada tanggal 1 Oktober 2010).

kedua, anggota kepolisian harus mempunyai komitmen terhadap pekerjaannya; dan ketiga, dalam menjalankan pekerjaannya, polisi membutuhkan suatu tingkat otonomi tertentu¹⁷.

Progresifitas polisi diharapkan hendaknya mampu merubah kembali citra kepolisian yang akhir-akhir ini citranya mulai menurun di mata masyarakat. Progresifitas berasal dari progresif, dalam konsep ini progresif berarti kemajuan, sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi¹⁸, hal ini harus disertai dengan pranata hukum yang memadai. Karena itu keberadaan hukum hendaknya mengikuti perkembangan zaman dan mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya.

Menurut Bambang Sunggono hukum merupakan instrument untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat dengan menggunakan peraturan-peraturan hukum¹⁹, yang diharapkan mampu memecahkan permasalahan dalam rangka meningkatkan profesionalisme kepolisian di masa yang akan datang. Sementara kehidupan hukum yang meliputi kultur masyarakat, kinerja polisi serta pranata hukum yang ada belum bisa untuk menuju ke arah kehidupan hukum yang diharapkan.

Pengidentifikasian polisi sebagai birokrasi kontrol sosial memang memberi deskripsi mengenai polisi itu. Polisi seyogyanya di lihat tidak hanya menjalankan kontrol sosial saja, melainkan juga memberi pelayanan dan interpretasi hukum secara konkrit, yaitu melalui tindakan-tindakannya. Dengan kontrol sosial, pelayanan dan agen interpretasi tersebut menjadi lebih lengkaplah bahwa polisi mewujudkan janji-janji hukum dalam rangka merespon²⁰kehendak masyarakat.

Hakikat Peranan penegakan hukum lembaga kepolisian dalam menjalankan Peranannya sebagai salah satu pilar penegakan hukum

Secara teoritis teori hakikat itu sangat luas dan jumlahnya sangat banyak. Luasnya permasalahan itu sama dengan luasnya objek penyelidikan filsafat (objek materiil, yaitu segala yang ada dan yang mungkin ada. Hakikat artinya keadaan yang sebenarnya. Hakikat adalah keadaan sebenarnya dari sesuatu, bukan keadaan sementara yang selalu berubah-ubah²¹.

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai btahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup²².

Masalah penegakan hukum pada umumnya, termasuk di Indonesia mencakup tiga hal penting yang harus diperhatikan dan dibenahi, yaitu kultur masyarakat tempat dimana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur para penegak hukumnya dan terakhir substansi hukum yang akan ditegakkan. Disampingkan itu untuk mencegah tindakan main hakim sendiri kepada masyarakat harus secara

¹⁷ *Ibid*,

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm. lx

¹⁹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 3

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, (Editor: Ufran) Yogyakarta, 2009, hlm 1. Hukum yang responsif yang sering di gunakan oleh satjipto rahardjo dengan istilah hukum progresif. Menurut beliau hukum progresif berawal dan berangkat dari paradigma bahwa hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Hukum bukan merupakan institusi yang mutlak dan final tetapi selalu dalam proses menjadi yang bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Lebih lanjut dikatakan oleh satjipto rahardjo bahwa hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia oleh karena itu hukum progresif menganut ideology yang pro keadilan dan pro rakyat. Lihat juga dalam Romli Atmasasmita, *Teori hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm 89 dan 93.

²¹ Juhaya S. Praja, *Aliran-aliran Filsafat dan Etika*, Yayasan Piara, Bandung, 1997, hlm 28.

²² Soerjono Soekanto, *Beberapa permasalahan Hukum dalam Kerangka pembangunan di Indonesia*, UI-press, Jakarta, 1983, hlm. 3.

kontinyu diberikan penyuluhan hukum agar taat hukum walaupun kemungkinan terjadinya tindakan main hakim sendiri oleh masyarakat itu juga sebagai dampak dari lemahnya penegakan hukum²³.

Masalah penegakan hukum akan selalu terjadi sepanjang kehidupan manusia itu ada, semakin tumbuh dan berkembang manusia maka masalah penegakan hukum pun semakin bermacam-macam yang terjadi. Bicara tentang penegakan hukum tentunya tidak bisa lepas dari soal aparat yang menempati posisi strategis sebagai penegak hukum yaitu Polisi Jaksa dan Hakim yang terbatas pada masalah profesionalitas²⁴.

Kepolisian di dalam Undang-undang No. 2 tahun 2002 Pasal 2 yang merupakan fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Konsep negara hukum, bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya suatu wewenang yang harus bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga di dalam suatu Negara Hukum penerapan asas Legalitas menjadi salah satu prinsip utama yang menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut *system civil Law* (Eropa Kontinental). Dengan demikian setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yakni suatu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang²⁵.

Wewenang kepolisian yang diperoleh secara atributif, yakni wewenang yang dirumuskan dalam pasal peraturan undang-undangan seperti wewenang kepolisian yang dirumuskan Pasal 30 ayat (4) Undang-undang Dasar, Undang-undang No. 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP, dan lain-lain. Berdasarkan wewenang atributif tersebut kemudian dalam pelaksanaannya lahir wewenang delegasi dan wewenang mandat, yakni pemberian wewenang dari satuan atas kepada satuan bawah (berupa mandat), maupun pendelegasian kepada bidang-bidang lain di luar struktur.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu penyelenggara kegiatan pemerintahan di bidang penegakan hukum yang melindungi dan mengayomi masyarakat tidaklah memiliki tugas yang ringan, karena ruang lingkup tugas kepolisian sangat luas yakni seluruh masyarakat, dan perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, mengakibatkan adanya perubahan tuntutan pelayanan terhadap masyarakat di segala bidang, termasuk pelayanan kepolisian terhadap masyarakat²⁶.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang kitab Undang-undang Hukum acara Pidana (KUHAP) maka wewenang yang diberikan Undang-undang ini kepada aparat kepolisian adalah kewenangan dalam hal melaksanakan tugas sebagai penyelidik dan penyidik. Penyelidikan dalam Pasal 1 butir 5 KUHAP 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.

B. Penegakan hukum oleh Kepolisian

Aparatur penegak hukum mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum. Dalam arti sempit aparat penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim, dan petugas sipir pemasyarakatan. Setiap aparat dalam suatu interelasi. Sistem peradilan pidana aparat

²³ Moh. Hatta, Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana Umum dan Pidana Khusus, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 32.

²⁴ Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 34.

²⁵ *Ibid*

²⁶ Mahmud Mulyadi, Kepolisian dalam sistem peradilan pidana, USU press, Medan, 2009, hlm. 40

terkait mencakup pula pihak-pihak yang sebagai wadah penegakan hukum harus bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu selalu mempromosikan kepentingan terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, hukum dan keadilan. Apapun teori penyelidikan, penyidikan, penuntutan, keadilan yang dipergunakan, definisi pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian keadilan harus mencakup: kejujuran (*fairness*), tidak memihak (*impartiality*), dan (resosialisasi) terpidana dan juga aparat penegak pemberian sanksi dan hadiah yang patut hukum dapat memberikan kenyamanan bagi (*appropriate reward and punishment*). masyarakat disekitarnya.

Penegak hukum diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan dengan semestinya dan seharusnya. Hukum ditegakkan demi kepentingan masyarakat sehingga tercapainya masyarakat yang aman dan tentram.

Didalam ilmu Kriminologi penegakan hukum sangatlah diperlukan dikarenakan untuk memberikan efek jera terhadap para penjahat baik secara sosiologis dan ekonomis. Selain itu juga para penjahat akan mendapatkan celaan/ejekan dari masyarakat bahkan mengakibatkan korban jiwanya dirinya.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan rasa keadilan bagi masyarakat. Untuk mewujudkan keadilan hukum harus ditegakkan. Fungsi dari penegakan hukum adalah untuk mengaktualisasikan aturan-aturan hukum agar sesuai dengan yang dicita-citakan oleh hukum itu sendiri, yakni mewujudkan sikap atau tingkah laku manusia sesuai dengan bingkai (*frame-work*) yang telah ditetapkan oleh suatu UU atau hukum. Pengaktualisasian atau konkretisasi aturan hukum tersebut dalam kenyataan salah satunya dilaksanakan oleh kepolisian.

Sistem penegakan hukum yang mempunyai nilai-nilai yang baik adalah menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta dengan perilaku nyata manusia. Dari aspek ontologi/hakekat hukum mempunyai kepentingan untuk menjamin kehidupan sosial masyarakat, karena hukum dan masyarakat teradapat. Selama ini peran penegak hukum kepolisian secara normatif (hukum formal), dalam proses penegakan hukum pidana (*integrated criminal justice system*) adalah: *pertama*, mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; *kedua*, memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna; *ketiga*, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; *keempat*, membebaskan rasa bersalah pada terpidana dan memaafkan terpidana.

Penjelasan secara konsep teoritis tersebut di atas, penegakan hukum yang ingin di capai adalah keadilan procedural dan tidak menyentuh keadilan substantive, oleh karena itu penegakan hukum oleh kepolisian yang diinginkan tidak semata menjalankan aturan akan tetapi berusaha keluar dari aturan untuk mencapai keadilan restorative (*Restorative justice*).

Restorative justice menjadi wacana yang sangat populer di tengah kejenuhan masyarakat yang melihat hukum formal didominasi aliran pemikiran positivisme dan tidak bisa optimal mengakomodir rasa keadilan masyarakat karena lebih mengedepankan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). *Restorative justice* hadir dengan menawarkan konsep penyelesaian tidak formalistik yang sekedar mengedepankan sisi *legalistic* formal, tetapi dapat dilakukan dengan cara mediasi antara pelaku dan korban, reparasi (pelaku membetulkan kembali segala hal yang dirusak), konferensi korban-pelaku (yang melibatkan keluarga dari kedua belah pihak dan tokoh pemuka dalam masyarakat), dan *victim awareness work* (suatu usaha dari pelaku untuk lebih peduli akan dampak dari perbuatannya). Selain itu, sistem peradilan pidana yang ada sekarang dianggap tidak lagi dapat memberikan perlindungan terhadap HAM serta transparansi terhadap kepentingan umum yang semakin tidak dirasakan.

Kenyataan menunjukkan bahwa banyak masyarakat lebih memilih menyelesaikan perkara pidana yang dialaminya diluar sistem²⁷.

Penyelesaian diluar sistem baik dilakukan oleh para pihak (pelaku dan korban secara mandiri) ataupun dengan melibatkan petugas penegak hukum. Ketidakpuasan terhadap Sistem Peradilan Pidana dengan demikian terkait tidak saja dengan mekanisme penanganan perkara dan administrasi, tetapi juga Hasil akhir dari proses yang berjalan. Terdapat pandangan salah bahwa seringkali ukuran keberhasilan penegakan hukum hanya ditandai dengan keberhasilan mengajukan tersangka ke pengadilan dan kemudian dijatuhi hukuman. Seharusnya ukuran keberhasilan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum ditandai dengan tercapainya nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat. Lembaga Kepolisian adalah salah satu lembaga penegak hukum yang diharapkan dapat menjalankan mekanisme *restorative justice* ini. Tujuan dibentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.²⁸

Kepolisian Negara RI merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.²⁹

Peranan Penegakan Hukum Dalam Suatu Sistem yang Responsif oleh Kepolisian

Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang bersifat kaku dan terlalu menekankan pada aspek *legal system* tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan- persoalan lain seperti dalam hal masalah-masalah sosial. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa, di sisi lain ada juga pemahaman mengenai hukum yang menekankan aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri. Padahal semestinya teori hukum hendaknya tidak menutup diri terhadap faktor-faktor sosial yang mempengaruhi perkembangan masyarakat. Memahami kenyataan itu, mereka kemudian mencoba memasukan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum dengan menggunakan strategi ilmu sosial, Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai diluar hukum.

Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan, dalam hukum responsif ini mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel. Jadi hukum responsif tidak membuang ide tentang keadilan, melainkan memperluasnya untuk mencakup keadilan substantif. Dua ciri yang menonjol dari konsep hukum responsif ialah pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip dan tujuan serta pentingnya sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.

Hukum responsive juga membedakanya dirinya dari hukum otonom didalam penekanan pada perananan tujuan didalam hukum. Nonet dan selznick bicara tentang kedaulatan tujuan, pembuatan tujuan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan-tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya³⁰.

Suatu permasalahan tersendiri dalam peningkatan pelayanan hukum di Indoensia termasuk SDM yang berkualitas tidaklah cukup kalau hanya sekadar berpendidikan tinggi akan tetapi, juga harus

²⁷ Eva Ahjani Zulfa, Keadilan Restorative, BP FH UI, Jakarta, 2011, hlm 10. lihat juga dengan Eva Ahjani Zulfa, Pergeseran Paradigma Pidana, Lubuk Agung, Bandung, 2011.

²⁸ Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002.

²⁹ Pasal 5 UU No. 2 Tahun 2002.

³⁰ *Ibid*, hlm 35.

dibarengi dengan tingkat kepribadian yang berkualitas pula. Hal ini penting karena para penegak hukum adalah sebagai ujung tombak sekaligus juga sebagai suri teladan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri namun sangat ironis justru keberadaan aparat penegak hukum di Indonesia ini masih perlu dipertanyakan, betapa banyaknya sejumlah kepolisian dan atau para penegak hukum lainnya yang dicurigai dan atau sudah terkena kasus suap dan atau kasus tercela lainnya.

Bercermin dari kenyataan tersebut, maka bisa ditarik ke dalam suatu sorotan bahwa kultur masyarakat Indonesia memanglah bukan masyarakat sadar hukum. Sehingga semakin terbukti, tatkala dengan mudah menyaksikan bukan saja para aparat penegak hukum yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan, tetapi betapa banyak dan seringnya terjadi nuansa kekerasan yang secara langsung dengan mobilitas massa dan atau kekerasan secara komunal telah mengadili dan menghakimi sendiri para pelaku tindak kriminal terutama yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sehingga pembakaran, pengeroyokan, penjarahan, serta pembunuhan yang dilakukan massa adalah sisi lain cara masyarakat mengimplementasikan arti dari sebuah keadilan atau cara yang tepat dalam mereka berhukum karena institusi negara tidak lagi dianggap sebagai tempat dalam memproses dan menemukan keadilan (negara bagaikan mesin pabrik pembuat peraturan-perundangan, tidak membesut kepada kepentingan masyarakat sebageian besar sangat jelata).

Pada dasarnya penegakan hukum di Indonesia haruslah mencakup tiap aspek penting yang sangat mendasar, yaitu; Kultur masyarakat tempat di mana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur dari penegak hukumnya itu sendiri, kemudian Substansi hukum yang akan ditegakkan.

Berdasarkan paparan di atas, maka dapatlah ditemukan fenomena sosial kaitannya dengan problematika penegakan hukum di Indonesia adalah sebagai berikut "Terjadinya keterpurukan (kebobrokan) supremasi hukum yang ditandai dengan semain banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh para aparat penegak hukum yang dibarengi pula semakin maraknya penghakiman massa terhadap tindak kriminal di masyarakat, berkorelasikan dengan hukum yang positivistik".

Hakikat Penegakan Hukum

Hakikat Peranan penegakan hukum lembaga kepolisian dalam menjalankan Peranannya sebagai salah satu pilar penegakan hukum yaitu bagaimana keberadaan secara ontologis atau hakikat peranan penegakan hukum oleh kepolisian sebagai salah satu pilar penegakan hukum. Hakikat penegakan hukum sering mendapatkan kritik yang tajam. Kondisi hukum di Indonesia saat ini lebih sering menuai kritik daripada pujian. Berbagai kritik diarahkan baik yang berkaitan dengan penegakan hukum, kesadaran hukum, kualitas hukum, ketidakjelasan berbagai hukum yang berkaitan dengan proses berlangsungnya hukum dan juga lemahnya penerapan berbagai peraturan.

Kritik seperti itu sering dilontarkan berkaitan dengan penegakan hukum di Indonesia. Sudah seperti menjadi wacana umum masyarakat kita bahwa hukum di Indonesia itu dapat dibeli, yang menang ialah mereka yang mempunyai jabatan, nama dan kekuasaan kemudian mereka yang punya banyak uang pasti aman dari gangguan hukum walau aturan negara dilanggar. Ada pengakuan di masyarakat juga bahwa karena hukum dapat dibeli maka aparat penegak hukum tidak dapat diharapkan untuk melakukan penegakan hukum secara menyeluruh, tegas dan adil. Sejauh ini, hukum tidak saja dijalankan sebagai rutinitas belaka tetapi juga dipermainkan seperti barang dagangan. Hukum yang seharusnya mempunyai tujuan mulia, justru jauh dari harapan. Praktik penyelewengan dalam proses penegakan hukum seperti mafia hukum di peradilan, peradilan yang diskriminatif atau rekayasa proses peradilan merupakan realitas yang gampang ditemui dalam penegakan hukum di negeri ini. Peradilan yang diskriminatif menjadikan hukum di negeri ini persis seperti yang didiskripsikan *Filsuf Plato* bahwa hukum adalah "*jaring laba-laba*" yang hanya mampu menjerat yang lemah tetapi akan robek jika menjerat yang kaya dan kuat.

Restorative justice menjadi wacana yang sangat populer di tengah kejenuhan masyarakat yang melihat hukum formal didominasi aliran pemikiran positivisme dan tidak bisa optimal mengakomodir rasa keadilan masyarakat. Selain itu, sistem peradilan pidana yang ada sekarang dianggap tidak lagi dapat memberikan perlindungan terhadap HAM serta transparansi terhadap kepentingan umum yang semakin tidak dirasakan. Kenyataan menunjukkan bahwa banyak masyarakat lebih memilih menyelesaikan perkara pidana yang dialaminya diluar sistem.

Dengan menjadikan *restorative justice* sebagai pendekatan maka ada beberapa keuntungan yang bisa didapatkan. *Pertama*, masyarakat diberikan ruang untuk menangani sendiri permasalahan hukumnya yang dirasakan lebih adil. *Kedua*, beban Negara dalam beberapa hal menjadi berkurang.

Penerapan *restorative justice* di Indonesia dapat dilakukan dengan model Lembaga Musyawarah. Dengan demikian lembaga penegak hukum dapat menjadikannya sebagai solusi untuk mengatasi kendala bagi penegak hukum dalam penanganan perkara di lapangan dalam mengimplementasikan *restorative justice* adalah melalui diversi, yaitu mengalihkan penyelesaian suatu perkara ke satu sistem ke sistem lainnya. Polisi dapat melakukan hal ini melalui diskresi yang dimilikinya karena hal merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri. Penerapan diskresi akan mendorong terwujudnya keadilan sejalan dengan perubahan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat. Meski demikian, praktik penerapan diskresi oleh aparat penegak hukum sangat bergantung pada subyektivitas yang bersangkutan. Untuk itu maka perlu pengawasan Komisi Kepolisian dengan berpedoman pada kode etik aparat penegak hukum dengan berpedoman pada kode etik aparat penegak hukum.

Pelaksanaan *restorative justice* oleh Polri dalam perspektif sistem hukum nasional dapat diterima apabila dilaksanakan berdasar falsafah negara Pancasila; dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; Meminimalisasi pemberlakuan dan penerapan norma yang justru menimbulkan ketidakadilan, karena penerapan praktik hukum yang demikian akan menimbulkan ketidakadilan baru; penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi konsep yang jelas, ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah, sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia dapat dirasakan oleh masyarakat.

Untuk menjamin adanya keseragaman dalam implementasi *restorative justice* di lingkungan POLRI, diperlukan suatu norma atau kaidah untuk: pertama, menjamin kesamaan tindakan penyidik Polri dalam penerapan konsep *restorative justice* pada penegakan hukum pidana, dan memberikan legitimasi kepada penyidik Polri agar segala tindakan yang dilakukan dalam implementasi *restorative justice* untuk kepentingan penyidikan tidak dicap ilegal atau menyimpang dari hukum acara yang berlaku.

Berangkat dari pemikiran di atas, kaitan dengan penegakan hukum di Indonesia khususnya pada bahasan pilar kultur masyarakatnya, maka budaya hukum masyarakat Indonesia sebagaimana disebutkan di muka, sangatlah majemuk (*plural society*) paling tidak, ada persekutuan atau keluarga hukum yang berkelindan pada masing-masing teritorial adatnya. Dari sosial budaya yang bermacam-macam termasuk perbedaan antara kota dan desa (ada masyarakat organik dan ada masyarakat mekanaik), maka tesis Nonet dan Selznick tersebut secara relatif sangat bersejalan dengan fakta empirik budaya hukum bangsa Indonesia, namun untuk secara totalitas mengondisikan kepada model penegakan hukum yang otonom kemudian kepada responsif tampaknya perlu proses yang lebih baik lagi. Hal ini sangat beralasan, karena disinyalir dalam tesisnya Nonet dan Selznick bahwa "tak ada rezim (rezim dengan model hukum) yang dapat bertahan tanpa landasan berupa persetujuan dari warga negara yang diberikan secara sukarela".

Teori-teori hukum aliran positivisme adalah paradigma saintifik yang merambah pada tataran pemikiran ketertiban bermasyarakat bersejalan dengan tertib hukum sejak abad ke-19. Kaitan dengan penegakan hukum di Indonesia, paradigma tunggal *legal positivism* bukanlah berarti tidak baik, namun secara fungsionalnya dalam memahami, menganalisis, dan lebih dalam untuk mengontrol karakteristik kehidupan yang pluralistik berformat regional, nasional, ataupun global adalah sudah tidak memadai dan perlunya pemikiran alternatif. Banyak aliran hukum yang digagas para ahli, misalkan meramu; aliran *legal positivism*, aliran *Freie Rechtsbewegung*, aliran *Rechtswinding*, atau aliran-aliran dalam format lain yang sejatinya sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia seutuhnya.

C. Kolaborasi

Kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan untuk menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Ada sekian banyak pengertian tentang kolaborasi yang dikemukakan oleh berbagai ahli dengan sudut pandang yang beragam. Beragamnya pengertian tersebut didasari oleh prinsip yang sama, yaitu mengenai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, tanggung jawab dan tanggung gugat.

Kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerja sama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara individual atau mandiri (independen). Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; Pertama, setiap organisasi pada awalnya adalah otonom (mandiri); Kedua, karena adanya kebutuhan untuk mencapai tujuan masing-masing, tetapi terfokus pada tujuan atau obyek yang sama, organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya.

Istilah kolaborasi seringkali dipertukarkan dengan banyak istilah lain seperti kemitraan, aliansi, joint venture atau konsorsium. Permasalahan definisi ini kemudian diikuti dengan pertanyaan mendasar kolaborasi sebagai proses, produk, hasil penjelajahan, atau hasil akhir.³¹

Emily R. Lai menjelaskan, "*Collaboration is the mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together. Collaborative interactions are characterized by shared goals, symmetry of structure, and a high degree of negotiation, interactivity, and interdependence*".³² Definisi tersebut menjelaskan bahwa kolaborasi adalah keterlibatan bersama dalam upaya terkoordinasi untuk memecahkan masalah secara bersama-sama. Interaksi kolaboratif ditandai dengan tujuan bersama, struktur yang simetris dengan negosiasi tingkat tinggi melalui interaktivitas dan adanya saling ketergantungan.

Sabaruddin mengemukakan, bahwa kolaborasi adalah Kerjasama antar organisasi, atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independen. Adapun istilah kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan kedalaman makna serta tidak ada pemahaman yang lebih mendalam tentang paradigma apa yang seharusnya dianut pada dua istilah tersebut.³³

Kolaborasi pada esensinya hanya dikenal sebagai kerjasama dengan para aktor baik secara kelompok ataupun secara individu sebagai bentuk komitmen kerja, kesamaan visi dan misi serta tujuan untuk diwujudkan secara bersama-sama yang memungkinkan akan sulit untuk dicapai ketika masing-masing aktor bekerja secara individu atau personalisme.

³¹ Understanding Collaboration, <http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLBWhite Paper.pdf>

³² Emily R. Lai, Collaborations: A Literature Review, Research Report, Pearson, 2011, hlm. 2.

³³ Abdul Sabaruddin, Manajemen Kolaborasi Dalam Pelayanan Publik, Teori, Konsep, dan Aplikasi, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hlm. 25.

Menurut Ann Marie Thomson, kolaborasi dijelaskan bahwa sebuah konsep yang mirip dengan kerjasama tetapi memiliki makna yang lebih dalam, yakni merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan adanya kesamaan tujuan dari organisasi-organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom, saling berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal.³⁴

Dwiyanto mengatakan, bahwa kerjasama kolaboratif masing-masing organisasi diikat oleh adanya satu kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak sangat mengganggu kepentingannya. Kemauan untuk melakukan kerjasama secara berkolaborasi muncul karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama oleh suatu organisasi publik dengan dengan mitranya dari organisasi di sektor privat. Masalah atau kepentingan bersama menjadi sumber inspirasi dan motivasi bagi berkembangnya kolaborasi antara organisasi publik dan organisasi mitranya di sektor privat.³⁵

Pengertian kolaborasi dapat pula dibedakan kedalam dua pengertian, yaitu kolaborasi dalam arti proses dan kolaborasi dalam arti normatif. Kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola secara institusional, artinya sejumlah institusi pemerintah maupun non pemerintah ikut melibatkan dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuannya biasanya terdiri dari institusi pemerintah saja, lembaga kemasyarakatan saja, atau swasta saja. Sedangkan kolaborasi dalam pengertian normatif merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan filosofi bagi pemerintah untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para aktor atau mitranya.

Agranoff dan McGuire, memandang kolaborasi sebagai aktivitas-aktivitas yang bersifat horizontal dan vertikal. Kemudian, aktivitas tersebut dianalisis melalui komponen-komponen sebagai berikut:³⁶

1. Komunikasi

Komunikasi yang intensif sangatlah penting dalam kolaborasi. Kolaborasi dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Komunikasi yang dilakukan secara tidak langsung dapat melalui perantara teknologi. Komunikasi melalui perantara akan lebih efektif diterapkan pada kolaborasi yang terdapat konflik antar aktor.

2. Nilai Tambah

Nilai yang dimaksud disini adalah nilai publik, yakni yang dihasilkan dari efisiensi, demokrasi dalam institusi/organisasi, dan proses kolaborasi. Permasalahan dalam menciptakan nilai publik adalah adanya tingkat kepentingan, urgensi, ruang lingkup permasalahan yang meranah lintas-sektoral, sehingga menyadarkan bahwa pemerintah sendiri tidak mampu menciptakan bagian penting dari nilai publik itu sendiri, sehingga diperlukan kolaborasi dengan aktor non-pemerintah.

3. Deliberasi

Deliberasi merupakan kelebihan dari kolaborasi yang membentuk pembelajaran saling menguntungkan (*mutual learning*), pembangunan komunitas (*building communities*), dan pemanfaatan proses interaktif (*employing interactive*).

Pada hakekatnya tujuan kolaborasi adalah untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu antara satu dengan yang lainnya. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdulsyani, kolaborasi adalah suatu bentuk proses sosial, dimana di dalamnya terdapat aktivitas tertentu yang ditujukan untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu dan saling memahami

³⁴ Agus Pramusinto, dkk, Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gava Media, 2009, hlm. 115.

³⁵ Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik, Inklusif, Dan Kolaborasi*, Yogyakarta: Gajahmada Universitas Press, 2015, hlm. 253.

³⁶ Agranoff and McGuire, *Collaborative Public Management New Strategies For Local Government*, Washington DC: Georgetown University Press, 2012, hlm. 144-153.

aktivitas masing-masing.³⁷ Demikian juga halnya menurut Roucek dan Warren yang mengatakan bahwa "kolaborasi berarti bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Ia adalah suatu proses sosial yang paling dasar. Biasanya, kolaborasi melibatkan pembagian tugas, dimana setiap orang mengerjakan setiap pekerjaan yang merupakan tanggung jawabnya demi tercapainya tujuan bersama".³⁸

Tujuan dari kolaborasi adalah untuk mempercepat pencapaian tujuan secara bersama-sama. Bahkan dalam proses pencapaian tujuan tersebut tidak dianjurkan melakukan pengkotakan tugas-tugas yang diembannya. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Nawawi, bahwa kolaborasi adalah usaha untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan melalui pembagian tugas/pekerjaan, tidak sebagai pengkotakan kerja akan tetapi sebagai satu kesatuan kerja, yang semuanya terarah pada pencapaian tujuan.³⁹

D. Tindak Pidana Korupsi

Dasar patut dipidananya perbuatan, berkaitan erat dengan masalah sumber hukum atau landasan legalitas untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai tindak pidana atau bukan.⁴⁰ Tindak pidana tersebut dalam KUHP tidak dirumuskan secara tegas tetapi hanya menyebutkan unsur-unsur tindak pidananya saja.

Secara etimologis tindak pidana berasal dari kata "*strafbaar feit*", yang menurut Simons arti kata ini adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab.⁴¹ Rumusan tersebut menurut Jonkers dan Utrecht merupakan rumusan yang lengkap, yang meliputi:⁴²

1. diancam dengan pidana oleh hukum.
2. bertentangan dengan hukum,
3. dilakukan oleh orang yang bersalah.
4. orang itu dipandang bertanggung jawab atas perbuatannya.

Menurut Andi Hamzah, tindak pidana adalah perbuatan yang oleh aturan hukum dilarang dan diancam dengan pidana, di mana pengertian perbuatan di sini selain perbuatan yang bersifat aktif, yaitu melakukan sesuatu yang sebenarnya dilarang oleh undang-undang dan perbuatan yang bersifat pasif, yaitu tidak berbuat sesuatu yang sebenarnya diharuskan oleh hukum.⁴³ Sedangkan menurut Barda Nawawi Arief, tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.⁴⁴

Dalam KUHP tindak pidana tidak dirumuskan secara tegas tetapi hanya menyebutkan unsur-unsur tindak pidananya saja, tetapi dalam Pasal 12 draft RUU KUHP telah dirumuskan atau diformulasikan, yang berbunyi:

1. Tindak Pidana merupakan perbuatan yang oleh peraturan perundang-undangan diancam dengan sanksi pidana dan/atau tindakan.

³⁷ Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, hlm. 156.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 159.

³⁹ Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung, 1984, hlm. 7.

⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Sistem Pidanaan di Indonesia*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2009, hlm. 49.

⁴¹ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm. 56.

⁴² Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008, hlm. 88.

⁴³ Andi Hamzah, *Ibid.*, hlm. 15

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 37.

2. Untuk dinyatakan sebagai Tindak Pidana, suatu perbuatan yang diancam sanksi pidana dan/atau tindakan oleh peraturan perundangundangan harus bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.
3. Setiap Tindak Pidana selalu bersifat melawan hukum, kecuali ada alasan pembenar.

Mengenai pengertian korupsi pada hakikatnya memiliki dimensi yang luas, oleh karena itu perlu penjabaran secara etimologis maupun secara yuridis dan mensinergikannya dengan pandangan para pakar mengenai apa yang dimaksud dengan korupsi.

Istilah korupsi menurut Fockema Andreae berasal dari bahasa Latin, yaitu *corruptio* atau *corruptus* dan disebutkan pula bahwa kata *corruption* itu berasal dari kata *corrumpere*, yaitu suatu kata Latin yang lebih tua. Dari kata Latin itulah kemudian menyebar ke Eropa seperti Inggris, yang kemudian dalam bahasa Inggris disebut *corruption*, *corrupt*, dan bahasa Belanda disebut *corruptie*, kemudian bahasa Indonesia *corruptie* tersebut menjadi kata "korupsi" yang berarti penyuapan dan atau penyelewengan.⁴⁵

Menurut *Black's Law Dictionary*, korupsi adalah perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain.⁴⁶ Sedangkan menurut David H. Bayley, korupsi (*Webster's Third New International Dictionary*) adalah perangsang (seorang pejabat pemerintah) berdasarkan iktikad buruk misalnya suap) agar melakukan pelanggaran kewajibannya.⁴⁷

David M. Chalmers, menggunakan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum⁴⁸ atau manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian.

Menurut Evi Hartanti, secara harfiah bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti yang sangat luas, yakni:⁴⁹

1. Korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan (uang Negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi dan orang lain.
2. Korupsi adalah busuk, rusak, suka memakai barang atau uang yang dipercayakan kepadanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi).

Korupsi pada umumnya merupakan kejahatan yang dilakukan oleh kalangan menengah ke atas, atau yang dinamakan dengan *White Collar Crime*, yaitu kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang yang berkelebihan kekayaan dan dipandang "terhormat", karena mempunyai kedudukan penting baik dalam pemerintahan atau di dunia perekonomian,⁵⁰ bahkan menurut Harkristuti Harkrisnowo, pelaku korupsi bukan orang sembarangan karena mereka mempunyai akses untuk melakukan korupsi tersebut, dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan-kesempatan atau sarana

⁴⁵ Syech Husein Alatas, *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*, Jakarta: LP3ES, 1980, hlm. 1.

⁴⁶ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Depok: Pena Multi Media, 2008, hlm. 2.

⁴⁷ Mochtar Lubis & James C. Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1995, hlm. 86.

⁴⁸ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Semarang: Sinar Grafika, 2005, hlm. 8.

⁴⁹ Evi Hartanti, *Ibid.*, hlm. 8-9.

⁵⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1977, hlm.102.

yang ada padanya.⁵¹ Sedangkan menurut Marella Buckley, korupsi merupakan penyalahgunaan jabatan publik demi keuntungan pribadi dengan cara suap atau komisi tidak sah.⁵²

Ronny Rahman Nitibaskara menyatakan bahwa tindak pidana korupsi di masyarakat kita sudah menjadi endemik yang sulit diatasi. Tindak pidana korupsi bukan merupakan kejahatan luar biasa, hanya kualitas dan kuantitas perkembangbiakannya yang luar biasa.⁵³

Leden Marpaung dalam memaknai korupsi lebih mendasarkan pada Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, menurutnya bahwa korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.⁵⁴ Dalam pengertian yuridis sebagaimana ditegaskan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikatakan bahwa, korupsi adalah:

Pasal 2 ayat (2)

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara.

Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Unsur "melawan hukum" yang terdapat dalam pengertian yuridis di atas menurut Andi Hamzah dapat diartikan tanpa hak menikmati hasil korupsi",⁵⁵ sedangkan "memperkaya diri sendiri" menurut Sudarto adalah berbuat apa saja, sehingga pembuat bertambah kaya, misalnya pemindahbukuan, penandatanganan kontrak dan sebagainya.⁵⁶

E. Pemberantasan Korupsi

Sejarah pemberantasan korupsi yang cukup panjang di Indonesia menunjukkan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi memang membutuhkan penanganan yang ekstra keras dan membutuhkan kemauan politik yang sangat besar dan serius dari pemerintah yang berkuasa. Politik pemberantasan korupsi itu sendiri tercermin dari peraturan perundang-undangan yang dilahirkan pada periode pemerintahan tertentu. Lahirnya undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi sesungguhnya tidaklah cukup untuk menunjukkan keseriusan atau komitmen pemerintah. Perlu lebih dari sekedar melahirkan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu menerapkan ketentuan yang diatur di dalam undang-undang dengan cara mendorong aparat penegak hukum yang berwenang untuk memberantas korupsi dengan cara-cara yang tegas, berani, dan tidak pandang bulu.

Berbagai upaya pemberantasan korupsi dilakukan oleh pemerintah sejak kemerdekaan, baik dengan menggunakan peraturan perundangundangan yang ada maupun dengan membentuk peraturan perundang-undangan baru yang secara khusus mengatur mengenai pemberantasan

⁵¹ Harkristuti Harkrisnowo, "Korupsi, Konspirasi dan Keadilan di Indonesia", *Jurnal Dictum LeIP*, Edisi I, Jakarta, Lentera Hati, 2002, hlm. 67.

⁵² Marella Buckley, dalam Hans Otto Sano, *et.al.*, *Hak Asasi Manusia dan Good Governance, Membangun Suatu Ketertiban*, Terjemahan: Rini Adriati, Jakarta: DepKumHam, 2003, hlm.157.

⁵³ Ronny Rahman Nitibaskara, *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*, Jakarta: Kompas, 2005, hlm. 5.

⁵⁴ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan dan Pencegahan*, Jakarta: Djambatan, 2004, hlm. 5

⁵⁵ Evi Hartanti, *Ibid.*, hlm. 17.

⁵⁶ Evi Hartanti, *Ibid.*

tindak pidana korupsi. Di antara peraturan perundang-undangan yang pernah digunakan untuk memberantas tindak pidana korupsi adalah:

1. Delik korupsi dalam KUHP

KUHP yang diberlakukan di Indonesia sejak 1 Januari 1918 merupakan warisan Belanda. Ia merupakan kodifikasi dan unifikasi yang berlaku bagi semua golongan di Indonesia berdasarkan asas konkordansi, diundangkan dalam Staatblad 1915 Nomor 752 berdasarkan KB 15 Oktober 1915. Sebagai hasil saduran dari Wetboek van Strafrecht Nederland 1881, berarti 34 tahun lamanya baru terjelma unifikasi berdasar asas konkordansi ini. Dengan demikian, KUHP itu pada waktu dilahirkan bukan barang baru.

Dalam pelaksanaannya, diperlukan banyak penyesuaian untuk memberlakukan KUHP di Indonesia mengingat sebagai warisan Belanda terdapat banyak ketentuan yang tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia.

Meski tidak secara khusus mengatur mengenai tindak pidana korupsi di dalamnya, KUHP telah mengatur banyak perbuatan korupsi, pengaturan mana kemudian diikuti dan ditiru oleh pembuat undang-undang pemberantasan korupsi hingga saat ini. Namun demikian terbuka jalan lapang untuk menerapkan hukum pidana yang sesuai dan selaras dengan tata hidup masyarakat Indonesia mengingat KUHP yang kita miliki sudah tua dan sering diberi merek kolonial.

Dalam perjalanannya KUHP telah diubah, ditambah, dan diperbaiki oleh beberapa undang-undang nasional seperti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946, dan Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958, termasuk berbagai undang-undang mengenai pemberantasan korupsi yang mengatur secara lebih khusus beberapa ketentuan yang ada di KUHP.

Delik korupsi yang ada di dalam KUHP meliputi delik jabatan dan delik yang ada kaitannya dengan delik jabatan. Sesuai dengan sifat dan kedudukan KUHP, delik korupsi yang diatur di dalamnya masih merupakan kejahatan biasa saja.

2. Peraturan Pemberantasan Korupsi Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/ Peperpu/013/1950

Peraturan yang secara khusus mengatur pemberantasan korupsi adalah Peraturan Pemberantasan Korupsi Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/013/1950, yang kemudian diikuti dengan Peraturan Penguasa Militer tanggal 9 April 1957 Nomor Prt/PM/06/1957, tanggal 27 Mei 1957 Nomor Prt/PM/03/1957, dan tanggal 1 Juli 1957 Nomor Prt/PM/011/1957.

Hal yang penting untuk diketahui dari peraturan-peraturan di atas adalah adanya usaha untuk pertama kali memakai istilah korupsi sebagai istilah hukum dan memberi batasan pengertian korupsi sebagai "perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara". Yang menarik dari ketentuan Peraturan Penguasa Perang Pusat adalah adanya pembagian korupsi ke dalam 2 perbuatan:

a. Korupsi sebagai perbuatan pidana

Korupsi sebagai perbuatan pidana dijelaskan sebagai:

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

- Kejahatan-kejahatan tercantum dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 50 Peperpu ini dan dalam Pasal 209, 210, 418, 419, dan 420 KUHP.

b. Korupsi sebagai perbuatan lainnya

Korupsi sebagai perbuatan bukan pidana atau perbuatan lainnya dijelaskan sebagai:

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

Pembedaan korupsi ke dalam dua bagian tersebut mengundang banyak kritik dan reaksi di kalangan para sarjana hukum, meski harus diakui di dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut juga terdapat berbagai kelebihan seperti telah diaturnya ketentuan yang dapat menerobos kerahasiaan bank.

3. Undang-Undang Nomor 24 (PRP) Tahun 1960 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Bahwa Peraturan Penguasa Perang Pusat tentang Pemberantasan Korupsi itu bersifat darurat, temporer, dan berlandaskan Undang-undang Keadaan Bahaya. Dalam keadaan normal ia memerlukan penyesuaian. Atas dasar pertimbangan penyesuaian keadaan itulah lahir kemudian Undang-undang Nomor 24 (Prp) Tahun 1960 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang pada mulanya berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Perubahan utama dari Peraturan Penguasa Perang Pusat ke dalam Undang-undang ini adalah diubahnya istilah perbuatan menjadi tindak pidana. Namun demikian undang-undang ini ternyata dianggap terlalu ringan dan menguntungkan tertuduh mengingat pembuktiannya lebih sulit.

4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam periode 1970-an, Presiden membentuk apa yang dikenal sebagai Komisi 4 dengan maksud agar segala usaha memberantas korupsi dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Komisi 4 ini terdiri dari beberapa orang yaitu Wilopo, S.H., I.J. Kasimo, Prof. Ir. Johannes, dan Anwar Tjokroaminoto. Adapun tugas Komisi 4 adalah:

- a. Mengadakan penelitian dan penilaian terhadap kebijakan dan hasil-hasil yang telah dicapai dalam pemberantasan korupsi.
- b. Memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaan yang masih diperlukan dalam pemberantasan korupsi.

Dalam penyusunannya, Undang-undang Nomor 3 tahun 1971 ini relatif lancar tidak mengalami masalah kecuali atas beberapa hal seperti adanya pemikiran untuk memberlakukan asas pembuktian terbalik dan keinginan untuk memasukkan ketentuan berlaku surut.

5. TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Seiring dengan gerakan reformasi, keinginan untuk menyusun tatanan kehidupan baru menuju masyarakat madani berkembang di Indonesia. Keinginan untuk menyusun tatanan baru yang lebih mengedepankan civil society itu dimulai dengan disusunnya seperangkat peraturan perundang-

undangan yang dianggap lebih mengedepankan kepentingan rakyat sebagaimana tuntutan reformasi yang telah melengserkan Soeharto dari kursi kepresidenan.

Melalui penyelenggaraan Sidang Umum Istimewa MPR, disusunlah TAP No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. TAP MPR ini di dalamnya memuat banyak amanat untuk membentuk perundang-undangan yang akan mengawal pembangunan orde reformasi.

6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 mempunyai judul yang sama dengan TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Lahirnya undang-undang ini memperkenalkan suatu terminology tindak pidana baru atau kriminalisasi atas pengertian Kolusi dan Nepotisme.

Dalam undang-undang ini diatur pengertian kolusi sebagai tindak pidana, yaitu adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar penyelenggara negara, atau antara penyelenggara negara dan pihak lainnya, yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau Negara. Sedangkan tindak pidana nepotisme didefinisikan sebagai adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.

Dalam perjalanannya, undang-undang ini tidak banyak digunakan. Beberapa alasan tidak populernya undang-undang ini adalah terlalu luasnya ketentuan tindak pidana yang diatur di dalamnya serta adanya kebutuhan untuk menggunakan ketentuan undang-undang yang lebih spesifik dan tegas, yaitu undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai pemberantasan korupsi.

7. Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lahirnya undang-undang pemberantasan korupsi ini dilatar belakangi oleh 2 alasan, yaitu pertama bahwa sesuai dengan bergulirnya orde reformasi dianggap perlu meletakkan nilai-nilai baru atas upaya pemberantasan korupsi, dan kedua undangundang sebelumnya, yaitu UU Nomor 3 Tahun 1971 dianggap sudah terlalu lama dan tidak efektif lagi.

Apa yang diatur sebagai tindak pidana korupsi di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebetulnya tidak sungguh-sungguh suatu yang baru karena pembuat undangundang masih banyak menggunakan ketentuan yang terdapat di dalam undang-undang sebelumnya. Namun demikian, semangat dan jiwa reformasi yang dianggap sebagai roh pembentukan undang-undang baru ini diyakini akan melahirkan suatu gebrakan baru terutama dengan diamanatkannya pembentukan suatu komisi pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai suatu instrumen baru pemberantasan korupsi.

Harapan masyarakat bahwa undang-undang baru ini akan lebih tegas dan efektif sangat besar, namun pembuat undang-undang membuat beberapa kesalahan mendasar yang mengakibatkan perlunya dilakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ini. Adapun beberapa kelemahan undang-undang ini antara lain:

- a. Ditariknya pasal-pasal perbuatan tertentu dari KUHP sebagai tindak pidana korupsi dengan cara menarik nomor pasal. Penarikan ini menimbulkan resiko bahwa apabila KUHP diubah akan mengakibatkan tidak sinkronnya ketentuan KUHP baru dengan ketentuan tindak pidana korupsi yang berasal dari KUHP tersebut.
- b. Adanya pengaturan mengenai alasan penjatuhan pidana mati berdasarkan suatu keadaan tertentu yang dianggap berlebihan dan tidak sesuai dengan semangat penegakan hukum.

- c. Tidak terdapatnya aturan peralihan yang secara tegas menjadi jembatan antara undang-undang lama dengan undang-undang baru, hal mana menyebabkan kekosongan hukum untuk suatu periode atau keadaan tertentu.

8. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 merupakan undang-undang yang lahir semata untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan undang-undang terdahulu. Sebagaimana telah disebutkan di atas, beberapa kelemahan tersebut kemudian direvisi di dalam undang-undang baru.

Adapun revisi atas kelemahan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 adalah:

- a. Penarikan pasal-pasal perbuatan tertentu dari KUHP sebagai tindak pidana korupsi dilakukan dengan cara mengadopsi isi pasal secara keseluruhan sehingga perubahan KUHP tidak akan mengakibatkan ketidaksinkronan.
- b. Pengaturan alasan penjatuhan pidana mati didasarkan atas perbuatan korupsi yang dilakukan atas dana-dana yang digunakan bagi penanggulangan keadaan tertentu seperti keadaan bahaya, bencana nasional, dan krisis moneter.
- c. Dicantumkannya aturan peralihan yang secara tegas menjadi jembatan antara undang-undang lama yang sudah tidak berlaku dengan adanya undang-undang baru, sehingga tidak lagi menimbulkan resiko kekosongan hukum yang dapat merugikan pemberantasan tindak pidana korupsi.

9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menghendaki dibentuknya suatu komisi pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebagai suatu tindak pidana yang bersifat luar biasa (*extra ordinary crime*), pemberantasan korupsi dianggap perlu dilakukan dengan cara-cara yang juga luar biasa. Cara-cara pemberantasan korupsi yang luar biasa itu sebetulnya telah tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 di antaranya mengenai alat-alat bukti yang dapat dijadikan sebagai dasar pembuktian di pengadilan termasuk adanya beban pembuktian terbalik terbatas atau berimbang di mana pelaku tindak pidana korupsi juga dibebani kewajiban untuk membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan hasil tindak pidana korupsi. Namun demikian, pembantuan Komisi Pemberantasan Korupsi tetap dianggap sebagai penjelmaan upaya luar biasa dari pemberantasan korupsi, utamanya dengan mengingat bahwa KPK diberikan kewenangan yang lebih besar dibanding institusi pemberantasan korupsi yang telah ada sebelumnya yaitu Kepolisian dan Kejaksaan.

Secara historis, tuntutan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah sebagai bentuk ketidakpercayaan masyarakat atas kinerja Kepolisian dan Kejaksaan dalam memberantas korupsi. Kedua institusi itu terlanjur dianggap masyarakat sebagai tempat terjadinya korupsi baru, baik dalam penanganan perkara-perkara korupsi maupun dalam penanganan perkara-perkara lainnya.

KPK diharapkan menjadi trigger mechanism, yaitu pemicu (terutama) bagi Kepolisian dan Kejaksaan dalam melakukan pemberantasan korupsi. Di antara kewenangan luar biasa yang tidak dimiliki oleh Kepolisian dan Kejaksaan yang dimiliki KPK adalah kewenangan melakukan penyadapan pembicaraan telepon. KPK juga diberi kewenangan untuk menjadi supervisi bagi Kepolisian dan Kejaksaan, selain ia juga dapat mengambil alih perkara korupsi yang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan apabila penanganan suatu perkara oleh kedua institusi itu dianggap tidak memiliki perkembangan yang signifikan.

Luasnya kewenangan KPK tidak berarti tanpa batas. Pembatasan kewenangan KPK terutama menyangkut perkara yang dapat ditanganinya, yaitu:

- a. Yang menyangkut kerugian negara sebesar Rp. 1 miliar atau lebih.
- b. Perkara yang menarik perhatian publik.
- c. Perkara yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan atau khususnya penegak hukum.

10. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) 2003*

Merajalelanya korupsi ternyata tidak hanya di Indonesia, tetapi juga hampir di seluruh belahan dunia. Hal ini terbukti dengan lahirnya *United Nation Convention Against Corruption* atau UNCAC sebagai hasil dari Konferensi Merida di Meksiko tahun 2003. Sebagai wujud keprihatinan dunia atas wabah korupsi, melalui UNCAC disepakati untuk mengubah tatanan dunia dan mempererat kerjasama pemberantasan korupsi. Beberapa hal baru yang diatur di dalam UNCAC antara lain kerjasama hukum timbal balik (*mutual legal assistance*), pertukaran narapidana (*transfer of sentence person*), korupsi di lingkungan swasta (*corruption in public sector*), pengembalian aset hasil kejahatan (*asset recovery*), dan lain-lain.

Pemerintah Indonesia yang sedang menggalakkan pemberantasan korupsi merasa perlu berpartisipasi memperkuat UNCAC, oleh karena melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006, Ratifikasi dikecualikan (diterapkan secara bersyarat) terhadap ketentuan Pasal 66 ayat (2) tentang Penyelesaian Sengketa. Diajukannya *reservation* (pensyaratan) terhadap Pasal 66 ayat (2) adalah berdasarkan pada prinsip untuk tidak menerima kewajiban dalam pengajuan perselisihan kepada Mahkamah Internasional kecuali dengan kesepakatan Para Pihak.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Peranserta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2000 merupakan amanat Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 yang mengatur adanya peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

Adapun latar belakang diaturnya peran serta masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah karena korupsi menyebabkan krisis kepercayaan. Korupsi di berbagai bidang pemerintahan menyebabkan kepercayaan dan dukungan terhadap pemerintahan menjadi minim, padahal tanpa dukungan rakyat program perbaikan dalam bentuk apapun tidak akan berhasil. Sebaliknya jika rakyat memiliki kepercayaan dan mendukung pemerintah serta berperan serta dalam pemberantasan korupsi, maka korupsi bisa ditekan semaksimal mungkin.

PP Nomor 71 Tahun 2000 dibentuk untuk mengatur lebih jauh tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat sehingga apa yang diatur di dalam undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut pada dasarnya memberikan hak kepada masyarakat untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang dugaan korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat maupun pengaduan kepada penegak hukum (polisi, jaksa, hakim, advokat, atau kepada KPK). Di samping itu PP ini juga memberikan semacam penghargaan kepada anggota masyarakat yang telah berperan serta memberantas tindak pidana korupsi yaitu dengan cara memberikan penghargaan dan semacam premi.

Beberapa bentuk dukungan masyarakat yang diatur dalam PP ini adalah:

- a. Mengasingkan dan menolak keberadaan koruptor.
- b. Memboikot dan memasukkan nama koruptor dalam daftar hitam.
- c. Melakukan pengawasan lingkungan.

- d. Melaporkan adanya gratifikasi.
- e. Melaporkan adanya penyelewengan penyelenggaraan negara.
- f. Berani memberi kesaksian.
- g. Tidak asal lapor atau fitnah.

12. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi

Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 lahir dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mempercepat pemberantasan korupsi, mengingat situasi pada saat terbitnya Inpres pemberantasan korupsi mengalami hambatan dan semacam upaya perlawanan/serangan balik dari koruptor.

Melalui Inpres ini Presiden merasa perlu memberi instruksi khusus untuk membantu KPK dalam penyelenggaraan laporan, pendaftaran, pengumuman, dan pemeriksaan LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara). Presiden mengeluarkan 12 instruksi khusus dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi. Adapun instruksi itu secara khusus pula ditujukan kepada menteri-menteri tertentu, Jaksa Agung, Kapolri, termasuk para Gubernur dan Bupati/Walikota, sesuai peran dan tanggungjawab masing-masing.

Seiring dengan perkembangan perundang-undangan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi yang pernah ada dan berlaku di Indonesia, pernah pula dibentuk beberapa lembaga tertentu baik yang secara khusus menangani pemberantasan tindak pidana korupsi maupun lembaga yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 127 tahun 1999 tentang Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.

Dalam perkembangan, mengingat pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara ini hanya melalui Keputusan Presiden, mengakibatkan kurang kuatnya kedudukan lembaga tersebut. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 dimana diamanatkannya pembentukan suatu komisi pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga muncul gagasan untuk mengintegrasikan KPKPN ke dalam komisi pemberantasan tersebut.

Pada akhirnya dengan telah lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara pun melebur dan berintegrasi dengan KPK.

F. Kepolisian

1. Pengertian Kepolisian

Landasan Teori

Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi

Suatu pengertian perbuatan pidana yang dikemukakan oleh seorang ahli yakni Moeljatno yang menyatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan disertai dengan ancaman (sanksi) pidana tertentu terhadap siapa saja yang melanggar larangan tersebut.⁵⁷⁹ Perbuatan tersebut juga harus dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Ketika dikatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana terhadap siapa saja yang melakukannya, maka unsur-unsur perbuatan pidana meliputi beberapa hal. Pertama perbuatan itu dapat berwujud suatu kelakuan baik aktif maupun pasif yang dapat berakibat pada timbulnya suatu hal atau keadaan yang dilarang oleh

⁵⁷ Moeljatno, Asas-Asas Hukum Pidana, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, hlm. 2

hukum. Kedua, kelakuan dan akibat yang ditimbulkan harus bersifat melawan hukum baik dalam pengertiannya yang formil maupun yang materil. Ketiga, adanya hal-hal atau keadaan tertentu yang menyertai terjadinya kelakuan dan akibat yang dilarang oleh hukum. Dalam unsur yang ketiga ini terikat dengan beberapa hal yang wujudnya berbeda-beda sesuai dengan ketentuan pasal hukum pidana yang ada dalam undang-undang.⁵⁸

Pemikiran Lord Acton mengenai korupsi yang sangat terkenal bagi kalangan hukum adalah "kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolute cenderung untuk dikorupsi". Korupsi absolut sengaja di kutip untuk mengingatkan bahwa kekuasaan sangat rentan terhadap korupsi. Apabila dilihat dari segi peristilahan, kata 'korupsi' berasal dari bahasa latin *corruptio* atau menurut Webster Student Dictionary adalah *corruption*. Istilah lain menyebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua⁵⁹. Pemaknaan korupsi dari berbagai negara mengandung penyebutan makna korupsi dari berbagai negara memang berbeda-beda namun jika diartikan maka terdapat persamaan makna. Di Indonesia sendiri kata korupsi berasal dari bahasa belanda yaitu "*coruptio*".

Pengertian Korupsi seorang ahli yakni menurut Subekti adalah suatu tindak pidana yang memperkaya diri yang secara langsung merugikan negara. Jadi, unsur dalam perbuatan korupsi meliputi dua aspek. Aspek yang memperkaya diri dengan menggunakan kedudukannya dan aspek penggunaan uang negara untuk kepentingannya.⁶⁰ Mengenai permasalahan korupsi terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi menurut pasal 2 ayat (1) UU PTPK yakni merupakan setiap orang, melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dapat merugikan keuangan negara. Terkait dengan subjek hukum tindak pidana korupsi yang salah satunya adalah individu, regulasi yang mengatur mengenai individu dalam UU No. 31 Tahun 1999 tidak hanya mengatur mengenai individu sebagai subjek hukum pidana, tetapi juga mengatur mengenai individu yang menduduki suatu jabatan dalam pemerintahan. Jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan banyak dan beragam, bahkan dalam praktik pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta.⁶¹

Jabatan pemerintah dan pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik, sehingga dapat menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk pada ketentuan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara. Begitu pula ketika timbul suatu persoalan hukum atau sengketa, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum administrasi negara. Namun, ketika lebih lanjut persoalan hukum atau sengketa tersebut berdampak terhadap tindak pidana khususnya tindak pidana korupsi, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum pidana. Dasar pertimbangannya adalah dalam hukum pidana yang mempertanggungjawabkan perbuatan adalah individu dari pelakunya dalam hal ini pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik.⁶²

Latar belakang munculnya beberapa peraturan tentang pemberantasan korupsi setelah KUHP dirasa tidak mampu lagi menjerat pelaku kejahatan korupsi. Peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar penanggulangan kejahatan ini telah silih berganti upaya perbaikan yang menyangkut perumusan delik, perluasan perbuatan, perluasan subyek delik, maupun hukum acara agar mampu

⁵⁸ Mahrus Ali, Dasar-Dasar Hukum Pidana, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 100.

⁵⁹ Andi Hamzah, Korupsi Di Indonesia, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 1984, hlm. 7. Sebagaimana dikutip dari Dani Krisnawati, Hukum Pidana Khusus, Pena Pundi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 31.

⁶⁰ Muzadi, Menuju Indonesia Baru, Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm.22

⁶¹ Firman Wijaya, Pengadilan Korupsi Teori dan Praktik, Cetakan Pertama, Penaku, Jakarta, 2008, hlm. 14.

⁶² *Ibid*, hlm. 17.

menjangkau pelaku korupsi telah sudah meluasnya kejahatan korupsi di Indonesia setidaknya dapat dilihat tindak pidana korupsi tersebut telah dilakukan secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa, dengan demikian pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus.⁶³ Berkaitan dengan markanya kasus korupsi di Indonesia akan menimbulkan kerugian negara yang berakibat pada terancamnya stabilitas ekonomi. Sebab salah satu unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 ialah adanya kerugian negara.

Konsep Kerugian Keuangan Negara

Terhadap kerugian keuangan negara dirasa terlebih dahulu diperlukan juga adanya kejelasan definisi secara yuridis mengenai pengertian kerugian keuangan negara. Tidak adanya sinkronisasi perundang-undangan di Indonesia ini menyebabkan definisi atau pengertian "kerugian keuangan negara" menjadi saling tumpang tindih. Hal ini berimplikasi semakin terbukanya peluang penafsiran terhadap suatu perbuatan yang dianggap melawan hukum, sehingga menjadi penyebab ketidakpastian hukum.⁶⁴ Kerugian negara yang ditimbulkan dari akibat perbuatan tindak pidana korupsi yang dimaksud adalah adanya kerugian yang ditimbulkan pada keuangan negara.

Kerugian keuangan negara dalam dimensi hukum administrasi Negara memiliki definisi yang jelas sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka (15) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan keuangan, yang keduanya sama-sama mendefinisikan: "kerugian keuangan negara/ daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai".⁶⁵ Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan.

Mengenai unsur "kerugian keuangan negara" aparat penegak hukum bekerja sama dengan instansi terkait yaitu BPK atau BPKP yang membantu penyidik menghitung kerugian negara. Apabila hasil audit BPK atau BPKP ini sudah mengarah pada adanya perbuatan "melawan hukum" maka hal tersebut semestinya bukan lagi kewenangan BPK atau BPKP untuk melakukan penyidikan terhadap hasil audit tersebut. Karena kewenangan BPK atau BPKP dalam melakukan audit adalah dalam zona *accounting*, sehingga tidak perlu jauh sampai mencari adanya perbuatan melawan hukum atau tidak, karna itu merupakan kewenangan penyidik dan penuntut umum dalam hal unsur "kerugian keuangan negara". Konstruksi pasal 2 ayat (1) UU nomor 31 Tahun 1999 dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 harus dilihat secara komprehensif, dengan mengkaji sejauh mana hubungan pengembalian kerugian negara dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan.

Namun demikian adakalanya dalam praktek peradilan korupsi sering ditemukan adanya kesulitan dalam hal pembuktian seperti halnya telah terbukti unsur "kerugian keuangan negara" namun, unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi (Pasal 2 ayat (1)), atau unsur "menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi" tidak terbukti. Hal tersebut yang sering dijadikan suatu alasan dalam penghentian perkara korupsi pada tingkat penyidikan. Hal yang demikian seperti ini dapat menghambat proses penegakan hukum. Semestinya dengan terbuktinya unsur kerugian

⁶³ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia publishing, Jawa timur, 2005, hlm. 38.

⁶⁴ Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 150.

⁶⁵ *Ibid*, Hlm. 151.

keuangan negara, berarti telah ada uang atau kekayaan negara yang hilang. Hal tersebut memastikan bahwa tersangka telah memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dengan uang atau kekayaan negara yang telah terbukti hilangnya tadi. Dengan demikian terbuktinya unsur kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, dapat dikatakan bahwa unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, atau elah menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi, juga telah dapat dibuktikan.⁶⁶

Proses Penyidikan Menurut Sistematika KUHAP

Penyidikan dan Perintah Penghentian Penyidikan merupakan proses dalam hukum acara pidana di Indonesia ketentuan mengenai hal tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Menurut Pasal 1 butir (2) penyidikan dimaknai sebagai "Serangkaian tindak 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."⁶⁷ Sementara menurut penjelasan Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan berwenang melakukan penyidikan pada tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana terhadap Hak Asasi Manusia dan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu berdasarkan pasal 6 Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang KPK dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik dalam perkara tindak pidana korupsi.

Dalam proses beracara pidana setiap penyidikan tidak tertutup kemungkinan suatu saat dapat menemukan jalan buntu sehingga tidak mungkin lagi melanjutkan penyidikan. Dalam situasi demikian, penyidik diberi kewenangan untuk melakukan penghentian penyidikan, Hal ini tercantum dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP yang menyatakan bahwa: "Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya".

Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) KUHAP tersebut setiap penghentian penyidikan yang dilakukan pihak penyidik secara resmi dimana penyidik harus menerbitkan suatu Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3),⁶⁸ Surat Perintah Penghentian Penyidikan adalah surat perintah yang dikeluarkan oleh Penyidik sebagai bukti telah dihentikannya penyidikan suatu tindak pidana. Sementara itu yang dimaksud dengan penghentian penyidikan adalah tindakan penyidik menghentikan penyidikan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana karena untuk membuat suatu terang peristiwa yang diduga dan menentukan pelaku sebagai tersangkanya tidak terdapat cukup bukti atau dari hasil penyidikan diketahui bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum.⁶⁹

Terhadap suatu penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan, dalam arti penghentian penyidikan yang dilakukan berdasarkan pada kenyataan-kenyataan dan oleh hukum memang harus dihentikan. Seseorang yang disangka telah melakukan perbuatan pidana, kemudian dihentikan penyidikannya, diberi hak oleh undang-undang untuk dapat:

- a. Mengajukan permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk memeriksa sah atau tidaknya penghentian penyidikan yang telah dilakukan oleh penyidik terhadap dirinya yang dapat

⁶⁶ <http://www.kejari-jakbar.go.id/index.php/component/k2/item/236-permasalahan-seputar-kerugian-keuangan-negara-tinjauan-dari-perspektif-pembuktian-hukum-pidana>, diakses tanggal 10 Oktober 2016, pukul 23.40.

⁶⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

⁶⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

⁶⁹ Harun M. Husein, *Penyidikan Dan Penentuan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.311.

diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan (pasal 80 KUHAP)

- b. Mengajukan permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk mendapatkan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan atau akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan yang dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan (pasal 81 KUHAP).

Menurut P.A.F. Lamintang, adanya ketentuan undang-undang seperti yang dimaksudkan di atas merupakan peringatan bagi penyidik untuk bersikap hati-hati dalam melakukan suatu penyidikan, yaitu:

- a. Bahwa sebelum melakukan penyidikan terhadap seseorang penyidik harus benar-benar yakin bahwa orang tersebut telah melakukan suatu tindak pidana, berdasarkan bukti-bukti pendahuluan yang telah berhasil dikumpulkan oleh penyidik.
- b. Bahwa penyidik harus yakin, yaitu apabila ia sekali telah memulai dengan penyidikannya, tersangka secara pasti akan dapat diajukan ke pengadilan untuk diadili.
- c. Bahwa penyidik harus yakin terlebih dahulu bahwa bukti-bukti atau saksi- saksi yang dapat dipergunakan untuk membuktikan kesalahan tersangka secara pasti akan dapat diperoleh.⁷⁰

Definisi Operasional

Untuk lebih memperjelas cakupan penelitian, beberapa konsep yang mendasar dioperasionalkan sebagai berikut.

- a. Kerugian Keuangan Negara

Pengertian kerugian keuangan negara menurut Eddy Mulyadi adalah pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang atau barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan, pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku, hilangnya sumber/kekayaan negara/ daerah yang seharusnya diterima (termasuk di antaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif). Kerugian keuangan negara diartikan juga sebagai penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak atau kualitas tidak sesuai, timbulnya kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada, timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya, hilangnya suatu hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku, serta hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.⁷¹

- b. Penegakan Hukum

Adalah proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan dari pembentuk undang-undang agar menjadi kenyataan⁷² Pembuatan suatu undang- undang mempunyai tujuan dan target tertentu yang ingin dicapai. Penegakan hukum dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk membuat agar suatu undang-undang ditaati oleh subyek hukum. Di samping itu, pengertian penegakan hukum dalam penelitian ini juga menfokuskan kepada pengujian kemampuan suatu peraturan perundang-undangan dalam mengantisipasi dan menanggulangi praktek bisnis curang.

⁷⁰ Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hal. 66-67

⁷¹ Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm.51.

⁷² Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, t.t, hlm. 24.

c. Tindak Pidana Korupsi

Black's Law Dictionary mendefinisikan korupsi sebagai 'suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain'. Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku. Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian World Bank adalah *An Abuse Of Public Power For Private Gains*, penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

BAB III

KOLOBORASI HAKIM, KEJAKSAAN DAN KEPOLISIAN

Penyalahgunaan wewenang yang ada pada pejabat atau pegawai demi keuntungan pribadi, keluarga, dan teman atau kelompoknya. Korupsi berasal dari kata "latin *corrumpere* atau *corruptus*" yang diambil dari kata hafia adalah penyimpangan dari kesucian (*profanity*), tindakan korupsi di katakan perbuatan tak bermoral, kejahatan, kebusukan, kerusakan, ketidakjujuran, atau kecurangan. Dengan demikian korupsi memiliki konotasi adanya tindakan-tindakan hina, fitnah atau hal-hal buruk lainnya. Bahasa eropa barat kemudian mengadopsi kata ini dengan sedikit modifikasi; inggris: corrupt, corruption; Prancis: corruption; Belanda korruppte. Dan akhirnya dari bahasa belanda terdapat penyesuaian ke bahasa Indonesia menjadi korupsi.⁷³

Istilah penyogokan (*graft*) merujuk kepada pemberian hadiah atau upeti untuk maksud mempengaruhi keputusan orang lain. Pemerasan (*ektortion*) yang diartikan sebagai permintaan setengah memaksa atas hadiah-hadiah tersebut dalam pelaksanaan tugas-tugas negara. Kecuali itu ada istilah penggelapan (*fraud*) untuk menunjuk kepada tindakan pejabat yang menggunakan dana publik yang mereka urus untuk kepentingan diri sendiri sehingga harga yang harus dibayar oleh masyarakat menjadi lebih mahal. Dengan demikian, korupsi merupakan tindakan yang merugikan negara baik secara langsung maupun tidak langsung. Bahkan ditinjau dari berbagai aspek normatif, korupsi merupakan suatu penyimpangan atau pelanggaran. Dimana norma sosial, norma hukum, norma etika pada umumnya secara tegas menganggap korupsi sebagai tindakan yang buruk.

Dari segi "hukum korupsi" mempunyai arti melawan hukum, menyalahgunakan kekuasaan, memperkaya diri, merugikan keuangan negara. Menurut presfekif hukum, pengertian korupsi secara gamblang dijelaskan dalam UU Korupsi No. 31 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana. Pengertian korupsi secara hukum. Merupakan tindak pidana sebagaimana maksud dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Pengertian "korupsi" lebih di tekankan pada perbuatan yang menyimpang dan merugikan publik atau masyarakat luas untuk kepentingan pribadi atau golongan korupsi kolusi dan nepotisme. Kolusi ialah perbuatan yang tidak jujur, misalnya pemberian pelicin agar kerja mereka lancar, namun memberikannya secara sembunyi-sembunyi. Nepotisme ialah pendahuluan orang dalam atau keluarga dalam menempati suatu jabatan dari sudut pandang hukum, tindak pidana korupsi secara garis besar mencakup unsur-unsur sebagai berikut;

1. perbuatan melawan hukum
2. penyalahgunaan wewenang
3. merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Persoalan Korupsi

Persolan korupsi menjadi tanggungjawab bersama dari berbagai elemen masyarakat dan siapapun pelakunya harus di kenakan sanksi yang berat, dan harus dihukum seberat-beratnya bahkan sangat setuju bila dijatuhi hukuman mati. Persoalannya adalah bahwa koruptor perusak negara dan membuat rakyat sengsara dan melibatkan lebih dari satu orang. Setiap kasus korupsi tidak mungkin dilakukan sendiri, pasti melibatkan lebih dari satu orang. Bahkan, pada perkembangannya sering kali dilakukan secara bersama-sama menyulitkan pengusutan dan serba kerahasiaan. Meski dilakukan secara bersama-sama, korupsi dilakukan dalam kordinator kerahasiaan yang sangat ketat.

⁷³ Philipus M. Hadjon, dkk, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, (Gajah MadaUniversity Press), Yogyakarta, 2011, Hlm. 93-98.

Masing-masing pihak yang terlibat akan berusaha semaksimal mungkin menutupi apa yang telah dilakukannya. Melibatkan elemen perizinan dan keuntungan timbal balik. Yang dimaksud elemen perizinan adalah bidang strategis yang dikuasai oleh negara menyangkut pengembangan usaha tertentu. Misalnya izin mendirikan bangunan, izin perusahaan dll, selalu berusaha menyembunyikan perbuatan/maksud tertentu dibalik kebenaran. Koruptor menginginkan keputusan-keputusan yang tegas memiliki pengaruh. Senantiasa berusaha mempengaruhi pengambilan kebijakan agar berpihak padanya. Mengutamakan kepentingannya dan melindungi segala apa yang diinginkannya.

Tindakan korupsi mengundang penipuan yang dilakukan oleh badan hukum publik dan masyarakat umum. Badan hukum yang dimaksud suatu lembaga yang bergerak dalam pelayanan publik atau penyediaan barang dan jasa kepentingan publik. Setiap tindakan korupsi adalah penghianatan kepercayaan. Ketika seorang berjuan meraih kedudukan tertentu, dia pasti berjanji akan melakukan hal yang terbaik untuk kepentingan semua pihak. Tetapi setelah mendapatkan kepercayaan kedudukan tidak pernah melakukan apa yang dijanjikannya. Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari koruptor sendiri. Sikap dermawan dari koruptor yang sering kali ditampilkan di hadapan publik adalah bentuk fungsi ganda yang kontradiktif. Di satu pihak sang koruptor menunjukkan sikap menyembunyikan tujuan untuk menyeret semua pihak untuk ikut bertanggung jawab, di pihak lain ia menggunakan perilaku tadi untuk meningkatkan posisi tawarannya.

Jenis-Jenis Korupsi

Menurut UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ada beberapa jenis tindakan yang dikategorikan sebagai tindak korupsi; kerugian keuntungan negara; suap; menyuap (sogok atau pencicilan); penggelapan dalam jabatan; pemerasan; perbuatan curang; bantuan kepentingan dalam pengadaan dan gratifikasi (pemberian hadiah).⁷⁴ Selanjutnya Al-atas dkk, mengemukakan ada 7 jenis korupsi;

1. Korupsi transaktif, jenis korupsi ini disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal-balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan secara aktif mereka mengusahakan keuntungan tersebut.
2. Korupsi yang memeras, pemerasan adalah korupsi dimana pihak pemberi dipaksa menyerahkan uang suap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingan atau sesuatu yang mengancamnya.
3. Korupsi defensif, Orang bertindak menyeleweng karena jika tidak dilakukannya, urusan akan terhambat atau terhenti (perilaku korban korupsi dengan pemerasan jadi korupsinya dalam rangka mempertahankan diri).
4. Korupsi investif, Korupsi investif, pemberian barang atau jasa tanpa memperoleh keuntungan tertentu, selain keuntungan yang masih di angan- angan atau yang dibayangkan akan diperleh dimasa mendatang.
5. Korupsi perkerabatan atau nepotisme, jenis korupsi ini meliputi penunjukan secara tidak sah kepada sanak keluarga atau teman dekat untuk mendapatkan jabatan dalam pemerintahan, imbalan yang bertentangan dengan norma dan peraturan itu mungkin dapat berupa uang, fasilitas khusus dan sebagainya.
6. Korupsi otogenik, bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain, dan pelakunya hanya satu orang saja.
7. Korupsi dukungan, korupsi yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada maupun yang akan dilaksanakan.

⁷⁴ Undang-undang RI Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, No. 20 tahun 2001.

Daya Rusak Korupsi

Secara umum korupsi menyebabkan mutu pelayanan publik berkurang dan menjadi sangat bervariasi sesuai dengan uang suap yang diberikan. Pengurus SIM dan KTP yang telah ditentukan prosedur, tarif dan jangka waktunya bisa diakali dengan memberi ongkos tambahan petugas. Bahkan, sudah menjadi rahasia umum jika dalam pengurusan kedua urusan tersebut dan juga jasa pelayanan publik lainnya, menjadi tempat para mafia dan calo mencari nafkah. Mereka bekerja sama dengan orang dalam yang turut andil mengabaikan prosedur baku yang telah ditentukan. Tentu saja hal ini merugikan, misalnya, untuk sebagian orang yang lebih dulu mendaftar tetapi tidak mempunyai uang lebih untuk menyogok petugas. Mereka yang berkantong tipis biasanya kurang dipedulikan oleh petugas. Dalam lingkungan yang koruptif, ekonomi dan bisnis dijalankan tidak berdasarkan biaya yang nyata. Banyak sekali unsur biaya yang sulit dipertanggungjawabkan yang disebut biaya siluman. Akibatnya percuma saja di gembor-gembor murahnya tenaga kerja Indonesia sementara faktor biaya ini tidak bisa dikendalikan. Pada gilirannya, ekonomi biaya tinggi ini membuat produk Indonesia tidak kompetitif baik di pasar domestik maupun internasional. Korupsi juga akan membawa efek lanjutan berupa menurunnya investasi dan pertumbuhan ekonomi karena kebijakan yang tidak selayaknya telah menguntungkan sekelompok orang dan menafikkan orang banyak. Tidak saja di bidang ekonomi, korupsi juga memiliki daya rusak dahsyat terhadap kepemimpinan lokal. Seleksi dan penentuan jabatan politik yang sarat dengan politik uang akan mengabaikan kriteria integritas dan kompetisi, dan pada ujungnya akan mengarah pada praktek korupsi baru di pemerintahan lokal.

Selain itu dampak yang tidak kalah dahsyat, adalah hancurnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga yudikatif. Lembaga yudikatif sebagai benteng terakhir kemudian telah dirasuki mafia, dimulai dari posisi yang menyelidik laporan atau pengakuan perkara, lalu jasa yang menyelidiki, sampai para hakim yang memeriksa dan menentukan vonis.

Mungkin bisa penulis gambarkan sebagai bentuk perumpamaan, ibarat kita masuk di sebuah rumah, dan tentunya akan menemukan "empat pilar yang menjadi penyangga "utama". Hal demikian bisa dipahami bahwa rumah bisa tegak jika keempat pilarnya tetap kokoh berdiri dan saling menopang antara yang satu dengan yang lainnya. Dan begitu juga sebaliknya akan menjadi "robok" bila salah satu atau bahkan keempat pilarnya rusak atau rapuh. Di Indonesia juga terdapat empat pilar. Keempatnya sama-sama penting. Dan apabila salah satu penegak hukum telah ternodai akibat dari tindakan dari salah satu oknum aparat penegak hukum, maka dipastikan hukum tak akan bisa berjalan dengan baik, dan menghilangkan rasa keperjayaan masyarakat terhadap penegak hukum tersebut. Empat pilar penegak hukum tersebut adalah; Hakim, Jaksa, Polisidan Advokat.

Dalam Undang-undang No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, didefinisikan, pasal 1 angka (5) "hakim adalah pada mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada peradilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut. Peranan hakim menjadi tugas utama tentunya menegakan hukum dan untuk memimpin administrasi peradilan secara independen dan imparsial. Selain itu bahwa hakim memiliki kewenangan untuk;Memeriksa perkara yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan; Mengadili dan memutus perkara tertentu dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang;Memutuskan seseorang bersalah atau tidak bersalah dengan mengedepankan keadilan dan kebenaran.⁷⁵

⁷⁵ Undang-undang Republik Indonesia No. 48 tahun 2009, tentang Kekuasaan Kehakiman

Kolaborasi Dalam Pemberantasan Korupsi

Hakim

Kata hakim sebenarnya diambil dari bahasa Arab, "hakima" yang memiliki arti aturan, peraturan, kekuasaan, pemerintah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata hakim berarti orang yang mengadili perkara baik dalam pengadilan atau mahkamah. Hakim bisa juga berarti sebagai orang yang menjadi penilai atau juri dalam suatu perlombaan. Karena itulah kata hakim atau seorang hakim tidak hanya kita jumpai pada pengadilan dan dunia hukum tapi juga di beberapa permainan seperti hakim garis pada permainan sepak bola.

Lembaga peradilan di Indonesia dari tahun ke tahun mulai menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Sebagai salah satu dari lembaga peradilan, hakim saat ini juga mendapat sorotan yang relatif tinggi dari masyarakat dan media. Secara yuridis, hakim merupakan bagian integral dari sistem supremasi hukum. Tanpa adanya hakim yang memiliki integritas, sikap dan perilaku yang baik dalam lembaga peradilan, maka jargon-jargon good government dan good governance yang selama ini digembar-gemborkan oleh banyak pihak tidak akan dapat terealisasi, hanya sebatas "mimpi" semata.

Dasar Hukum Kehakiman

Secara Normatif menurut Pasal 1 ayat (5) UU Komisi Yudisial No. 22 Tahun 2004, yang dimaksud dengan hakim adalah hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sedangkan secara etimologi atau secara umum, Bambang Waluyo, S.H. menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hakim adalah organ pengadilan yang dianggap memahami hukum, yang dipundaknya telah diletakkan kewajiban dan tanggung jawab agar hukum dan keadilan itu ditegakkan, baik yang berdasarkan kepada tertulis atau tidak tertulis (mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas), dan tidak boleh ada satupun yang bertentangan dengan asas dan sendi peradilan berdasar Tuhan Yang Maha Esa.

Tugas dan Kewajiban Hakim

Hakikatnya tugas pokok hakim adalah menerima, memeriksa, mengadili, memutuskan dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Meskipun demikian tugas dan kewajiban hakim dapat diperinci lebih lanjut, yang dalam hal ini dapat dibedakan menjadi beberapa macam, yaitu tugas hakim secara normative dan tugas hakim secara konkret dalam mengadili suatu hukum.

Beberapa tugas dan kewajiban pokok hakim dalam bidang peradilan secara normative telah diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 antara lain:

1. Mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang (pasal 5 ayat 1).
2. Membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengetasi segala hambatan dan rintangan demi terciptanya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan (pasal 5 ayat (2)).
3. Tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya (pasal 14 ayat (1)).
4. Memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat-nasihat tentang soal-soal hukum kepada lembaga Negara lainnya apabila diminta (pasal 25).

5. Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami bilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (pasal 28 ayat (1)).⁷⁶

Di samping tugas hakim secara normative sebagaimana ditentukan dalam perundang-undangan, hakim juga mempunyai tugas secara konkret dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara melalui tiga tindakan secara bertahap, yaitu:

1. Mengkonstatasi peristiwa kongkret,
Mengkonstatasi berarti menetapkan atau merumuskan peristiwa kongkret dengan jalan membuktikan peristiwa.
2. Mengkualifikasi peristiwa kongkret, Mengkualifikasi adalah menetapkan peristiwa hukumnya dari peristiwa yang telah dikonstatir (terbukti).
3. Mengkonstitusi,
Mengkonstitusi adalah tahap untuk menetapkan hukum atau hukumnya dengan memberikan keadilan dalam suatu putusan

Jaksa

Tentunya harus dapat memainkan peran yang sebenarnya. Dan memiliki tanggungjawab tertentu untuk menjamin penegakkan hukum. Hal ini bisa di pahami definisi Jaksa. Dalam pasal 1 angka 1) Undang-undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan. Berbunyi sebagai berikut; "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang".⁷⁷

Kejaksaan R.I. adalah lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara, khususnya di bidang penuntutan. Sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri merupakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan, dimana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.

Dasar Hukum Kejaksaan

Mengacu pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan R.I., Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Di dalam UU Kejaksaan yang baru ini, Kejaksaan RI sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya (Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004).

Tugas dan Wewenang Kejaksaan

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang membawahi enam Jaksa Agung Muda serta 31 Kepala Kejaksaan Tinggi pada tiap provinsi. UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga mengisyaratkan bahwa lembaga Kejaksaan berada pada posisi sentral dengan peran strategis dalam pemantapan ketahanan bangsa. Karena Kejaksaan berada di poros dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan serta juga sebagai pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan. Sehingga, Lembaga

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Undang-undang No. 16 tahun 2004, pasal 1 angka 1 tentang Kejaksaan

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.

Perlu ditambahkan, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Selain berperan dalam perkara pidana, Kejaksaan juga memiliki peran lain dalam Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara, yaitu dapat mewakili Pemerintah dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa sebagai pelaksana kewenangan tersebut diberi wewenang sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan putusan pengadilan, dan wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 30 Undang-undang No. 16 Tahun 2004, tentang Kejaksaan Republik Indonesia berikut adalah tugas dan wewenang Kejaksaan.

Di Bidang Pidana:

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

Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;

Kejaksaan dengan kuasa khusus, dapat bertindak baik didalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Dalam bidang keterbitan dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan; Peningkatan kesadaran hukum masyarakat; Pengamanan kebijakan penegakan hukum; Pengawasan peredaran barang cetakan; Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara; Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I. juga telah mengatur tugas dan wewenang Kejaksaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 30, yaitu di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

Melakukan penuntutan; Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan bersyarat; Melaksanakan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Selain itu, Pasal 31 UU No. 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menetapkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri. Pasal 32 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tersebut menetapkan bahwa di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya Pasal 33 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya. Kemudian Pasal 34 menetapkan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instalasi pemerintah lainnya.

Polisi

Istilah Polisi

Kepolisian berasal dari istilah polisi yang beragam penyebutannya di setiap negara. Istilah polisi pertama kali berasal dari Yunani yakni *politeia* dari tokoh Plato yang berlatar belakang pemikiran bahwa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.⁷⁸ Keragaman istilah lain dapat dilihat di Inggris dengan *police*, Jerman *polizei*, dan Belanda dengan *politie*.⁷⁹

Kemudian dengan banyaknya negara di wilayah Eropa yang didasarkan pada pemerintahan raja absolut, berkembanglah ide negara polisi (*polizeistaat*). Negara polisi mengenal dua konsep polisi di dalamnya yakni polisi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan polisi sebagai penyelenggara perekonomian atau semua kebutuhan hidup bagi warga negaranya.⁷

Sebagaimana diketahui Indonesia dahulu pernah dijajah oleh Belanda, maka secara historis istilah polisi di Indonesia dapat dikatakan mengikuti istilah polisi Negara Belanda yaitu *politie*. Makna *politie*⁸⁰ menurut *Van Vollenhoven* adalah "organ pemerintah yang bertugas mengawasi, jika perlu menggunakan paksaan supaya yang diperintah menjalankan dan tidak melakukan larangan-larangan perintah".⁸¹ Polisi sebagai bagian dari organ pemerintah dapat dikatakan secara jelas bahwa polisi adalah organisasi dan alat pemerintah. Selain itu, polisi adalah birokrasi tanpa loket dan sekat yang memisahkannya dengan masyarakat, hubungan polisi dengan masyarakat itu bagai air dengan ikan di dalamnya. Tidak ada masyarakat tanpa polisi (*ubi society ubi politie*).⁸²

Kepolisian di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna sebagai hal yang bertalian dengan polisi. Pengertian polisi itu sendiri adalah badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang melanggar undang-undang dan sebagainya), serta diartikan sebagai anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan dan sebagainya).⁸³ Selanjutnya Momo Kelana mengatakan bahwa istilah polisi memiliki dua arti. Pertama, polisi dalam arti formal yang mencakup organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian. Kedua, polisi dalam arti material yang memberikan jawaban-jawaban terhadap persoalan tugas dan wewenang dalam menghadapi gangguan ketertiban dan keamanan berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

Pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 (selanjutnya disebut UU Kepolisian) dinyatakan bahwa "Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Pengertian tersebut memiliki dua makna yakni lembaga kepolisian dan fungsi kepolisian. Lembaga kepolisian adalah suatu organ pemerintah terorganisasi dan terstruktur yang ditetapkan sebagai suatu lembaga serta diberikan kewenangan untuk menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi kepolisian dalam Pasal 2 UU Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

⁷⁸ Azhari, Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-Unsurnya, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 19.

⁷⁹ Sadjjono, Memahami Hukum Kepolisian, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁸⁰ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 44.

⁸¹ Sadjjono, Memahami Hukum Kepolisian, *Op. Cit.*, hlm. 3.

⁸² Ismantoro Dwi Yuwono, Memahami Berbagai Etika Profesi & Pekerjaan, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hlm. 64.

⁸³ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 1091.

⁸⁴ Momo Kelana, Hukum Kepolisian (Perkembangan di Indonesia) Suatu Studi Historis Komperatif, PTIK, Jakarta, 1972, hlm. 22.

Bisa dipahami sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor: 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 angka 1, yang berbunyi sebagai berikut; "Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Tugas dan Wewenang

Tugas dan wewenang bisa dilihat dalam pasal Pasal 13 undang-undang Kepolisian Nomor 2 tahun 2002 tentang kepolisian, sebagai berikut; Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; Menegakkan hukum; dan Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁸⁵

Istilah "polisi" berasal dari bahasa latin, yaitu "politia", artinya tata negara, kehidupan politik, kemudian menjadi "police" (Inggris), "polite" (Belanda), "polizei" (Jerman) dan menjadi "polisi" (Indonesia), yaitu suatu badan yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dan menjadi penyidik perkara kriminal. Oleh karena itu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus berlandaskan pada etika moral dan hukum, bahkan menjadi komitmen dalam batin dan nurani bagi setiap insan polisi, sehingga penyelenggaraan fungsi, tugas dan wewenang kepolisian bisa bersih dan baik. Dengan demikian akan terwujud konsep good police sebagai prasyarat menuju *good-governance*.

Hal yang patut disayangkan saat ini ialah banyaknya polisi yang masih belum bisa menjalankan fungsi dan perannya secara baik dan benar. Polisi yang seharusnya berfungsi sebagai pihak penegak hukum justru memanfaatkan statusnya tersebut untuk melanggar hukum, membela pihak yang salah asalkan ada kompensasi dan menelantarkan pihak yang benar yang mestinya mendapatkan pembelaan.

Dasar Hukum Kepolisian

Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 Seperti disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1), (4) dan (5) :

1. Pasal 1, Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 4, Peraturan Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pasal 5, Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya

Tugas Polisi

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dijelaskan pada Pasal 13, 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

⁸⁵ Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 13.

Dari ketiga tugas pokok kepolisian di atas dijelaskan pada Pasal 14 bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :

1. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
2. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
3. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
4. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
5. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
6. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
7. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
8. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
9. 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;
10. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
11. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
12. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Polisi

Wewenang kepolisian dalam Pasal 15 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa:

1. menerima laporan dan/atau pengaduan;
2. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
4. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
5. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrative kepolisian;
6. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
7. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
8. mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
9. mencari keterangan dan barang bukti;
10. menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
11. mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;

12. memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lainnya, serta kegiatan masyarakat;
13. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Selain tugas pokok dan wewenang kepolisian, polisi juga mempunyai tugas lainnya antara lain, penanggulangan kejahatan umum dan penanggulangan kejahatan umum.

Penanggulangan Kejahatan Umum

Semakin berkembangnya jaman, semakin banyak pula tuntutan hidup masyarakat. Banyaknya tuntutan masyarakat menimbulkan dampak yang positif maupun negatif. Saat dampak negatif timbul dan menyebabkan pertentangan kepentingan dalam masyarakat sehingga pelanggaran hukum terjadi, maka institusi hukum berkewajiban untuk menyelesaikannya. Disinilah peranan institusi hukum diperlukan untuk menegakkan hukum.

Tidak semua pelanggaran merupakan pelanggaran hukum. Perbuatan yang melanggar hukum adalah perbuatan yang dapat dikategorikan perbuatan yang dipidana sehingga, perbuatan tersebut melanggar hukum pidana. Hukum pidana adalah hukum yang memuat peraturan yang mengandung keharusan dan larangan terhadap pelanggarnya yang diancam hukuman siksa badan (Ismu Gunadi dan Jonaedi Efendi, 2011: 9).

Perbuatan yang melanggar hukum yang dilakukan dalam masyarakat dapat mengganggu ketertiban masyarakat, sehingga diperlukan penanggulangan oleh lembaga hukum yang ada. Dalam hal ini, lembaga hukum yang dimaksud adalah kepolisian. Penanggulangan berarti upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan.

P. Hoefnagels dalam buku Barda Nawawi Arief (2014: 45) menjelaskan tiga upaya dalam penanggulangan kejahatan yang dapat ditempuh, yaitu:

1. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*)
2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*)
3. Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Dengan demikian, upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur "penal" (hukum pidana) dan lewat jalur "nonpenal" (bukan/diluar hukum pidana). Dalam pembagian G. P. Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya "nonpenal" (Barda Nawawi Arief, 2014: 46).

Selanjutnya, Barda Nawawi Arief (2014: 46) menjelaskan secara kasar dapat dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "penal" lebih menitikberatkan pada sifat "*repressive*" (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur "nonpenal" lebih menitik beratkan pada sifat "*preventive*" (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "*nonpenal*" lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan.

Penanggulangan yang dilakukan kepolisian dapat berupa tindakan nonpenal yang bersifat preventif dan penal yang bersifat represif. Tindakan preventif merupakan tindakan pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran norma-norma yang berlaku yaitu dengan mengusahakan agar faktor niat dan kesempatan tidak bertemu sehingga situasi yang tertib tetap terpelihara aman dan terkendali.

Sedangkan tindakan represif adalah rangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penindakan (penangkapan, penahanan, pengeledahan, dan penyitaan), pemeriksaan dan penyerahan penuntut umum untuk dihadapkan ke depan sidang pengadilan (Nurdjana, 2009: 29). Penanggulangan oleh kepolisian yang berupa tindakan preventif berupa penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat, sedangkan tindakan represif dilakukan dengan menindak pelanggar hukum dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan.

Penyelidikan

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dijelaskan pada Pasal 1 bahwa Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik 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.

Penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan.

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan mempunyai wewenang:

1. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
2. mencari keterangan dan barang bukti;
3. menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
4. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab (Pasal 5 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana).

Pada Pasal 102 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga mengatur penyelidikan, yaitu tentang:

1. Penyelidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyelidikan yang diperlukan.
2. Dalam hal tertangkap tangan tanpa menunggu perintah penyidik, penyelidik wajib segera melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka penyelidikan sebagaimana tersebut pada Pasal 5 ayat (1) huruf (b).
3. Terhadap tindakan yang dilakukan tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) penyelidik wajib membuat berita acara dan melaporkannya kepada penyidik secepatnya

Penyidikan

Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menjelaskan bahwa penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Sedangkan Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Lebih jelas lagi, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tentang penyidik dalam Pasal 2A, 2B, dan 2C adalah:

Pasal 2A

- (1) Untuk dapat diangkat sebagai pejabat penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf (a), calon harus memenuhi persyaratan:
 - a. berpangkat paling rendah Inspektur Dua Polisi dan berpendidikan paling rendah sarjana strata satu atau yang setara;
 - b. bertugas di bidang fungsi penyidikan paling singkat 2 (dua) tahun;
 - c. mengikuti dan lulus pendidikan pengembangan spesialisasi fungsi reserse kriminal;
 - d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan
 - e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Wewenang pengangkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilimpahkan kepada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditunjuk oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 2B

Dalam hal pada suatu satuan kerja tidak ada Inspektur Dua Polisi yang berpendidikan paling rendah sarjana strata satu atau yang setara, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atau pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditunjuk dapat menunjuk Inspektur Dua Polisi lain sebagai penyidik.

Pasal 2C

Dalam hal pada suatu sektor kepolisian tidak ada penyidik yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2A ayat (1), Kepala Sektor Kepolisian yang berpangkat Bintara di bawah Inspektur Dua Polisi karena jabatannya adalah penyidik.

Penyidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan (Pasal 106 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana).

Menurut istilah Departemen Kehakiman, penyidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub dari fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, pemeriksaan surat, pemanggilan sebagai saksi maupun tersangka, pemeriksaan dan penyerahan berkas kepada penuntut umum (Moh Hatta, 2010: 4). Penjelasan mengenai penangkapan, penahanan, dan penggeledahan adalah sebagai berikut:

a. Penangkapan

Penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengurangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang (Pasal 1 angka (20) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Djoko Prakoso (1987: 56) menjelaskan bahwa dalam system Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, penangkapan dapat dibedakan menjadi:

- 1) Penangkapan dengan surat perintah penangkapan
 - Penangkapan dengan surat perintah penangkapan ini dilakukan dalam hal suatu tindakan pidana tidak tertangkap tangan. Surat perintah penangkapan tersebut berisi:
 - a) Identitas tersangka
 - b) Alasan penangkapan

- c) Uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan, dan
 - d) Uraian tempat tersangka diperiksa (Pasal 18 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan penjelasannya)
- 2) Penangkapan tanpa surat perintah penangkapan
- Penangkapan tanpa surat perintah penangkapan ini dapat dilakukan dalam hal suatu tindak pidana tertangkap tangan.

b. Penahanan

Penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya (Pasal 1 angka 21 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana).

Penahanan dilakukan terhadap tersangka atau terdakwa dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa:

- 1) Tersangka atau terdakwa akan melarikan diri
- 2) Merusak atau menghilangkan barang bukti, dan atau
- 3) Mengulangi tindak pidana (Pasal 21 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)

c. Penggeledahan

Untuk kepentingan penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan, baik penggeledahan rumah, penggeledahan pakaian atau penggeledahan badan menurut tata cara yang ditentukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Djoko Prakoso, 1987: 67).

Pengeledahan rumah adalah tindakan penyidik untuk memasuki rumah tempat tinggal dan tempat tertutup lainnya untuk melakukan tindakan pemeriksaan dan atau penyitaan dan atau penangkapan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, sedangkan penggeledahan badan adalah tindakan penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawanya serta, untuk disita

d. Penyitaan

Penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan (Pasal 1 angka (16) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana).

Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat ijin ketua pengadilan negeri setempat. Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, tanpa mengurangi ketentuan di atas, penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya (C.S.T. Kansil, 1986: 366- 367)

Penyitaan yang dilakukan oleh penyidik, dapat dilakukan terhadap:

- 1) benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dan tindak pidana atau sebagai hasil dan tindak pidana;
- 2) benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya;
- 3) benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana;

- 4) benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana;
- 5) benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan (Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana)

Penanggulangan Kejahatan Khusus

Tindak pidana korupsi (Tipikor) merupakan salah satu tindak pidana yang dianggap sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Hal ini disebabkan karena sifat tindak pidana korupsi yang sistematis dan meluas sehingga berpotensi merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam jumlah yang tidak sedikit dan membutuhkan penanganan yang luar biasa. Tindak pidana korupsi tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang PTPK). Salah satu jenis tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang PTPK yaitu tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara.

Penegakan hukum tindak pidana korupsi tersebut masih terkendala beberapa hal, diantaranya yaitu adanya multitafsir atau perbedaan pemahaman terkait pengembalian kerugian keuangan negara. Terkait hal ini, Pasal 4 Undang-Undang PTPK tersebut secara jelas mengatur bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana korupsi. Artinya bahwa meskipun tersangka korupsi mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang dilakukannya, ia tetap diproses secara hukum sebagaimana mestinya. Namun pada praktiknya, adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut menyebabkan pihak penyidik mengeluarkan SP3 terkait kasus dugaan korupsi tersebut dengan berbagai macam alasan yang salah satunya merupakan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara sudah dikembalikan sehingga kerugian keuangan negara tersebut tidak terbukti karena tidak ada lagi.

Hal tersebut dirasa akan mengakibatkan para pelaku kasus korupsi lepas dari tuntutan hukum karena pada tahapan proses penyidikan telah dihentikan, yang mengakibatkan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak diperhatikan terutama tentang keberadaan pasal 4 UU PTPK, yang menjelaskan bahwa "Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3".¹

Penegakan hukum tindak pidana korupsi tersebut masih terkendala sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)⁸⁶.

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh)

⁸⁶ Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang TIPIKOR

tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)⁸⁷

Lalu apa kaitannya Pencegahan Penyalahgunaan Dana Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Menuju *Good Governance of BUMDes* dengan Prinsip *Government Judgement Rule* bagi Kepala Desa sebagai Direktur Utama BUMDes?

Pemahaman tersebut sejalan dengan terminologi *business judgement rule* menurut *Black's Law Dictionary*, yang diartikan sebagai '*rule immunizes management from liability in corporate transaction undertaken within power of corporation and authority of management where there is reasonable basis to indicate that transaction was made with due care and good faith*'⁸⁸

Dari pengertian itu, doktrin *business judgement rule* sejatinya ingin melindungi direksi atas setiap keputusan bisnis sebagai aksi korporasi, selama dilakukan dalam batas-batas kewenangan dengan penuh kehati-hatian (*prudent*) dan iktikad baik (*good will*). Implementasi doktrin *business judgement rule* di dalam *civil law system* tidak terlalu menonjolkan standar tertentu. Namun, lebih mendasarinya pada perjanjian-perjanjian pemberian kuasa di antara para pihak. Sesuai dengan prinsip *fiduciary duty*, maka seorang direktur sebagai penerima kuasa dari perusahaan tidak boleh bertindak melampaui batas kewenangannya, sebagaimana yang ditentukan dalam anggaran dasar perseroan. Apabila seorang direksi melakukan tindakan di luar dan atau tidak sesuai dengan batas kewenangannya yang telah diberikan kepadanya, dirinya secara pribadi akan bertanggung jawab secara hukum, bukan perusahaan sebagai pemberi kuasa.

Secara lebih rinci, Hans G Nilson dalam tulisannya *Future Corruption in Europe* menyebutkan suatu perbuatan digolongkan melawan hukum pidana apabila terdapat unsur-unsur kecurangan (*deceit*), penyesatan (*misrepresentation*), menyembunyian kenyataan (*concealment of facts*). Dan, manipulasi (*manipulation*), pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*), serta akal-akalan (*subterfuge*) atau pengelakan terhadap peraturan (*illegal circumvention*).

Berdasarkan parameter sebagaimana dikemukakan Hans G Nilson dan teori hukum di atas, dapat terjadi dua kemungkinan. Pertama, perbuatan tersebut merupakan kealpaan atau keteledoran (*negligence*) akibat kurang pengetahuan, kurang pengalaman atau tidak profesional (malapraktik) atau wanprestasi (*failure to perform an obligation*), atau perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*) sebagaimana dimaksud Pasal 1365 KUH Perdata.

Kondisi itu pada gilirannya dapat menimbulkan tuntutan pidana, apabila kealpaan tersebut dirumuskan sebagai unsur perbuatan sehingga dapat digolongkan sebagai kesengajaan bersyarat (*dolus eventualis*). Akan tetapi, apabila tindakan itu tidak tercantum sebagai unsur delik atau 'dolus eventualis', hal tersebut termasuk dalam domain administratif, etika, atau sanksi perdata.

Kedua, apabila parameter di atas terpenuhi, perbuatan direksi atau organ perusahaan telah memenuhi elemen hukum pidana. Karenanya, seluruh parameter negatif di atas bernuansa kesengajaan jahat (*dolus malus*) dan menimbulkan/memperkuat unsur sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) formal dan materiel dalam hukum pidana.

Untuk mengualifikasikan suatu perbuatan sebagai delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setidaknya terdapat dua unsur pokok yang harus dipenuhi, yaitu, unsur melawan hukum dan unsur kerugian keuangan negara. Dalam tataran ilmu pengetahuan hukum pidana, konsep perbuatan melawan hukum merupakan padanan dari kata

⁸⁷ Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan TIPIKOR

⁸⁸ Black, Henry Campbell Black, *Law Dictionary with Pronunciation* 6 th ed, United States of America, West Publishing Co., 1990.

wederrechtelijke, yang sedikit berbeda dengan perbuatan melawan hukum dalam ranah keperdataan (onrechtmatigedaad, wanprestasi), maupun dalam hukum administrasi (*detournement de pouvoir*).

Konsep hukum pidana mengajarkan bahwa untuk dapat dikategorikan sebagai *wederrechtelijke*, mensyaratkan secara nyata adanya niat dari pelaku untuk melakukan kejahatan (*mens rea*). Pemahaman itu sejalan dengan adagium latin "*actus non facit reum, nisi mens sit rea*", yang berarti suatu perbuatan tidak membuat orang bersalah melakukan tindak pidana, kecuali niat batinnya patut disalahkan menurut hukum (*an act does not make a person guilty, unless the mind is legally blameworthy*).

Berdasarkan asas ini, setidaknya ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk seseorang dapat dipidana, yaitu adanya perbuatan lahiriah yang terlarang (*actus reus*) sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan adanya sikap batin jahat/tercela (*mens rea*).

Pada titik inilah sejatinya doktrin *business judgement rule* dengan konsepsi elemen melawan hukum dalam tindak pidana korupsi, beririsan antara satu dan lainnya. Ketika seorang direksi membuat sebuah keputusan bisnis yang dilakukan semata-mata untuk tujuan dan kepentingan perusahaan, baginya akan dilindungi hukum ketika terjadinya kerugian yang merupakan risiko bisnis.

Kebijakan direksi (BOD BUMDes) akan bersentuhan dan menjadi ranah hukum, manakala proses dari sebuah keputusan bisnis dikarenakan adanya *conflict of interest*, terdapat kecurangan, kesalahan yang disengaja, atau didasarkan pada informasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Di samping itu, aparat penegak hukum dapat melakukan penyelidikan/ penyidikan, manakala keputusan bisnis melanggar prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tantangan penegakan hukum Mencermati berbagai persoalan itu, upaya untuk menegakkan hukum tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Melainkan, merupakan sebuah proses yang membutuhkan kecermatan, keuletan, kegigihan, kerja keras, dan semangat yang pantang menyerah.

Hal itu dikarenakan tantangan dan kendala dalam penanganan perkara korupsi, yang setidaknya terdapat tiga persoalan yang perlu dicermati. Pertama, karakteristik korupsi yang berbeda dengan kejahatan konvensional.

Menurut beberapa pakar hukum dan sosiologi, salah satu hambatan sosiologis dalam mendeteksi dan menindak korupsi karena perbuatan koruptif digolongkan sebagai *crime without victim*⁸⁹. Padahal, akibat dari korupsi sungguh sangat luar biasa yang meskipun 'tidak dirasakan saat itu juga', tetapi dalam suatu kurun waktu tertentu dapat berakibat fatal bagi suatu tatanan masyarakat.

Oleh karena itu, tidak heran apabila World Bank menyebutnya sebagai '*the cancer of corruption*' karena korupsi bukanlah budaya, melainkan suatu penyakit yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kedua, pelaku korupsi umumnya berasal dari kalangan profesional (*professional fringe violation*) sehingga kejahatannya sulit terlihat karena tertutup kegiatan pekerjaan normal rutin, yang melibatkan orang-orang yang mempunyai kedudukan dan menguasai prosedur birokrasi. Memahami benar bagaimana menjalankan 'sistem operasional dan prosedur' dan bagaimana pula menyiasatinya.

Adanya oknum eksekutif (Kepala Desa dan perangkatnya sebagai BOD BUMDes) sebagai Direktur Utama BUMDes dan pelaku bisnis yang tidak tersentuh hukum menyebabkan banyak pihak melukiskan pengadilan sebagai *trials without truth*⁹⁰. Siapa yang lebih piawai 'memainkan

⁸⁹ Edwin M. Schur, *Law And Society*, New York: Random House, 1967.

⁹⁰ William T Pizzi:1998,140

logika hukum', dialah yang akan menang sehingga proses hukum acap kali dipandang bukan untuk mencari keadilan, melainkan tempat untuk mencari yang menang dan yang kalah.

Ketiga, kejahatan korupsi yang potensial dapat menimbulkan berbagai penafsiran dalam implementasinya. Dalam kenyataannya, banyak perbuatan yang dipandang tercela, sering kali dianggap bukan sebagai perbuatan melawan hukum.

Demikian pula halnya perbuatan-perbuatan koruptif yang berdampak terhadap keuangan negara tidak tersentuh hukum dikarenakan perbuatan itu telah sesuai dengan 'formalitas' dan 'ketentuan internal' yang melegalkannya sehingga kita sering mendengar '*crime but not innocent*'.

Tentu saja kritikan dan sorotan yang menyatakan kurang pekanya aparat penegak hukum harus dimaknai positif sebagai salah satu instrumen untuk introspeksi dan melakukan berbagai langkah perbaikan, pembenahan, penyempurnaan, dan berbagai bentuk inovasi. Upaya dan langkah ke arah itu tidak semata-mata untuk meningkatkan citra, tapi seharusnya ditempatkan pada suatu kepentingan yang lebih besar, yaitu menyejahterakan dan memberikan keadilan kepada rakyat (*bringing justice to the people*).

Badan Pemeriksa Keuangan

Konsep Kerugian Keuangan Negara

Pengertian Kerugian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah 'semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.⁹¹

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan ke dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.⁹² Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah:

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. penerimaan Negara;
4. pengeluaran Negara;
5. penerimaan Daerah;
6. pengeluaran Daerah;

⁹¹ R. Wiyono, Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 33.

⁹² Abd Razak Musahib, "Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi" dalam [jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/katalogis/article/view/4242/31](http://jurnal.index.php/katalogis/article/view/4242/31)

7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip good governance. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya good governance, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah, serta menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara.⁹³

Kerugian keuangan negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.⁹⁴ Di dunia peradilan, arti kerugian keuangan negara yaitu berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.⁹⁵ Terkait hal ini, Eddy Mulyadi Soepardi mengartikan kerugian keuangan negara sebagai berikut:⁹⁶

1. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang atau barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan
2. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku
3. Hilangnya sumber/kekayaan negara/ daerah yang seharusnya diterima (termasuk di antaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif)
4. Penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak atau kualitas tidak sesuai)
5. Timbulnya kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada
6. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya
7. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku
8. Hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima

Kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu sebagai berikut:⁹⁷

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Pasal 1 ayat (22) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

⁹⁵ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 174.

⁹⁶ Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm.51.

⁹⁷ Hernold ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Suatu Pendekatan Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 63

1. Pasal 8 ayat (3) apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut, ayat (4) laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 10 ayat (1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, selanjutnya dijelaskan dalam ayat (2) penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
3. Pasal 11 (c) BPK dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian keuangan negara/daerah jika diperlukan dalam hal tersebut.

Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Unsur penting dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara adalah 'kewenangan mengakses dan mendapatkan data' untuk meminta dokumen keuangan negara yang diatur oleh undang-undang dalam proses pemeriksaan keuangan negara. Hal tersebut dimuat dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menjelaskan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat melakukan hal-hal berikut ini:⁹⁸

1. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
2. pemeriksa dapat mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan;
3. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
4. dapat meminta keterangan kepada seseorang yang dirasa perlu untuk kepentingan pemeriksaan;
5. memotret, merekam, dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

BPK sebagai lembaga internal pemerintah memiliki peranan penting dalam melakukan audit keuangan⁹⁹ yakni terkait dengan audit keuangan dalam tindak pidana korupsi dan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Hal tersebut memiliki tujuan yakni BPK diharapkan dapat membantu mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN sehingga BPK harus betul-betul berfungsi sempurna. Apabila suatu pemeriksaan menghasilkan temuan yang menimbulkan sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan keuangan negara, maka BPK memberitahukan kepada pihak yang berwenang untuk dilakukan penyidikan terkait dengan sangkaan adanya kerugian keuangan negara.

Terkait penentuan unsur kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi, auditor BPKP lebih banyak melakukan perhitungan kerugian keuangan negara, yaitu audit telah dilakukan oleh penyidik. Sedangkan auditor BPKP dalam hal ini hanya menilai apakah perhitungan keuangan negara yang telah dilakukan oleh penyidik telah relevan, kompeten, dan cukup dalam menentukan besarnya kerugian keuangan negara. Sedangkan audit investigasi merupakan audit yang dilakukan

⁹⁸ Penjelasan Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

⁹⁹ Hernold ferry Makawimbang, Op. Cit, hlm. 56.

Pemerintah Non Departemen, BPKP adalah institusi pemerintah yang diberi tanggung jawab luas di tingkat pemerintah pusat untuk merumuskan dan menyusun rencana dan program-program pengendalian.¹⁰⁰

Metode atau cara yang dilakukan oleh auditor BPKP dalam menentukan besaran kerugian keuangan negara dilakukan tergantung dari kasus yang terjadi dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan nilai pekerjaan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik oleh ahli fisik, kemudian dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayarkan dengan harga perbandingan (standar Pemda, harga pasar, harga index dan lain-lain), dan dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan pengeluaran yang seharusnya.¹⁰¹ Berdasarkan metode yang demikian dapat terlihat bahwa penghitungan kerugian keuangan negara dimaksudkan semaksimal-maksimalnya untuk membantu penyidik dalam menghitung kerugian keuangan negara terhadap suatu tindak pidana korupsi.

Terkait hal ini, Tuanakotta membagi konsep atau metode penghitungan kerugian keuangan negara menjadi enam konsep atau metode, yaitu:¹⁰²

Kerugian Total (*Total Loss*)

Metode ini menghitung kerugian keuangan negara dengan cara seluruh jumlah yang dibayarkan dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara. Metode penghitungan kerugian negara kerugian total juga diterapkan dalam penerimaan negara yang tidak disetorkan, baik sebagian maupun seluruhnya. Bagian yang tidak disetorkan merupakan kerugian total.

Kerugian Total dengan Penyesuaian

Metode kerugian total dengan penyesuaian seperti dalam metode Kerugian Total, hanya saja dengan penyesuaian ke atas. Penyesuaian diperlukan apabila barang yang dibeli harus dimusnahkan dan pemusnahannya memakan biaya. Kerugian keuangan negara tidak hanya berupa pengeluaran untuk pengadaan barang tersebut, tetapi juga biaya yang diperlukan maupun dikeluarkan untuk memusnahkan barang tersebut.

Kerugian Bersih (*Net Loss*)

Dalam metode kerugian bersih, metode nya sama dengan metode kerugian total. Hanya saja dengan penyesuaian ke bawah. Kerugian bersih adalah kerugian total dikurangi dengan nilai bersih barang yang dianggap masih ada nilainya. Nilai bersih merupakan selisih yang bias diperoleh dikurangi salvaging cost.

Harga Wajar

Pada metode penghitungan kerugian keuangan negara ini, harga wajar menjadi pembanding untuk harga realisasi. Kerugian keuangan negara dimana transaksinya tidak wajar berupa selisih antara harga wajar dengan harga realisasi. Metode penghitungan kerugian keuangan negara harga wajar digunakan dalam kasus pengadaan barang maupun transaksi pelepasan dan pemanfaatan barang. Dalam menghitung harga wajar sederhana, akan tetapi penerapannya tidak selalu mudah. Hal ini dikarenakan sulitnya menentukan harga wajar. Hukum Amerika Serikat menggunakan *arm's length transaction* untuk menentukan harga wajar. *Arm's length transaction* merupakan kesepakatan

¹⁰⁰ Abdul Latif, Op.Cit, hlm. 316-317.

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 318-319.

¹⁰² Theodorus M. Tuanakotta, menghitung kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, hlm. 144 dikutip dari Chandra Ayu Astuti, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi" dalam http://eprints.undip.ac.id/46612/1/08_ASTUTI.pdf

atau kontrak antara dua pihak seolah-olah mereka tidak saling mengenal. Apabila kriteria *arm's length transaction* tidak terpenuhi maka harga yang terjadi bukan merupakan harga wajar. Terminologi *apple to apple comparison* biasanya digunakan untuk menguji kewajaran harga dalam pengadaan barang, khususnya barang bergerak. Yang dimaksud dengan metode perbandingan *apple to apple comparison* adalah membandingkan dua obyek yang bukan hanya jenisnya harus sama tetapi unsur-unsur yang membentuk obyek tersebut juga harus sama.

Biaya Kesempatan (*Opportunity Cost*)

Dalam metode biaya kesempatan, apabila ada kesempatan atau peluang untuk memperoleh yang terbaik, akan tetapi justru peluang ini yang dikorbankan, maka pengorbanan ini merupakan kerugian, dalam arti *opportunity cost*.

Bunga (*Interest*)

Bunga merupakan unsur kerugian negara yang penting, terutama pada transaksi-transaksi keuangan yang seperti dalam penempatan aset. Para pelaku transaksi ini umumnya paham dengan konsep nilai waktu dari uang. Bunga perlu dimasukkan dalam penghitungan kerugian keuangan negara. Dalam sengketa perdata, kerugian bunga dihitung berdasarkan jangka waktu (periode) dan tingkat bunga yang berlaku.

Menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan berbagai macam metode. Dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dapat juga digunakan dua metode atau lebih sekaligus, tergantung pada kompleksitas pekerjaan dan jenis kontraknya.¹⁰³ Berdasarkan metode yang demikian dapat terlihat bahwa penghitungan kerugian keuangan negara dimaksudkan semata-mata untuk membantu penyidik dalam menghitung kerugian keuangan negara terhadap suatu tindak pidana korupsi.

Peran BPK Dalam Pemberantasan Korupsi

- 19 April 2020

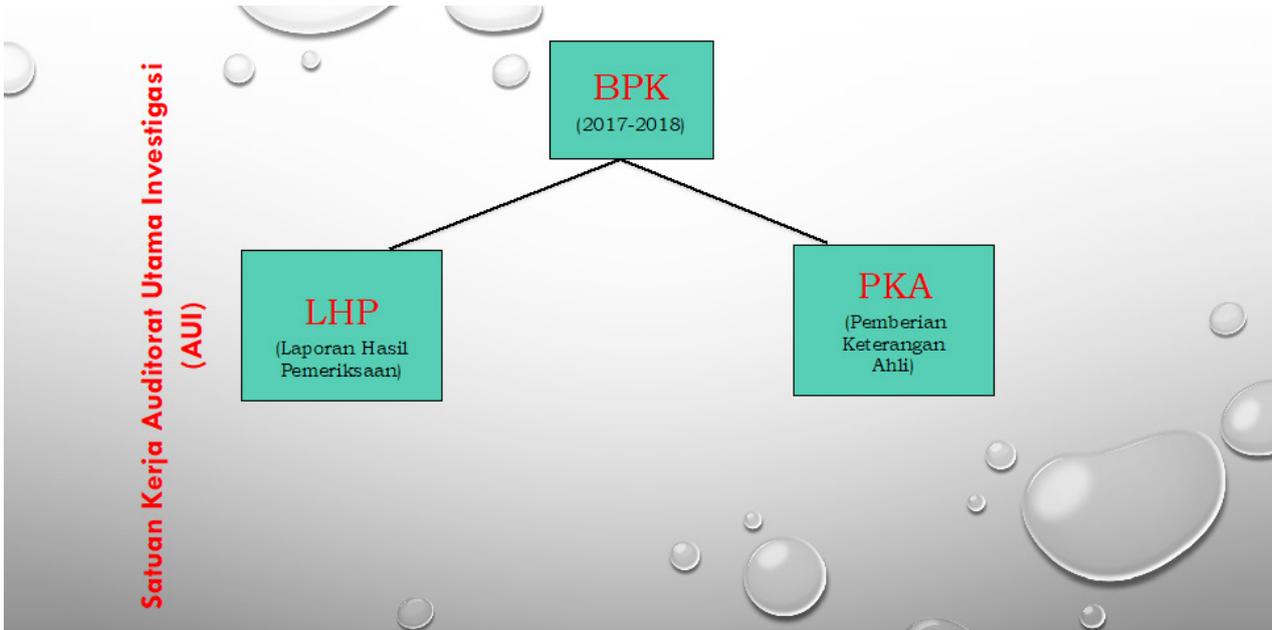
Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki peran penting dalam memberantas tindak pidana korupsi. BPK memiliki kewenangan untuk menghitung, menilai, dan/atau menetapkan kerugian negara dalam penggunaan anggaran oleh suatu entitas.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, temuan yang mengindikasikan pidana dilaporkan kepada aparat penegak hukum.

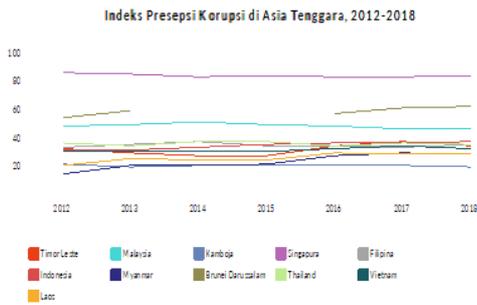
BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan Lembaga atau Badan lain yang mengelola keuangan negara. Peran BPK sebagai lembaga negara yang diberi mandat oleh konstitusi untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi menjadi begitu penting dan strategis.

Sejak November 2016, BPK telah membentuk satuan kerja Auditorat Utama Investigasi (AUI). Dibentuknya AUI bertujuan untuk semakin mengoptimalkan pelaksanaan pemeriksaan investigatif, perhitungan kerugian negara dan pemberian keterangan ahli, termasuk juga permintaan pemeriksaan dan perhitungan yang disampaikan oleh instansi penegak hukum.

¹⁰³ *Ibid*



Indeks Persepsi Korupsi di Asia Tenggara, 2012-2018



Sumber: Transparency International

lokadata

DESKRIPSI

Berdasarkan data dari Transparency International mengenai Indeks persepsi korupsi di Indonesia menempati ranking ke-89 dunia dan ke-4 di Asia Tenggara dengan skor 38, meningkat satu poin dibandingkan tahun sebelumnya (36).

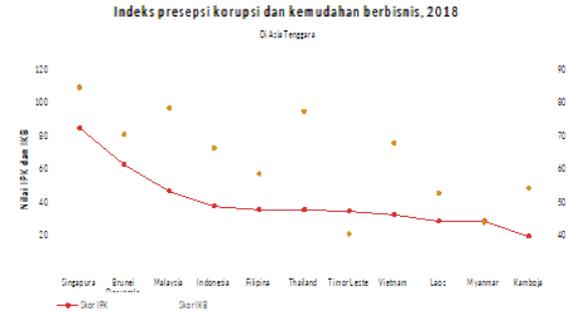
Sementara, Singapura menempati ranking 3 dunia dan pertama di Asia Tenggara dengan skor 85, sebelumnya berada pada peringkat ke-6 dunia dengan skor 84.

Kamboja masih menempati urutan terakhir selama 4 tahun berturut-turut di Asia Tenggara dengan skor tahun 2018 yakni 20. (RA)

SUMBER

Transparency International

Indeks persepsi korupsi dan kemudahan berbisnis, 2018



Sumber: Transparency International & World Bank

lokadata

DESKRIPSI

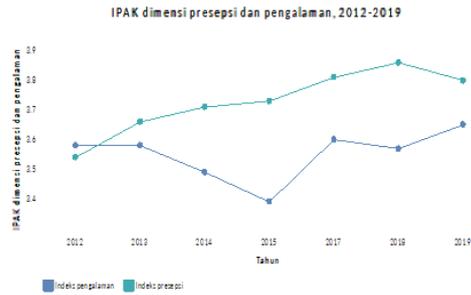
Berdasarkan data dari Transparency International mengenai Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2018, di Asia Tenggara, Singapura menempati urutan pertama dengan skor 85 (2 dunia). Hal tersebut berbanding lurus dengan Indeks Kemudahan Berbisnis (IKB) di negara tersebut. Dimana Singapura menempati urutan pertama untuk IKB dengan skor 84,57.

Sementara itu, Indonesia berada di peringkat ke-4 di Asia Tenggara dengan skor IPK 38 (89 dunia) dan posisi ke-6 (72 dunia) untuk IKB dengan skor 66,47. Untuk skor IPK, Indonesia kalah dengan Malaysia yang berada satu tingkat dengan skor 47. Sama halnya dengan skor IKB Indonesia tertinggal jauh. (RA)

SUMBER

Transparency International & World Bank

IPAK dimensi persepsi dan pengalaman, 2012-2019



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

lokadata

DESKRIPSI

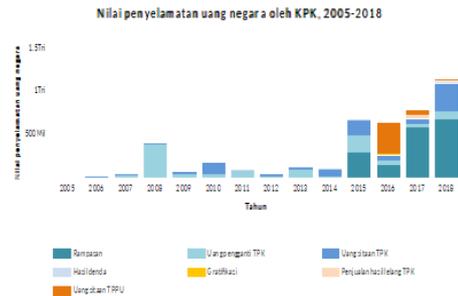
Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) menggunakan dua dimensi yakni dimensi persepsi dan pengalaman. Tahun 2019, indeks persepsi turun 0,06 poin dari 3,86 tahun 2018 menjadi 3,80. Rentan indeks ini yakni 0-5 yang menunjukkan semakin mendekati 5, maka masyarakat semakin anti korupsi.

Sementara itu, indeks pengalaman meningkat 0,08 poin tahun 2019 dibandingkan tahun sebelumnya. Jika dilihat sejak tahun 2012, nilai indeks ini relatif kecil dan menurun dibandingkan indeks persepsi yang terus meningkat. (RA)

SUMBER

Badan Pusat Statistik (BPS)

Nilai penyelamatan uang negara oleh KPK, 2005-2018



Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi

lokadata

DESKRIPSI

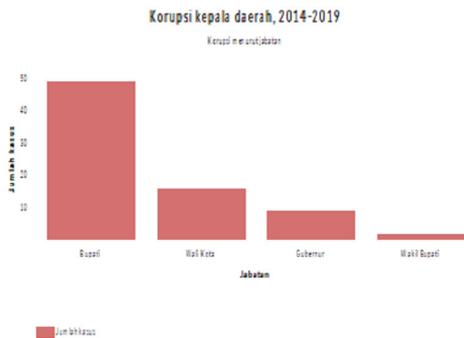
Realisasi pendapatan PINBP Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai bagian dari penyelamatan uang negara sejak tahun 2005 hingga 2018 mencapai Rp4,3 triliun. Pendapatan ini berasal dari enam indikator yakni uang pengganti TPK, uang sitaan TPPU, rampasan, hasil denda, uang sitaan TPK, penjualan hasil lelang TPK, dan gratifikasi.

Tahun 2018, pendapatan dari uang sitaan atau Rampasan sebesar Rp665 miliar. Nilai meningkat 134,4 persen dibandingkan tahun sebelumnya, Rp286 miliar. Sementara, uang sitaan TPK sebesar Rp523 miliar atau meningkat sebesar 508 persen dibandingkan tahun sebelumnya. (RA)

SUMBER

Komisi Pemberantasan Korupsi

Korupsi kepala daerah, 2014-2019



Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

lokadata

DESKRIPSI

Sejak 2014 hingga awal Desember 2019 tercatat 76 kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Data per awal Desember 2019, sudah terdapat 30 kasus OTT.

Kepala daerah yang paling banyak melakukan korupsi adalah Bupati, 49 kasus. Kemudian disusul oleh Wali Kota, 16 kasus. Sementara, pelaku paling sedikit adalah Wakil Bupati, dua kasus. (RA)

SUMBER

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penanganan tindak pidana korupsi oleh KPK, 2015-2018



Sumber: Anti Corruption Clearing House (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

lokadata

DESKRIPSI

Berdasarkan data dari Anti corruption Clearing House (ACCH), penanganan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak tahun 2015 hingga tahun 2018 terus meningkat. Sepanjang tahun 2015 hingga 2018 terdapat 1.952 perkara.

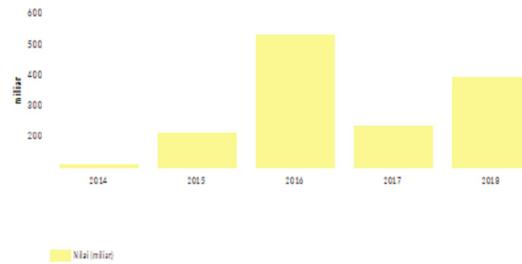
Per 31 Desember 2018, KPK melakukan penanganan tindak pidana korupsi dengan rincian yakni penyelidikan 164 perkara, penyidikan 199 perkara, penuntutan 151 perkara, inkracht 106 perkara, dan eksekusi 113 perkara. (RA)

SUMBER

Anti corruption Clearing House (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pengembalian Uang Negara Hasil Penindakan Kasus Korupsi (2014-2018)

Pengembalian Uang Negara Hasil Penindakan Kasus Korupsi (2014-2018)



Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

lokadata

DESKRIPSI

Sepanjang 2014-2018, KPK berhasil menyelamatkan uang negara Rp 1,49 triliun dan sejumlah aset juga telah disita untuk digunakan kepentingan pemerintah.

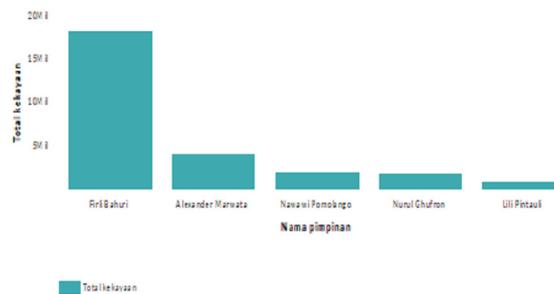
Pengembalian uang negara dari KPK terbesar dicatat pada 2016 dengan nilai mencapai Rp 532 miliar. Dalam kurun waktu tersebut, KPK telah melakukan hukum inkracht terhadap 362 terpidana korupsi (EV)

SUMBER

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Total kekayaan pimpinan KPK, 2019-2023

Total kekayaan pimpinan KPK, 2019-2023



Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

lokadata

DESKRIPSI

Total harta kekayaan yang dimiliki oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terpilih periode 2019-2023, paling tinggi dimiliki oleh ketua Firda Bahari yakni Rp182 miliar. Kemudian diikuti oleh Alexander Marwata sebesar Rp4 miliar. Sementara, total kekayaan paling kecil dimiliki oleh Lili Pintauli, Rp781 juta. (RA/DC)

SUMBER

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK

Kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-Undang Keuangan Negara perlu menjabarkan dan mengimplementasikan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut ke dalam azas-azas umum yang meliputi, baik azas-azas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, maupun azas-azas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang antara lain:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Sebagai penerapan kaidah-kaidah di atas, yang salah satunya, yaitu pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan diakomodasi oleh UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Tugas dan wewenang BPK sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari perihal Bab VIII A UUD 1945. Sebagai organ konstitusional jika dikaji secara holistik, UUD 1945 melegitimasi perubahan fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga pengelolaan keuangan negara (Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2012: 273). Perubahan demikian jelas menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar ke segala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Dari perspektif hukum keuangan publik, disorientasi fungsi pemeriksaan keuangan negara yang terlalu luas akan melemahkan rentang kendali (*spent of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan wewenang, dan menjadi tidak tanggap terhadap munculnya penyimpangan keuangan negara secara efektif. Dengan kata lain, disorientasi pemeriksaan keuangan negara yang dilegitimasi UUD 1945 hanya akan mendorong ketidakberdayagunaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggung jawab keuangan negara dibandingkan berkuat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan negara.

Dengan demikian, tepat menyusun naskah asli Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menempatkan BPK sebagai lembaga yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara agar orientasi BPK tidak lepas dari pemeriksaan yang bersifat makro strategis. Penyusunan naskah asli UUD 1945 mempunyai pemahaman yang lebih strategis dan sangat memahami prinsip dasar efektivitas kinerja organisasi. Dengan fungsinya sebagai pemeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK menempatkan secara sejajar kedudukannya sebagai lembaga negara. Sebagai lembaga negara yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK merupakan lembaga yang langsung mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) yang dilakukan pemerintah. Fungsinya yang sangat strategis dan terhormat tersebut menempatkan BPK sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk pemerintah, untuk menjaga objektivitasnya.

Peran BPK dan KPK Dalam Penyelamatan Keuangan Negara Dan Pemberantasan Korupsi

Tindak pidana korupsi korupsi di Indonesia penyebarannya semakin masif di masyarakat dengan modus operandi yang semakin beragam dan teknik yang semakin canggih (R. Wiyono, 2005: 3). Dalam kondisi demikian terjadi kendala dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi, berbagai pendekatan telah dilakukan dalam rangka "pencegahan dan pemberantasan" termasuk pandangan

bahwa legislasi tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini “telah ketinggalan zaman”, tidak bisa menjawab pergeseran modus kejahatan, termasuk adanya pengaruh dominan tuntutan implementasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) Tahun 2003 (Abdul Latif, 2014: 3).

Sesungguhnya gerakan pencegahan dan pemberantasan korupsi tindak pidana korupsi di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai upaya, antara lain pengesahan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kemudian direvisi untuk Pasal tertentu dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setelah itu dalam kerangka memperkuat proses “pencegahan, penyidikan, dan penuntutan” dibentuk KPK RI, penetapan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, termasuk telah meratifikasi UNCAC dengan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* Tahun 2003 (Harnold Ferry Makawimbang, 2015: 229).

Jika ditelisik pada fakta yuridis dalam rangka upaya penindakan kasus korupsi putusan pengadilan tindak pidana korupsi selama ini berorientasi pada pendekatan “simptomatic” dengan penegakan hukum atau “*penal sanction*” (*the principle of legality*) bukan pada pendekatan “*causatif*”, *the principle of justice* dan *the principle of humanity*. Namun, jika upaya penindakan masih terkesan minim, maka yang perlu diperkuat sesungguhnya adalah upaya pencegahannya (Lilik Mulyadi, 2007: 2). Dalam hal ini perlu dilakukan penguatan terhadap kerja sama antar lembaga pemberantas tindak pidana korupsi dengan lembaga pemeriksa keuangan. Dengan dasar itu, maka sistem regulasi tindak pidana korupsi di Indonesia perlu dievaluasi kembali sehingga lebih kontekstual dan menjawab tuntutan perkembangan, tetapi berpijak dari filosofi dan realitas kearifan nilai-nilai moral, etika, dan budaya yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data yang dirilis oleh *Anti Corruption Clearing House* (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), korupsi di Indonesia sudah menjamur di berbagai sektor instansi pemerintahan. Akan tetapi, satu hal yang patut diingat bahwa penindakan kasus korupsi pada kementerian/lembaga sangat krusial terjadi. Penanganan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan instansi tersebut dapat dilihat pada diagram berikut ini:

INSTANSI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DPR dan DPRD	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	15
Kementerian/Lembaga	1	5	10	12	10	13	16	23	18	46	26	21	39
BUMN/BUMD	0	4	0	0	13	5	7	3	1	0	0	5	11
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	0
Pemerintah Provinsi	1	1	0	2	2	4	0	3	13	4	11	18	13
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	21
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	57	99

Sumber: Anti-Corruption Clearing House (ACCH), <http://acch.kpk.go.id/berdasarkan-instansi>

Tabulasi Data Penanganan Korupsi Berdasarkan Instansi Tahun 2004-2015 (per 30 November 2015)

INSTANSI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah
DPR RI	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	39
Kementerian/ Lembaga	1	5	10	12	13	13	16	23	18	46	26	19	202
BUMN/BUMD	0	4	0	0	2	5	7	3	1	0	0	4	26
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	20
Pemerintah Provinsi	1	1	9	2	5	4	0	3	13	4	11	14	67

INSTANSI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	107
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	50	461

Berdasarkan data di atas menjelaskan bahwa tahun 2015 penanganan tindak pidana korupsi lebih banyak ditemukan di lingkungan kementerian/lembaga sebanyak 19 perkara, Pemerintah Provinsi sebanyak 14 perkara, Pemkab/Pemkot sebanyak 10 perkara, dan DPR RI sebanyak tiga perkara. Persoalan ini harus diinisiasi secara serius oleh KPK sebagai lembaga yang berada di garda terdepan dalam memberantas korupsi. Akan tetapi, sesungguhnya KPK tidak akan bisa berjalan maksimal apabila tidak ada lembaga yang kemudian sebagai tameng dalam menyelamatkan keuangan negara. Lembaga dimaksud ada di tubuh BPK sebagai organ konstitusional dalam memeriksa segala pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. BPK sebagai institusi negara, harus memiliki peran dalam mempercepat pemberantasan tindak pidana korupsi. Jika diyakini adanya indikasi kerugian negara, BPK harus segera melaporkannya kepada Aparat Penegak Hukum (APH), khususnya KPK dalam hal menangani tindak pidana korupsi (RM Syah Arief Atmaja & Agung Nur Probahudono, 2015: 81).

Terkait dengan akuntabilitas dan transparansi sektor publik, sebagai otoritas pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Peran yang pertama adalah untuk meningkatkan kualitas pemeriksaannya. Pemeriksaan BPK terdiri dari dua kelompok besar. Kelompok pertama, adalah berupa pemeriksaan secara umum (keuangan dan kinerja). Kelompok kedua, adalah pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang ditujukan untuk mendeteksi terjadinya tindak korupsi melalui pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan khusus (*investigative and fraud audit*). Peran kedua yang dilakukan oleh BPK adalah untuk ikut mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Kewenangan atributif BPK melalui UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan pemeriksaan investigatif, penentuan kerugian negara, dan unsur pidana. Berdasarkan Pasal 13 dan 14 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana dan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang, secara rinci ketiga unsur disebutkan sebagai berikut:

1. Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
2. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
3. Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur bersama oleh BPK dan Pemerintah.

Peran ini dilakukan BPK melalui partisipasi aktif dalam perombakan sistem administrasi keuangan negara yang sangat tidak transparan dan tidak akuntabel. Proses tersebut dapat dilakukan BPK dengan mengkolaborasi kewenangannya bersama dengan KPK. Menurut UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 8 ayat (3) dan (4) serta Pasal (10) dan (11) berkaitan dengan unsur pidana dan "kerugian negara" dijelaskan bahwa:

1. Pasal 8 ayat (3) menjelaskan bahwa apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Dalam ayat (4) menjelaskan, laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar

penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa apabila BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh Bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Dalam ayat (2) menjelaskan bahwa penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
3. Pasal 11 (c) menjelaskan bahwa BPK dapat memberikan: keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Peran penting BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagi pihak yang terkait, seperti KPK. Aparat Penegak Hukum berperan dalam proses hukum atas tindak pidana korupsi, sedangkan BPK berperan dalam peningkatan transparansi serta akuntabilitas sektor publik dan usaha. Pada gilirannya hal ini memerlukan upaya terpadu perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum guna meningkatkan mutu kerja serta memadukan pekerjaan lembaga pemeriksa dan pengawas keuangan (seperti BPK, Itjen, Bawasda dan PPATK) dengan penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK maupun Kekuasaan Kehakiman) dalam menentukan kerugian keuangan negara.

Penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, "Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya.

Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, "Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya. Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari 3 (tiga) pendekatan yaitu:

Pertama, penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh instansi yang berwenang dengan pendekatan pemeriksaan investigatif (sesuai penjelasan Pasal 32 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan, "yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk") sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 003/PUU-IV/2006. Tanggal 24 Juli 2006 pada diktum menimbang menyatakan, "... Kerugian keuangan negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh para ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara serta ahli analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian."

Kedua, penetapan jumlah kerugian keuangan negara dalam proses penyidikan melalui pemeriksaan investigatif di instansi yang berwenang sesuai kewenangan formal diberikan peraturan perundang-undangan, prosedur penghitungan secara independen, objektif, dan profesional, serta penyajian substansi permasalahan yang tepat. Ketiga, penentuan jumlah kerugian keuangan negara

(yang pasti) dalam proses putusan persidangan tindak pidana korupsi oleh hakim dalam persidangan, berdasarkan bukti-bukti persidangan (jumlah kerugian keuangan negara hasil penghitungan instansi yang berwenang atau ahli kerugian keuangan negara dapat berubah, bertambah, berkurang atau bahkan hilang/dinyatakan tidak ada kerugian), jika bukti pengadilan secara nyata memperkuat kesimpulan tersebut. Pendekatan penghitungan kerugian keuangan negara sangat urgensi dilakukan melalui mekanisme "pemeriksaan pengelolaan keuangan negara", karena "pemeriksaan" menurut terminologi UU Nomor 15 Tahun 2004 adalah "Proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara."

Dari rumusan tersebut yang paling penting dalam suatu proses pemeriksaan adalah kegiatannya dilakukan secara "independen, objektif, dan profesional", karena instansi negara atau pemerintah dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara jika tidak independen, bisa diintervensi, didikte bahkan diatur oleh kekuasaan lain yang lebih tinggi atau bisa dibeli dengan berbagai kepentingan, maka hasilnya tidak akan objektif dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) tidak memuat kebenaran yang hakiki.

Pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara perlu dilakukan dengan pendekatan pemeriksaan investigatif, karena dalam pemeriksaan investigatif harus selalu berpegang pada prinsip atau azas "*presumption of innocence*", dan "*presumption of corruption*" atau "*presumption of guilt*", serta wajib mempertahankan sifat "independensi" dan pendekatan "profesional" dalam melakukan pemeriksaan, sehingga diharapkan hasil pemeriksaan investigatif benar-benar berdasarkan bukti-bukti valid yang diperoleh dari hasil pemeriksaan, disajikan secara "objektif" dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pemeriksaan investigatif merupakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, yaitu untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa, yang bersifat reaktif dan merupakan pemeriksaan "lanjutan" dari pemeriksaan sebelumnya, pemeriksaan yang lebih khusus dan mendalam, menuju pada pengungkapan penyimpangan.

Selanjutnya, Theodorus M. Tuanakotta menekankan esensi dari arah dan tujuan audit investigatif, "Audit Investigatif diarahkan kepada pembuktian ada atau tidaknya fraud (termasuk) korupsi dan perbuatan melawan hukum lainnya (seperti tindak pidana pencucian uang)". Ini sangat membantu sekali dalam mendorong upaya pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK dan BPK di Indonesia. Terminologi seperti itu secara tegas memisahkan wilayah kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum positif (peraturan perundangan) pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh instansi pemeriksa, dan kesimpulan "kerugian keuangan negara" sebagai ranah hukum administrasi, dengan kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum ranah pidana atau "unsur tindak pidana korupsi" yang pembuktiannya dilakukan oleh aparat penegak hukum seperti KPK dan hakim dalam peradilan tindak pidana korupsi. Dalam rangka meningkatkan penegakan hukum (*Law Enforcement*) di Indonesia saat ini, khususnya dalam menindak kasus korupsi, tentunya BPK dan KPK harus betul-betul bersinergi dalam menjalankan kewenangannya. Karena semua tahapan pemeriksaan investigatif tersebut harus dilakukan secara objektif, karena prinsip pemeriksaan investigatif hanya "memotret" bukti pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan pemerintah, "bukan menggambar atau mengarang". Pengungkapan masalah harus dilakukan secara jujur (*Honestly*), berimbang (*Fair trial*), sesuai kondisi bukti yang ditemukan (*Condition Sine Qua non*), sesuai azas kecermatan (*Zorgvuldigheids Beginsel*) dan prinsip kecakapan, kehati-hatian dan ketekunan (*Duties of skill, Care and Diligence*) serta penuh tanggung

jawab (*with full sense of responsibility*) yang didasari pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang berlaku tanpa embel-embel politik dan kepentingan perseorangan.

Jika dikaitkan dengan teori hukum positif yang dikemukakan oleh John Austin yang berkaitan dengan konsep hukum. Ia menyatakannya dalam sebuah ungkapan Apa yang menyenangkan Pangeran memiliki kekuatan hukum. Artinya hukum adalah apa yang dikehendaki oleh penguasa politik. Dengan kata lain, sebuah peraturan memiliki kekuatan hukum apabila merupakan pengungkapan atau sesuai dengan keinginan penguasa yang berdaulat. Pada tataran terminologi modern, apapun yang diberikan oleh badan pembuat hukum dengan sendirinya harus dapat diterima sebagai hukum universal yang berlaku dalam masyarakat, menjangkau setiap orang tanpa kecuali.

Oleh karena sifatnya yang begitu universal, maka dalam penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap sehingga mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Faktor-Faktor yang memengaruhi penegakan hukum menurut Soejono Soekanto antara lain, faktor-faktor tersebut di antaranya faktor hukum (undang-undang), faktor undang-undang, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Dari kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem hukum (khususnya sistem peradilan pidana) bekerja secara objektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara saksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnegak hukum.

Dalam konteks penegakan hukum yang memengaruhi pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnegak hukum (Romli Atmazasmita, 1996: 24). Indonesia sebagai penganut paham negara modern, dituntut adanya peranan dan fungsi hukum yang secara stabil dan dinamis mampu mengatur berbagai kepentingan tanpa meninggalkan ide dasarnya, yaitu keadilan (Yopie Morya Immanuel Patiro, 2012: 215). Hukum mengandung tuntutan untuk ditegakkan atau dengan kata lain, perlindungan hukum yang diberikan merupakan suatu keharusan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum (*Law Enforcement*) atau disebut juga mempertahankan hukum (*handhaving van het recht*) yang memuat dua makna, yaitu menjaga atau memelihara agar hukum tetap dipatuhi atau dijalankan dan mencegah dan mengambil tindakan terhadap penyimpangan atau pelanggaran hukum.

Dari pemahaman teori yang dijelaskan sebelumnya, dapat diambil intisari bahwa berhasil atau tidaknya sebuah penegakan hukum di negeri ini sesungguhnya tergantung kepada lembaga penegak hukum yang menjalankan. Perihal dalam menindak tindak pidana korupsi, KPK dan BPK harus melakukan upaya-upaya yang bersifat progresif dengan melihat bagaimana perkembangan norma dan masyarakat yang berkembang pada saat ini. Upaya tersebut dapat berupa upaya preventif maupun represif. Dengan adanya kesepakatan antara BPK dan KPK, hendaknya keutuhan ini tetap diperkuat dan dipertahankan oleh masing-masing lembaga, agar tidak terjadi tarik-ulur dalam menjalankan fungsi dan kewenangan nantinya.

Kesepakatan tersebut dituangkan dalam Kesepakatan Bersama BPK dengan KPK Nomor: 01/KB/I-VIII.3/09/2006, dan Nomor : 22/KPK-BPK/IX/2006 tentang Kerja Sama dalam Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerja sama tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pencegahan dan pemberantasan korupsi. Ruang lingkup kerja sama yang MoU-nya ditandatangani pada 25 September 2006 ini meliputi: pertukaran informasi, bantuan personel, pendidikan dan pelatihan, pengkajian, dan koordinasi. Namun harus dicatat, kerja sama ini tidak menghilangkan independensi masing-masing lembaga. Pertukaran informasi itu dapat dilakukan, misalnya, KPK menyerahkan laporan pengaduan masyarakat yang berindikasi adanya tindak pidana korupsi.

Di samping itu, KPK juga dapat memberikan informasi lain yang diperlukan BPK untuk melakukan pemeriksaan investigatif. Sebaliknya, BPK juga dapat memberikan informasi mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan guna melakukan penanganan suatu kasus, penyelidikan, penyidikan, dan supervisi serta monitor untuk pemberantasan korupsi. Informasi lain yang dianggap berguna juga bisa diserahkan. Untuk memperlancar kerja sama itu, kedua lembaga sepakat menggelar rapat koordinasi sekurang-kurangnya satu kali dalam tiga bulan. Jika dipandang perlu dan mendesak, rapat koordinasi khusus bisa segera dilakukan.

Dengan meningkatkan kerja sama antar lembaga tersebut diharapkan proses pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia bisa mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sekaligus mewujudkan reformasi birokrasi sesuai dengan amanat reformasi dan juga Nawa Cita Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada saat sekarang ini.

Sinkronisasi peran BPK, KPK dan PPATK dalam Penyelamatan keuangan negara dan pemberantasan korupsi

Dengan bergulirnya reformasi untuk menuju supremasi hukum, penegakan hukum merupakan salah satu cara utama yang harus dibenahi dan dikokohkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dewasa ini, mulai banyak bermunculan permasalahan rumit yang sedang dihadapi oleh negara Indonesia. Permasalahan ini sudah mencakup banyak aspek, mulai dari aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hingga pertahanan keamanan. Dalam era reformasi ini, setelah tumbang pemerintahan Orde Baru, agenda yang menjadi sorotan utama adalah masalah pemberantasan kasus-kasus korupsi. Masalah inilah yang merupakan salah satu penyebab utama runtuhnya pemerintahan Orde Baru.

Korupsi di Indonesia seakan telah menjadi budaya yang memasuki berbagai bidang kehidupan, apalagi di sektor birokrasi kita yang sudah terkenal sangat *sophisticated* dalam berkorupsinya. Hal ini diperkuat oleh data survei lembaga internasional yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam jajaran sepuluh besar negara terkorup. Hal ini merupakan fakta memprihatinkan yang harus segera mendapatkan perhatian dari segenap bangsa Indonesia.

Karena itu, perlu adanya sinkronisasi antar lembaga untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. BPK sebagai lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam menjalankan tugas pemeriksaan, wewenang BPK RI terbatas hanya melakukan pemeriksaan. Pemeriksaan yang dilakukan BPK RI itu sendiri terdiri dari tiga jenis, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dari hasil pemeriksaan tersebut dilihat laporan hasil pemeriksaannya. Jika terdapat indikasi korupsi, tindak pidana, atau kerugian negara maka kasusnya akan diserahkan kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan seperti KPK, Kepolisian dan Kejaksaan Tinggi.

Dalam hal menjalankan fungsi dan kewenangan BPK, KPK, dan PPATK, ditelisik dari segi normatif bahwa ketiga lembaga tersebut dibentuk oleh undang-undang dan diamanatkan mempunyai misi yang sama (pencegahan dan pemberantasan korupsi). Berdasarkan amanat UU pembentuk ketiga lembaga tersebut, satu sama lain mempunyai hubungan kerja sama dalam menjalankan tugas masing-masing. BPK dan PPATK dapat memberikan hasil pemeriksaan dan analisisnya ke pihak KPK atau sebaliknya, KPK dapat meminta opini BPK atau analisis PPATK untuk kasus korupsi yang mereka tangani. Ini sesungguhnya memiliki keterkaitan satu sama lain dalam hal menindak kasus tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal tersebut sesungguhnya terletak pada BPK dalam hal melakukan audit investigatif. Upaya tersebut dapat terealisasi manakala ketiga lembaga tersebut tidak saling menampakkan ego peran dan fungsinya.

Strategi Pemberantasan Korupsi Melalui Optimalisasi Peran BPK Optimalisasi Peran LHP BPK dalam Penyelamatan Keuangan Negara

Karya ini berdiri di atas sebuah credo hukum merupakan alat keadaban manusia yang berkembang seiring dengan dinamika masyarakat, Satjipto Rahardjo menukilkan bahwa hakikat hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. Dimensi aksiologis yang terkandung di dalamnya adalah hukum haruslah terus bertumbuh dan bertransformasi secara progresif dan periodik mengikuti perubahan zaman (Satjipto Rahardjo, 2006: 8). Esensi negara hukum yang demokratis adalah untuk menghadirkan instrumen hukum yang responsif sebagai kendaraan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang berkeadilan (*Law as a Tool of Social Engineering*).

Dalam rangka mengejawantahkan instrumen hukum yang efektif tersebut, maka dibutuhkan desain sistem hukum yang tangguh dan efisien. Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa sistem hukum dibangun atas tiga unsur utama, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum (Lawrence M. Friedman, 1978: 8). Keseimbangan antara ketiga unsur tersebut menjadi suatu *conditio sine quanon* dalam menciptakan sistem hukum yang bergerak secara dinamis dan progresif.

Demikian pula halnya dalam upaya pemberantasan korupsi, sinkronisasi perlu dilakukan mulai dari peraturan perundang-undangan, penguatan serta sinergi antar lembaga yang berperan serta dalam pemberantasan korupsi, serta keterlibatan masyarakat sebagai *agent of campaign* dalam memberangus tindak pidana korupsi. Sejauh yang bisa diamati, Indonesia hari ini memiliki aturan hukum yang sangat mendukung dalam upaya pemberantasan korupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah melibatkan lembaga negara seperti PPATK dan BPK dalam menyukseskan gerakan pemberantasan korupsi.

Keterlibatan PPATK dapat dilacak pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Jamak diketahui, pencucian uang (*Money Laundering*) merupakan bentuk tindak pidana lanjutan dari tindak pidana korupsi (Sutan Remy Sjahdeni, 2007: 5). UU TPPU memberikan beberapa kewenangan seperti melakukan penghentian sementara (*Freezing*) transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction*) yang diduga menyangkut tindak pidana, serta kewenangan untuk melakukan penyitaan terhadap harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan.

Sejalan dengan itu, BPK pun memiliki peran yang sangat strategis dalam pemberantasan korupsi, khususnya dalam rangka penyelamatan keuangan negara (*State Asset Recovery*). *Pertama*, sesuai dengan mandat konsitusional yang dibawa, BPK bertugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang diikuti dengan diterbitkannya Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK laporan tersebut dapat diserahkan pada penegak hukum ketika terdapat indikasi terjadinya tindak pidana. *Kedua*, pasal 10 ayat 1 Undang-Undang BPK menyatakan bahwa BPK berwenang melakukan penaksiran jumlah kerugian negara yang muncul akibat perbuatan

melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Jika dicermati lebih jauh maka dapat tergambar bahwa LHP yang diterbitkan BPK merupakan dokumen yang sangat menentukan kesuksesan upaya pemberantasan korupsi. Sebab, LHP menjadi *starting gate* dalam menentukan besaran kerugian negara yang muncul akibat tindak pidana korupsi, penaksiran jumlah kerugian negara yang dimuat dalam LHP menjadi kerangka acuan bagi penegak hukum dalam memaksimalkan *asset recovery*. Sejak tahun 2003 hingga tahun 2014 setidaknya terdapat 437 kasus dugaan korupsi yang telah dilaporkan oleh BPK pada aparat penegak hukum dengan potensi kerugian negara mencapai Rp. 32.615.800.000 (Tiga Puluh Dua Miliar Enam Ratus Lima Belas Juta Delapan Ratus Ribu Rupiah).

Kasus dugaan TPK yang disampaikan BPK ke APH Tahun 2003 s.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Rp miliar	USD	Eq Rp Miliar
Polri	30	60	19.894,15	14,037,999	20.055,59
Kejagung	95	201	6.683,84	217,874,083	9.189,39
KPK	98	175	6.037,81	609,079,203	13.042,22
Jumlah	223	437	32.615,80	840,991,290	42.287,20
Kurs USD	Rp.11.500,-				

Selain itu, dalam pendekatan hukum pidana formil, LHP tergolong pada salah satu alat bukti surat sebagaimana telah diatur dalam pasal 187 ayat (1) huruf c KUHAP. LHP tergolong pada alat bukti surat berupa keterangan ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai suatu hal dan suatu keadaan yang diminta secara resmi padanya. Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 52/Pid.Sus/TPK/2013/PN. Jkt.Pst dengan terdakwa Dra. Puji Hastuti, LHP keuangan sebagai laporan utama telah dipergunakan oleh Kejaksaan Agung sebagai dasar berkerjanya subsistem peradilan tindak pidana korupsi. Bahkan, akumulasi pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi berjumlah sama dengan hasil audit BPK sesuai Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara Nomor 24/LHP/XVII/05/2012.

Persoalan yang dihadapi hari ini adalah LHP hanya dijadikan sebagai dokumen fakultatif, atau dalam kata lain bersifat sebagai pendukung dan belum dijadikan sebagai dokumen acuan bagi penegak hukum. Hipotesis ini dapat dilihat dari data yang dirilis BPK pada tahun 2014. Dari 223 LHP yang diserahkan BPK kepada Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK, baru sebagian (103 kasus) yang ditindaklanjuti hingga jatuhnya vonis pengadilan. Bahkan, dari 175 LHP yang disampaikan pada KPK, sejumlah 88 LHP tidak diketahui status tindak lanjutnya. Padahal, jamak diketahui BPK dan KPK telah menandatangani *Memorandum of Understanding (MoU)* perihal pemberantasan korupsi. MoU Nomor 01/KB/I-VIII.3/9/2006 dan Nomor 22/KPK-BPK/XI/2006 yang ditandatangani pada 2006 dengan lingkup kerja sama, yaitu Pertukaran Informasi (*link and match data*), Bantuan Personel, Pendidikan dan Pelatihan, Pengkajian, dan Koordinasi.

Tindak Lanjut Kasus Dugaan TPK Dari BPK Oleh APH Tahun 2003 S.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Dilimpahkan	LIDIK	SIDIK	TUT	VONIS
Polri	30	60	0	27	9	3	7
Kejagung	95	201	41	29	27	13	76
KPK	98	175	4	41	4	13	20
Jumlah	223	437	45	97	40	29	103
Kurs USD	Rp.11.500,-						

Menurut pandangan penulis, hasil temuan BPK yang tidak ditindaklanjuti tersebut dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, BPK bersama dengan Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK secara kelembagaan haruslah konsisten dalam menjaga harmonisasi kerja samanya dalam upaya pemberantasan korupsi. Aparat penegak hukum sepatutnya tidak lagi menempatkan LHP sebagai dokumen pendukung saja, melainkan perlu dilakukan tindak lanjut secara komprehensif dalam rangka menjamin efektifnya upaya *asset recovery* dalam pemberantasan korupsi tersebut. *Kedua*, BPK perlu melakukan evaluasi secara internal terkait kondisi tersebut mulai peninjauan secara institusional hingga pada taraf kualitas auditor yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga mampu menghasilkan *output* LHP yang konstruktif.

Penguatan BPK Secara Institusional dan Fungsional Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi

Dalam rangka meningkatkan peran BPK dalam pemberantasan korupsi, maka perlu dilakukan beberapa pendekatan. *Pertama*, pendekatan secara kelembagaan/institusional, hakikat BPK adalah sebagai komisi independen, sehingga independensi dan kemandirian BPK dari segala bentuk pengaruh eksternal merupakan sebuah keharusan. Jamak diketahui, model *Supreme Audit Institution* (SAI) yang diadopsi di Indonesia adalah pola *Board of Collegiate*, yang juga diterapkan oleh negara-negara Asia seperti Jepang dan Korea, serta negara Eropa seperti Jerman dan Belanda. Model ini menempatkan pimpinan lembaga diisi secara oligarkis yang terdiri atas unsur-unsur praktisi serta penegak hukum yang dipilih melalui seleksi terbuka (*Appointment by Selection Committee*) (Alastair Evans, 2008: 2).

Konsekuensinya adalah politik kebijakan di dalam institusi BPK masih sangat rentan untuk dipengaruhi oleh komposisi panitia seleksi yang dipilih oleh Presiden. Penulis berpandangan bahwa seleksi Pimpinan BPK harus dikawal sedini mungkin guna menghasilkan pimpinan yang berpengalaman serta representatif. Selain itu, komposisi calon komisioner BPK haruslah bebas dari pengaruh-pengaruh kekuasaan eksternal lainnya. Inilah *ratio legis* aturan pasal 13 huruf j Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK mewajibkan calon telah meninggalkan posisinya dari lingkungan pengelola keuangan negara setidaknya-tidaknya dua tahun sebelumnya.

Jika kita membaca bentangan sejarah pengisian anggota dan Pimpinan BPK selama ini, indikasi praktik nepotisme serta benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) dalam proses seleksi terasa begitu kentara. Pada 2014, hasil *fit and proper test* yang dilakukan Komisi XI DPR RI terhadap calon anggota BPK RI mengerucut pada lima nama, yakni Moermahadi Soerja Djanegara, Harry Azhar Aziz, Eddy Mulyadi Soepardi, Rizal Djalil, dan Achsanul Qosasih. Jika ditelisik, mayoritas nama tersebut diisi oleh politisi serta anggota DPR RI aktif. Sehingga, peluang terjadinya 'tawar-menawar' dalam proses tersebut sangat besar. Selain itu juga muncul nama Eddy Mulyadi Soepardi yang saat itu masih menjabat sebagai Deputy Investigasi BPKP sejak dua tahun terakhir, hal ini melanggar Pasal 13 huruf e Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang menegaskan, "Bahwa calon anggota BPK sesingkat-singkatnya dua tahun tidak menjabat jabatan pengelola keuangan negara."

Oleh karenanya, peningkatan terhadap imparialitas proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK menjadi sebuah urgensi yang harus dilakukan. Sejauh pengamatan secara komprehensif, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK merupakan salah satu langkah yang dapat dilakukan. Penerapan model *meritocracy system* dalam proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK akan meminimalisasi kemungkinan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam hal ini, perlu dirumuskan mekanisme seleksi yang transparan, serta melibatkan partisipasi publik secara penuh.

Sebetulnya ketentuan konstitusi membuat proses seleksi anggota BPK bernuansa sangat politis. Itu sebabnya sebagian besar anggota BPK diisi oleh figur yang berasal dari partai dan/atau memiliki

kedekatan emosional dengan partai. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tugas dan kewenangan BPK yang akan mengaudit lembaga kekuasaan yang diisi oleh para politisi. Proses seleksi yang dapat menjauhkan anggota BPK dari nuansa politik agaknya sulit dilakukan dengan revisi UU BPK. UUD 1945 menghendaki proses pemilihan dilakukan oleh DPR. Meskipun terdapat pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, namun sebagaimana layaknya sebuah pertimbangan, DPR dapat saja mengabaikan pertimbangan DPD RI dalam pemilihan anggota BPK.

Oleh karenanya sulit melakukan perbaikan melalui revisi UU, ada baiknya memperkuat independensi BPK tidak dilakukan pada mekanisme perundang-undangan di bawah UU. Solusi untuk penguatan dapat dilakukan dengan mengatur masa jabatan dan syarat menjadi anggota BPK. Perihal syarat menjadi anggota, misalnya, menentukan bahwa calon anggota BPK tidak pernah terlibat dalam keanggotaan partai politik. Syarat keanggotaan BPK itu tidak termasuk bagian yang kemudian diatur dalam RUU BPK. Idealnya, jumlah anggota BPK tetap 9 orang yang melaksanakan tugasnya secara kolektif kolegial. Sifat kolektif kolegial tersebut berimplikasi pada posisi ketua dan wakil ketua yang hanya bersifat administratif. Ketua mengadministrasikan fungsi anggota dalam kelembagaan pemeriksa keuangan. Ketua tidak dapat memberi perintah kepada setiap anggota pemeriksa keuangan.

Keberadaan Undang-Undang BPK memberikan keleluasaan bagi BPK untuk merekrut tim ahli, maka BPK harus didorong sedemikian rupa agar selektif dalam rekrutmen tenaga ahli yang kompeten. Tidak tertutup kemungkinan, BPK dapat merekrut personel yang berasal dari KPK dan PPATK khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi. Langkah ini sekaligus menjadi upaya pengintegrasian tiga lembaga tersebut melalui upaya *technical assistance*. Kedua, pendekatan yang perlu dilakukan di ranah fungsional lembaga BPK. Strategi yang dapat ditempuh adalah dengan lebih memfokuskan aktivitas *auditing* BPK pada sektor-sektor yang rawan korupsi, seperti BUMN, BUMD dan Pemerintah Daerah. Jamak diketahui, 76 persen hasil temuan BPK pada semester I Tahun 2016 melibatkan Pemerintah Daerah dengan total kerugian negara mencapai Rp. 1.138.010.000.000 (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I, 2016). Oleh karena itu, BPK harus didorong agar kinerjanya lebih maksimal dengan cara meningkatkan validitas serta kualitas LHP yang dihasilkan serta memantau proses penggantian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, sesuai amanat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

Terakhir penulis berpandangan bahwa BPK perlu melakukan *upgrading* atau pembekalan secara berkala terhadap para auditor terkait kegiatan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebab tak dapat dimungkiri bahwa tidak ditindaklanjutnya laporan hasil penghitungan kerugian keuangan negara BPK oleh DPR, DPRD, dan aparat penegak hukum dapat diakibatkan oleh proses audit yang tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pelatihan terhadap auditor BPK juga sangat penting dalam rangka menghindari terjerumusnya auditor pada tindakan *abuse of power*, seperti yang dialami oleh Suharto dan Enang Hermawan yang ditahan KPK akibat dugaan melanggar pasal 12 huruf a dan pasal 5 ayat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

BAB IV

LEGALITAS PENEMPATAN ANGGOTA POLISI DI INSTANSI LAIN

A. Penempatan Polri

Alasan penempatan pati Polri sebagai pejabat Gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara, antara lain: Kurangnya Pejabat Eselon I Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), kurangnya stabilitas daerah dan terdapatnya gelagat kerawanan serta untuk menjamin netralitas saat Pilkada merupakan alasan penunjukan perwira Polri menjadi Plt. Gubernur. Dasar hukum penunjukan tersebut yaitu Pasal 201 Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang mengamatkan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Sedangkan pada Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota mengatur Pejabat Gubernur dapat berasal dari "setingkat" pejabat pimpinan tinggi madya.

Setelah menganalisa penunjukan Pejabat Polri menjadi Pelaksana Tugas Gubernur berdasarkan fungsi dan kewenangan Polri, Kemendagri, dan Pemerintah provinsi adalah ilegal karena tugas dan fungsi yang serupa dengan Kepala Daerah Provinsi adalah tugas dan fungsi Kemendagri yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Selanjutnya berdasarkan persyaratan pengangkatan Pelaksana Tugas Gubernur adalah ilegal karena Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak membolehkan penunjukan Pati Polri yang sedang menduduki jabatan di kepolisian untuk menjadi Pelaksana Tugas Gubernur. Namun berdasarkan sifat atau keadaan kedaruratannya penunjukan pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur adalah legal karena adanya potensi ketidakstabilan dan gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye pemilihan kepala daerah. Untuk menghadapi permasalahan tersebut maka seharusnya penunjukan pejabat polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur.

Kekurangan personil setingkat pejabat tinggi eselon I di internal Kemendagri menjadi alasan utama dua Jenderal Polri diusulkan menjadi pelaksana tugas (plt) Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Beberapa Gubernur di antara sepuluh daerah yang akan melaksanakan pemilihan Gubernur diketahui telah habis masa jabatannya. Ada pula Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri sehingga membutuhkan Plt. Gubernur. Daerah yang gubernurnya telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan gubernur yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku Utara dan Papua.

Pengangkatan Pelaksana Tugas Gubernur memperhatikan aspek pengalaman dan kepemimpinan seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspimda)¹⁰⁴. Alasan lain pemilihan Pelaksana Tugas dari kalangan

¹⁰⁴ Adhi Wicaksono, Alasan Kemendagri Tunjuk Dua Jenderal Polri Jadi Plt. Gubernur, CNN Indonesia, 26 Januari 2018, <[https:// www. cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126203106-32-271921/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur](https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126203106-32-271921/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur)>

kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di Pilkada serentak 2018. Pendekatan Stabilitas dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih perwira Polri tersebut.¹⁰⁵

Dasar hukum yang dijadikan oleh Kemendagri untuk mengambil kebijakan tersebut yaitu ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dalam Pasal 201 yang berbunyi "untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku". Selain itu Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa pejabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi.¹⁰⁶

Penempatan Perwira Polri maupun TNI sebagai Pejabat Gubernur sudah dilakukan sebelumnya, contohnya di Aceh yang dipimpin sementara waktu oleh seorang Mayjen TNI dan di Sulawesi Barat yang dipimpin sementara oleh perwira tinggi Polri. Kedua wilayah tersebut aman saat melaksanakan Pilkada tahun 2017. Kedua daerah tersebut yaitu Sulawesi Barat yang dipimpin oleh Plt. Gubernur yaitu Irjen Pol. Carlo Tewu dan di Aceh yang dipimpin oleh Plt. Gubernur Mayejn TNI Soedarmo.¹⁰⁷ Untuk daerah yang masuk kategori rawan dibutuhkan koordinasi dan komunikasi yang baik.¹⁰⁸

No.	Nama	Pangkat/Jabatan	Daerah	Tahun
1	Soedarmo	Mayjen/PLT Gubernur	Aceh	2017
2	Carlo Tewu	Irjen Pol/PLT Gubernur	Sulawesi Barat	2017
3	Much. Irawan	Komjen Pol	Penjabat Gubernur Jawa Barat	2018

Agar tidak menimbulkan polemik menjelang Pemilihan Kepala Daerah secara serentak 2018, penunjukan dua pejabat tinggi atau Perwira Tinggi Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara oleh pemerintah, harus dijelaskan secara komprehensif untuk menentukan bahwa kebijakan yang diambil tersebut telah sesuai atau belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kementerian Dalam Negeri juga perlu menjelaskan secara komprehensif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pejabat setingkat eselon I pada lingkup institusi Polri atau TNI. Selain itu Kemendagri juga harus menjelaskan netralitas anggota Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur untuk mengantisipasi daerah-daerah yang dianggap kurang aman. Dengan kebijakan tersebut apakah dapat menjamin Pemilihan Kepala Daerah tersebut akan berlangsung dengan bersih dari intervensi dan tindakan yang tidak benar.

¹⁰⁵ Ika Devianti, Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur, (25 Januari 2018), <<http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>>

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Moh.Nadlir, Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju jenderal Polisi Jadi Penjabat Gubernur, (26 Januari 2018) <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>

¹⁰⁸ Ika Devianti, *Op.Cit.*

Legalitas Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur berdasarkan Fungsi dan Kewenangan Polri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kepala Daerah Provinsi

Sebelum mengkaji legalitas pengangkatan pejabat Polri tersebut lebih dalam dibahas terlebih dahulu makna dan batas kewenangan Pelaksana Tugas berdasarkan Pasal 34 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa: *"apabila pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Pelaksana tugas, melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap"*.

Konsep Pelaksana Tugas selama ini merujuk pada SK Kepala BKN No. K.26-20/V.24.25/99 tanggal 10 Desember 2001 tentang Tata Cara Pengangkatan PNS Sebagai Pelaksana Tugas. Konteksnya adalah jika tidak ada PNS yang memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural. Surat Kepala BKN No. K26.30/V.20.3/99 memberikan batasan kewenangan Pelaksana Tugas yaitu tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis menurut Penjelasan Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014, yaitu Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Sedangkan maksud perubahan status hukum kepegawaian yaitu melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Legalitas menunjuk pelaksana tugas juga dapat dikaji dari tugas dan kewenangan suatu institusi. Penulis membandingkan tugas, fungsi, peran dan kewenangan dari Kementerian Dalam Negeri, Kepala Daerah Provinsi, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memahami institusi mana yang memiliki tugas dan fungsi yang hampir serupa dengan kepala daerah Provinsi sehingga institusi tersebutlah yang paling berhak dan berwenang menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah Provinsi/ Gubernur.

Dalam Pasal 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 diatur bahwa: "Tugas Kementerian Dalam Negeri yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara". Jika dianalisa Pasal 3 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 maka dapat disimpulkan bahwa fungsi dari Kementerian Dalam Negeri yaitu: pelaksanaan kebijakan politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, koordinasi, pembinaan, dan dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendagri, pengelolaan barang milik/kekayaan negara pada Kemendagri, pengawasan tugas di lingkungan Kemendagri, pelaksanaan bimtek dan supervisi urusan Kemendagri di daerah, pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitas, dan evaluasi penyelenggaraan pemda, pelaksanaan litbang pemdagri, pengembangan SDM pemdagri; kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendagri.

Selanjutnya jika dianalisis Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka dapat disimpulkan bahwa tugas Kepala Daerah yaitu memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan ranperda tentang RPJPD dan ranperda tentang RPJMD kepada DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPd, mengajukan ranperda tentang APBD, ranperda tentang Perubahan APBD, dan ranperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan Rancangan Perda;
- b. Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan fungsi instansi terakhir Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatur bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 mengamanatkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kemudian pada Pasal 5 ayat (1) diatur bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

1. Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Plt. Gubernur Menurut Persyaratan Penunjukan Pelaksana Tugas Gubernur

Peraturan tentang Pejabat Sementara Kepala Daerah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tersebut, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: Pertama, menjalani cuti di luar tanggungan negara; kedua, dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Selanjutnya Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.

Kemudian Permendagri tersebut juga mengamanatkan agar gubernur memberikan cuti di luar tanggungan negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Berikutnya, dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye. Pada Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 diamanatkan agar Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada tahun 2016 terbit Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 142/P/2016 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Gubernur Sumatera Utara Sisa Masa Jabatan Tahun 2013-2018. Berdasarkan Keppres tersebut, Plt. Gubernur tidak harus berasal dari Pejabat Kemendagri. Keppres tersebutlah yang menjadi dasar hukum penunjukan Brigjen Pol. Carlo Brix Tewu sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Sulawesi Barat.

Mengacu pada Keppres tersebut, Mendagri Tjahyo Kumolo, kemudian menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang merevisi peraturan tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengatur bahwa "Pejabat Gubernur berasal dari Pejabat Pimpinan Tinggi Madya/setingkat di lingkungan Pemerintah Pusat/Provinsi. Dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 terdapat penambahan norma "setingkat" yang tidak tercantum dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 yang menjadi dasar hukum Kementerian Dalam Negeri mengusulkan Pati Polri menjadi Pelaksana Tugas Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 201 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang cq. UUD 1945.

Pasal 201 ayat (10) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa yang dapat menduduki pejabat gubernur, hanya orang yang telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini memerintahkan jabatan pimpinan tinggi madya yang dapat menduduki pejabat gubernur tidak boleh diberikan kepada orang yang menduduki jabatan setingkat.

Berdasarkan amanat Pasal 30 UUD 1945 maka kewenangan institusi Polri dan TNI yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban serta penegakan hukum sesuai dengan Pasal 30 UUD 1945. Ketentuan UUD 1945 tersebut menjadi landasan bahwa TNI/Polri harus profesional di bidang keamanan, ketertiban dan penegakan hukum. Anggota TNI/Polri bukanlah profesional di bidang pemerintahan daerah. Oleh karena pejabat TNI/Polri tidak tepat untuk menjabat Pelaksana Tugas Gubernur.

Pimpinan tinggi madya yang berhak menjadi Pelaksana Tugas Gubernur telah diatur dalam rezim jabatan aparatur sipil negara, yang tercantum dalam Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur bahwa jabatan pimpinan tinggi terdiri atas Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Madya, dan Pratama. Dalam Pasal 1 angka (7) UU Nomor 5 Tahun 2014 diatur bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah kemudian angka 8 UU Nomor 5 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi.

Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan tersebut dapat disimpulkan bahwa hanya orang yang berada dalam jabatan ASN saja yang dikategorikan sebagai pimpinan tinggi madya yang dapat menjadi Pelaksana Tugas Gubernur.

Selanjutnya akan dianalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur persyaratan dan jabatan yang dapat ditempati oleh anggota TNI dan Polri.

Pengisian jabatan ASN oleh anggota Polri diatur dalam Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 2014 yang memerintahkan:

- a. Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN;
- b. Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:
- c. Prajurit Tentara Nasional Indonesia;
- d. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

- e. Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- f. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan analisis Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 2014 tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan ASN yang dapat diisi oleh anggota Polri adalah sebatas jabatan ASN tertentu. Dalam Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur bahwa jabatan ASN tertentu di lingkungan instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 148 ayat (1) PP Nomor 11 Tahun 2017 diamanatkan bahwa Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada Pasal 148 ayat (2) diperintahkan agar Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh anggota Polri adalah hanya berada di instansi pusat. Demikian pula dengan perwira Polri yang akan ditunjuk menjadi Penjabat Gubernur, harus terlebih dahulu telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya di instansi pusat, bukan jabatan setingkat yang bisa ditunjuk secara langsung dari Polri, karena UU cq. Konstitusi tidak membolehkan jabatan setingkat.

Dari seluruh uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa perintah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang tidak membolehkan penunjukan Pati Polri yang sedang menduduki jabatan di kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi Pelaksana Tugas Gubernur.

Amanat reformasi tentang pengaturan anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar Kepolisian Negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengamanatkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Perlu pula dicermati bahwa apabila suatu saat nanti Kemendagri membuat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mendagri yang memudahkan anggota Polri untuk dijadikan aparatur sipil negara pada jajaran Kemendagri, maka hal ini jangan sampai menyebabkan institusi Kepolisian Daerah berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, tentunya hal ini dapat menyebabkan penegakan hukum yang tidak netral dan obyektif dan mengutamakan kekuasaan atau penegakan hukum berada dalam kewenangan eksekutif. Tugas dan fungsi Polri tidak saja dalam bidang eksekutif dalam rangka keamanan dalam negeri akan tetapi juga sebagian dalam bidang yudikatif yaitu penegakan hukum, di mana Polri dapat menetapkan seseorang sebagai tersangka, untuk itu akan sangat berbahaya jika jabatan sipil juga dipegang oleh pejabat Polri aktif.

Berdasarkan amanat Tap MPR No.VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI POLRI dalam Pasal 10 ayat (1) memerintahkan agar Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Selanjutnya Pasal 10 ayat (3) Tap MPR

No. VII Tahun 2000 memandatkan bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Presiden perlu untuk melestarikan semangat reformasi sebagaimana yang tertuang dalam amanat reformasi 1998 yaitu menolak dwifungsi TNI dan Polri.

2. Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Menurut Sifat atau Keadaan Kedaruratannya

Kementerian Dalam Negeri telah menyatakan bahwa rencana penunjukan perwira Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur disebabkan oleh adanya potensi ketidakstabilan dan adanya gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye Pemilu Calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Adanya potensi ketidakstabilan dan gelagat kerawanan juga dijelaskan pada website Kesbangpol Kemendagri terdapat artikel yang berjudul Bahaya Isu Sara di Pemilihan Kepala Daerah Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme. Artikel tersebut menyatakan bahwa Provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik.¹⁰⁹

Dari uraian tersebut sangat jelas bahwa penunjukan pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur disebabkan oleh adanya gelagat kerawanan yang berbau suku, agama, ras, dan antar golongan yang dapat memicu terjadinya konflik sosial bahkan disintegrasi sosial. Dengan demikian solusi terbaik rencana Kementerian Dalam Negeri tersebut dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada).

Hal ini diambil dengan mempertimbangkan adanya kegentingan yang memaksa sehingga pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Selain Daniel, (alm.) Prof. Herman Sihombing dalam bukunya : Hukum Tata Negara Darurat (1996, Penerbit: Djambatan), menilai maksud dari "kegentingan yang memaksa" dan "bahaya" adalah sama. Namun, Pasal 22 ayat (1) itu dianggap lebih genting dan amat terpaksa, sehingga tanpa menunggu syarat-syarat suatu pembentukan UU, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya atau darurat. Dalam keadaan yang tidak normal seperti konflik sosial pada saat penyelenggaraan Pemilu UU yang terkait dengan Pemilihan Umum seperti UU Pemilu, ASN, Polri, dan Pemerintahan Daerah dapat diselaraskan dengan kondisi negara Indonesia yang menurut penilaian Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa demi menjaga stabilitas dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁰

Dengan mempertimbangkan gelagat kerawanan nasional berdasarkan Suku Agama, Ras dan Antar golongan (SARA) dan jangka waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang sangat dekat maka sesuai Pasal 22 UUD 1945 pemerintah sebaiknya segera menerbitkan Perppu Penunjukan Pejabat Polri Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur.

Dalam kondisi terkini, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangan putusan uji materi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberi tiga syarat penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Pertama, apabila ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, apabila Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang, tetapi tidak memadai. Ketiga,

¹⁰⁹ Bahaya Isu Sara di Pilkada Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme, sumber dari merdeka.com, diupload (02 Februari 2018), <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2018/7409/Bahaya-Isu-SARA-di-Pilkada-Serentak-dan-Potensi-Munculnya-Radikalisme/berita>

¹¹⁰ Novrieza Rahmi, Memaknai Irisan Perppu dan UU Darurat, (04 September 2017), < <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59ad2f9c2a944/memaknai-irisan-perppu-dan-uu-darurat> >

kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu cukup lama.

Sementara, ada keadaan mendesak yang memerlukan kepastian untuk diselesaikan. Namun, syarat ini masih menjadi perdebatan dan dianggap tidak mengikat karena hanya terdapat dalam pertimbangan, bukan dalam amar putusan.

Menurut syarat-syarat obyektif kegentingan memaksa dari penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. tergantung pada penilaian Presiden. Dengan demikian sudah tepat dan layak Presiden menerbitkan Perppu agar potensi kerawanan sosial pada masa kampanye Pemilihan Kepala Daerah tidak berkembang menjadi konflik sosial bahkan menjurus pada disintegrasi bangsa. Meskipun masih potensi namun berdasarkan artikel Kesbangpol Kemendagri yang menyatakan bahwa provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik dan pengalaman Pilkada sebelumnya telah memenuhi syarat agar Presiden mengeluarkan Perppu Penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. Pada Provinsi yang Memiliki Kerawanan Sosial yang Tinggi.

Jimly berpendapat, Pasal 22 hanya menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa yaitu unsur *reasonable necessity* (kebutuhan yang mengharuskan) dan *limited time* (keterbatasan waktu). Syarat-syarat yang obyektif dari kegentingan yang memaksa adalah tergantung penilaian Presiden apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Akan tetapi penetapan Perppu oleh Presiden tidak harus selalu didahului keadaan bahaya. Saat negara dalam kondisi normal sekalipun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat menetapkan Perppu.

Dalam kondisi terkini, MK dalam pertimbangan putusan uji materi Nomor 138/PUU/VII/2009 telah memberi tiga syarat penerbitan Perppu. Pertama, apabila ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, apabila UU yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada UU, tetapi tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu cukup lama. Sementara, ada keadaan mendesak yang memerlukan kepastian untuk diselesaikan. Namun, syarat ini masih menjadi perdebatan dan dianggap tidak mengikat karena hanya terdapat dalam pertimbangan, bukan dalam amar putusan.

Dalam rangka implementasi Perppu tersebut maka menurut Prinsip-Prinsip Siracusa pembatasan hak-hak asas manusia hanya bisa dilakukan jika memenuhi kondisi-kondisi berikut: diatur berdasarkan hukum, diperlukan dalam masyarakat demokratis, untuk melindungi ketertiban umum, untuk melindungi kesehatan publik, untuk melindungi moral publik, untuk melindungi keamanan nasional, untuk melindungi keselamatan publik, melindungi hak dan kebebasan orang lain.

Syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, adalah sebagai berikut:

- a. Pernyataan berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden sedangkan pengaturan materil keadaan darurat dituangkan dalam bentuk Perppu;
- b. Pejabat yang berwenang menetapkan keadaan darurat itu hanya Presiden;
- c. Perpres dan Perppu tersebut disahkan oleh Presiden serta diundangkan dalam lembaran negara;
- d. Perppu menentukan ketentuan Undang-Undang yang dikesampingkan oleh berlakunya Perppu tersebut;
- e. Perpres menentukan wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia;
- f. Perppu dan Perpres harus menentukan lama berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika tidak ditegaskan, berarti Keppres atau Perppu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR

sampai dengan dibukanya masa persidangan berikutnya sesuai Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945;

- g. Segera setelah dilakukan Perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Jika dalam masa persidangan berikutnya DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, maka Perppu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.

3. Penempatan Anggota Kepolisian Republik Indonesia di Luar Instansi Kepolisian

Salah satu isu besar dalam pembinaan karier Polri yang saat ini terjadi, adalah fenomena *bottle-neck* bagi Pamen Polri. Pamen Polri sendiri merupakan salah satu level perwira yang dikenal dalam organisasi Polri. Fenomena *bottle-neck* dalam organisasi Polri dikonfirmasi oleh mantan Kapolri Jenderal Polisi (Purn) Tito Karnavian melalui website resmi Humas Polri¹¹¹, dijelaskan bahwa saat ini terjadi penumpukan antrean jabatan pada jenjang Kombes yang akan naik ke Brigadir Jenderal (Brigjen). Disamping itu, fenomena *bottle-neck* ini tentunya berimplikasi kepada pembinaan karier bagi Pamen Polri dan, implikasi negatifnya berdampak kepada pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai pelayan publik.

Hal tersebut juga diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan hal tersebut menyebabkan timbulnya tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Polri yang ditunjukkan sebagai salah satu pelayan publik dan oleh sebab itu kinerja Polri harus didukung dengan sistem perencanaan karier yang tepat akan memiliki pengaruh sangat besar dalam masalah ini.

Permasalahan dalam artikel ini akan dianalisis menggunakan teori terkait dengan proses perencanaan SDM¹¹². tentang tahapan perencanaan SDM antara lain : ¹⁾ Meramalkan, Mengumpulkan dan Menganalisis, ²⁾ Menentukan Tujuan dan Kebijakan SDM, ³⁾ Menentukan Agenda SDM, ⁴⁾ Melakukan Perencanaan, Kontrol dan Pengawasan terhadap SDM. Melalui penggunaan teori ini diharapkan akan diketahui korelasi antara fenomena *bottle-neck* dengan sistem perencanaan yang diterapkan dalam organisasi Polri¹¹³.

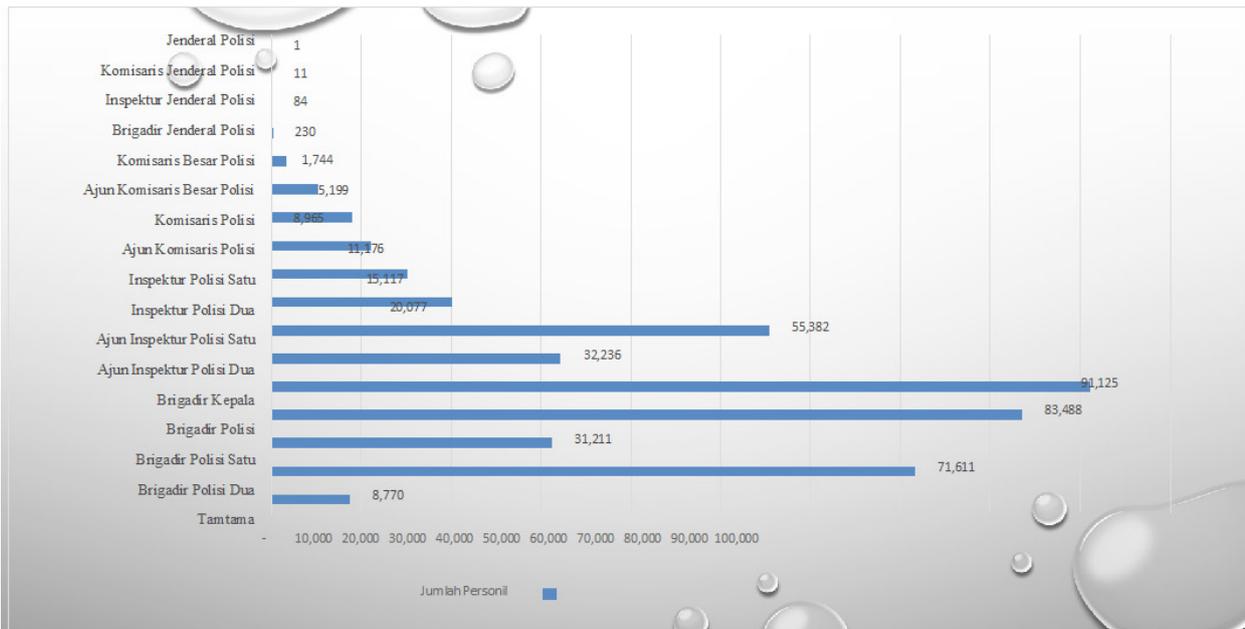
Ditinjau dari jumlah personil dalam struktur institusi, berdasarkan data internal Staf Sumber Daya Manusia (SSDM) Polri yang dituangkan dalam suatu Laporan Kekuatan Personel Polri Triwulan III Tahun 2019, diketahui bahwa susunan personil Mabes Polri dengan jenis kepegawaian Polisi adalah sebagaimana tertuang pada grafik berikut:

¹¹¹ Humas polri. (2019). Tito Karnavian cerita dibuat pusing saat menjadi kapolri, apa -Divisi Humas Polri. <https://humas.polri.go.id/2019/11/06/tito-karnavian-cerita-dibuat-pusing-saat-menjadi-kapolri-apa-itu>

¹¹² Schuler, R. S. & Jackson, S. E., 1987. Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission. Linking Competitive Strategies With Human Resource Management Practice. The Academy of Management Executive

¹¹³ Santoso, A. (2019). Ledakan Kombes, 460 Perwira Menengah Antre Jadi Jenderal. <https://news.detik.com/berita/d4775800/ledakan-kombes-460-perwira-menengah-antre-jadi-jenderal>

Gambar Susunan Personil Mabes Polri



Sumber: Baginfolpers Robinkar SSDM Polri, Oktober 2019

Berdasarkan grafik di atas, dapat mengindikasikan beberapa permasalahan dalam manajemen SDM Polri. Salah satu permasalahan yang ada dalam hal ini adalah gap yang besar antara perwira menengah dan perwira tinggi mengakibatkan terjadinya kondisi *bottle-neck* kenaikan pangkat.

Hal ini dikonfirmasi melalui wawancara dengan Karobinkar SSDM Polri, Kabagmutjab SSDM Polri dan Kabag Gassus Robinkar SSDM Polri. Karobinkar SSDM Polri membenarkan adanya fenomena *bottle-neck* yang berujung kepada terjadi penumpukan personel khususnya di pangkat Kombes ke Brigjen atau eselon 2A. Bagi Pamen Polri dengan pangkat Kombes, personel yang eligible untuk bisa menjabat di jabatan 2A terdiri atas yang baru menyelesaikan pendidikan Sespimti sebanyak 98 orang. Dari jumlah ini telah diurai menjadi 68 orang untuk Pati. Sementara itu personel yang saat

ini pengembalian dari kementerian lembaga penumpukan belum dapat jabatan jumlahnya ada 53 (lima puluh tiga) orang. Hal ini berdampak kepada personel Ajun Komisaris Besar Polisi (AKBP) yang seharusnya mengalami kenaikan pangkat Komisaris Besar Polisi (KBP) menjadi sedikit terhambat. Hal ini disebabkan karena ruang jabatan Kombes itu mengalami overload sebanyak 256 (dua ratus lima puluh enam) orang.

Rata-rata jumlah pensiun Komisaris Besar Polisi (KBP) itu sebanyak 124 orang pertahunnya. Sementara jumlah personel yang saat ini eligible dari AKBP ke Kombes itu juga hampir 16 (enambelas) orang. Oleh karenanya diperlukan waktu sekitar 5 (lima) tahun untuk melakukan penguraian jumlah personel.

Personel dengan pangkat Kombes yang eligible ke jenjang Pati dan telah menempuh pendidikan adalah sejumlah 68 (enam puluh delapan) orang. Diantara jumlah tersebut yang sudah *eligible* artinya sudah menduduki jabatan eselon 2B1 itu ada 260 (dua ratus lima puluh) orang. Oleh karenanya saat ini kurang lebih ada 320 (tiga ratus dua puluh) orang lebih yang akan bersaing untuk jabatan eselon 2A/Brigjen, dan rata-rata untuk Pati yang pensiun setiap tahunnya itu ada 50 (lima puluh) orang.

Jadi untuk mengurai penumpukan Polri butuh waktu kurang lebih selama 6 tahun. Melihat hal tersebut maka SSDM Mabes Polri membuat strategi dalam rangka mengurai penumpukan jabatan baik AKBP, Kombes dan mengurai Jenderal yang saat ini mengalami non-job.

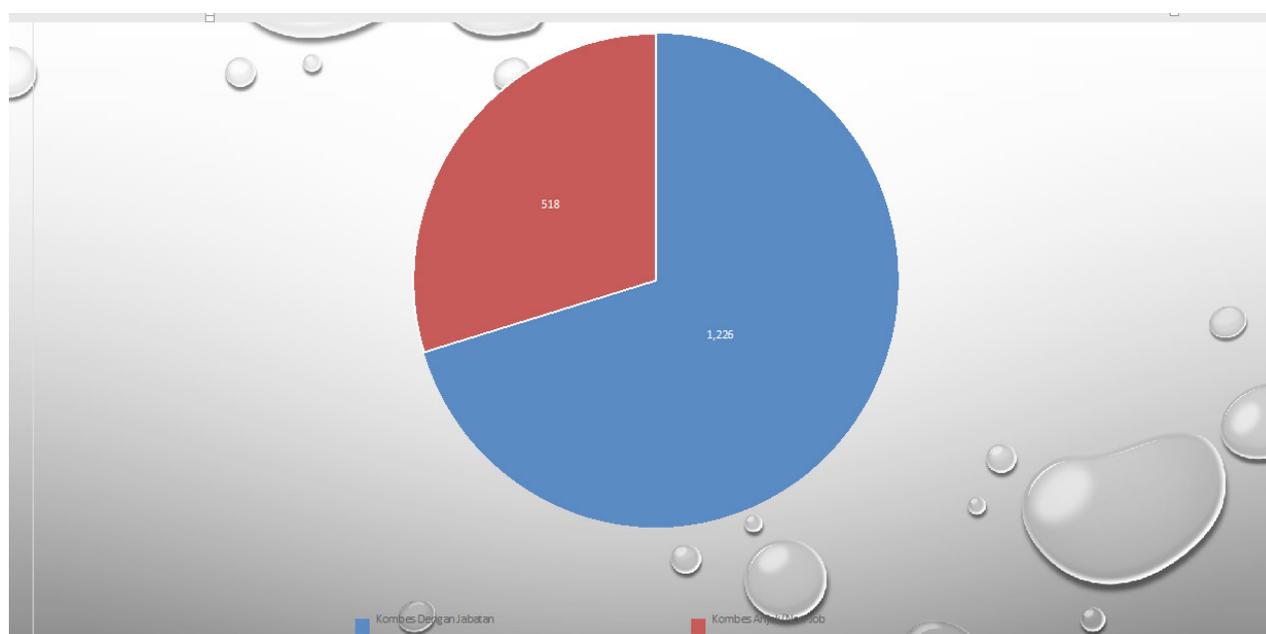
Untuk itu SSDM Polri menetapkan beberapa langkah yang diharapkan akan menjadi solusi fenomena *bottle-neck* ini. Diantaranya adalah restrukturisasi organisasi Polri melalui meningkatkan tipologi Polda, melakukan ritrokasi berbasis kompetensi, dan melakukan pemberdayaan personel Polri yang sudah memenuhi persyaratan dan kompetensi untuk bisa di tugaskan di Kementerian Lembaga.

Sementara itu menurut Kabag Mutjab SSDM Polri, fenomena *bottle-neck* Polri disebabkan oleh kondisi peserta pendidikan pengembangan Sespimmen yang jumlahnya tidak sesuai lagi dengan kuota. Hal ini turut berimplikasi kepada permasalahan *bottle-neck* pada jabatan Kombes.

Menurut Kabag Mutjab SSDM Polri, salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan ini adalah penempatan anggota Polri diluar struktur serta membuka jabatan fungsional di lingkungan Polri.

Berikut adalah data terkait dengan status dan jabatan Kombes di Mabes Polri:

Gambar 1.2 Susunan Status Pamen Polri Berpangkat Kombes



Sumber: Baginfopers Robinkar SSDM Polri, Oktober 2019

Berdasarkan data-data yang ditemukan dan konfirmasi dari hasil wawancara terhadap informan dapat diketahui bahwa benar adanya fenomena *bottle-neck* terjadi di organisasi Polri, khususnya bagi personil Pamen dari jabatan Kombes kondisi *bottle-neck* tersebut menyebabkan terjadinya penumpukan antrean jabatan yang menjadi momok dalam pengembangan karier anggota Polri dengan pangkat Komisaris Besar. Hal ini menunjukkan adanya suatu permasalahan struktur institusi yang tidak ideal yang disebabkan oleh kondisi *bottle-neck* dalam institusi Polri¹¹⁴.

Sistem penempatan jabatan yang diterapkan di institusi Polri ini pada dasarnya adalah sama dengan sistem *rank-in-person*. Secara konseptual, sistem *rank-in-person* yang diterapkan pada sektor publik (termasuk militer) dalam tahap perencanaan pengelolaan SDM memiliki kriteria yang berorientasi pada: a) mencari orang-orang muda berpotensi tinggi yang relatif tidak berpengalaman untuk memulai karier di tingkat awal; b) memilih individu berdasarkan potensi jangka panjang dan kemampuan mereka untuk tampil di berbagai tingkatan melalui karier; dan c) memiliki tugas fleksibel yang berubah secara berkala. Dalam hal ini, pelatihan sering dimasukkan sebagai bagian

¹¹⁴ Mukhtas, H., 2019. Analisis Struktur Organisasi Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia: Kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi. Jurnal Keamanan Nasional.

dari perubahan tugas untuk memberikan keterampilan yang baru dibutuhkan. Individu harus tetap tersedia untuk penugasan geo grafis atau fungsional apapun.¹¹⁵

Dalam mengantisipasi kebutuhan SDM bagi organisasi Polri, aktivitas penempatan dilakukan dengan meliputi pemindahan (*transfer*), promosi (*promotion*) maupun demosi (*demotion*). Akan tetapi bentuk pemindahan ataupun promosi tersebut banyak mengalami hambatan dalam organisasi Polri bagi Pamen Polri. Khususnya hal ini banyak terjadi bagi Pamen Polri dengan pangkat Kombes. Hal ini sehubungan dengan lonjakan jumlah personel dengan pangkat Kombes yang tidak berimbang dengan jumlah jabatan yang tersedia bagi Pati, terutama dengan pangkat Brigadir Jenderal Polisi. Oleh karenanya, aktivitas penempatan berupa promosi menjadi masalah tersendiri dalam manajemen SDM untuk Pamen dalam organisasi Polri.

4. Fenomena *Bottle-Neck* Bagi Perwira Menengah Berpangkat Komisaris Besar Polisi

Sehubungan dengan sistem kepangkatan yang digunakan dalam organisasi Polri, maka aktivitas transfer serta promosi yang dilakukan akan turut memperhitungkan ketersediaan jabatan. Sesuai dengan sistem pola karier perwira Polri, diatas pangkat Kombes adalah pangkat Brigadir Jenderal Polisi. Berdasarkan Perkap Kapolri No. 9 Tahun 2016 tentang Sistem Pembinaan Karier Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 6 diketahui bahwa pangkat Brigadir Jenderal Polisi merupakan pangkat Jenderal Polisi yang diperoleh dari tahapan jabatan struktural dan fungsional, baik di dalam maupun di luar struktur organisasi Polri.

Meninjau susunan personil Mabes Polri, diketahui bahwa saat ini terdapat 1.744 orang Pamen Polri dengan pangkat Kombes. Sementara itu, susunan personil Mabes Polri dengan pangkat Brigadir Jenderal Polisi adalah sebanyak 230 orang. Angka ini menunjukkan adanya selisih yang besar antara jumlah Kombes dan jumlah Brigadir Jenderal Polisi. Dalam hal banyak personel berpangkat Kombes yang memiliki kualifikasi untuk mendapatkan promosi kenaikan pangkat maupun jabatan struktural sebagai Brigadir Jenderal Polisi, maka hal ini akan mengalami hambatan tersendiri mengingat sedikitnya jumlah jabatan yang tersedia. Jumlah ini tidak seimbang dengan banyaknya personel dengan pangkat Kombes pada saat ini. Jumlah selisih yang besar antara perwira menengah dan perwira tinggi ini juga dikenal sebagai kondisi *bottle-neck* kenaikan pangkat. Kondisi *bottle-neck* tersebut menunjukkan permasalahan struktur organisasi yang tidak ideal¹¹⁶.

Hal ini telah dikonfirmasi oleh mantan Kapolri Jenderal Polisi (Purn) Tito Karnavian melalui website resmi Humas Polri (Divisi Humas Polri, 2019), yang menjelaskan bahwa saat ini terjadi penumpukan antrean jabatan pada jenjang Kombes Polisi yang akan naik ke Brigadir Jenderal (Brigjen). Terkait dengan hal tersebut, Jenderal Polisi (Purn) Tito membenarkan adanya fenomena ledakan kenaikan pangkat personel yang berpangkat Kombes kepada Jenderal Bintang Satu. Hal ini menjadi suatu permasalahan sehubungan dengan antrean perwira berpangkat Kombes yang menunggu tidak sebanding dengan jumlah Jenderal yang pensiun setiap tahunnya.

Menurut penjelasan Jenderal Polisi (Purn) Tito, diketahui bahwa ledakan jabatan ini disebabkan oleh sistem manajemen SDM Polri pada masa lampau. Ledakan ini dimulai sejak angkatan 1983, 1984, hingga 1988. Permasalahan terbesar muncul pada tahun 1988, dimana dalam angkatan tersebut yang lulus pendidikan tinggi jenderal terdapat lebih dari 400 (empat ratus) orang.

¹¹⁵ Shafritz, J. M., 2001. Personnel management in government : politics and process. New York: New York : Marcel Dekker.

¹¹⁶ Mukhtas, H., 2019. Analisis Struktur Organisasi Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia: Kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi. Jurnal Keamanan Nasional.

Hal ini selanjutnya menyebabkan ledakan personel pada pangkat Kombes mantap atau eselon II B1 dimana sebelum angkatan itu diduduki oleh Kombes hanya beberapa orang saja¹¹⁷.

Lebih lanjut, berdasarkan penjelasan yang disampaikan oleh Kadiv Humas Polri, Brigjen. Pol. Dedi Prasetyo dalam Santoso (2019), pada dasarnya terdapat sekitar 460 orang Kombes yang telah eligible untuk naik pangkat ke jenjang Brigjen. Yang dimaksud dengan 'eligible' adalah para Kombes yang sudah menyelesaikan pendidikan sekolah Dikbangum (Sespimti) untuk pangkat perwira tinggi (Pati). Sehingga demikian pada dasarnya sudah memenuhi syarat untuk mendapatkan promosi jabatan setingkat lebih tinggi¹¹⁸.

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa terdapat permasalahan dalam hal penetapan rencana pengelolaan sumber daya manusia pada institusi Polri. Dalam proses perencanaan pengelolaan SDM seharusnya SSDM Polri diharuskan mampu mengetahui berapa jumlah tenaga kerja yang diperlukan. Jumlah ini kemudian perlu untuk disesuaikan dengan penempatan personel. Selain itu juga perlu dilihat struktur organisasi dan tugas pokok dan fungsi dari instansi Polri agar tidak terjadi penumpukan antrean jabatan se bagaimana yang telah terjadi.

Fenomena *bottle-neck* ini tidak terlepas dari proses perencanaan SDM yang tidak terlaksana dengan baik. Merujuk pendapat¹¹⁹, terdapat empat langkah utama didalam proses perencanaan sumber daya manusia, antara lain 1) Meramalkan, Mengumpulkan dan Menganalisis, 2) Menentukan Tujuan dan Kebijakan SDM, 3) Menentukan Agenda SDM, 4) Melakukan Perencanaan, Kontrol dan Pengawasan terhadap SDM.

Sumber data yang dikumpulkan dapat bersumber dari lingkungan (baik dari internal dan juga eksternal), pengalaman yang telah lalu dan pengamatan di saat ini. Terjadinya lonjakan jumlah personel berpangkat Kombes saat ini tidak terlepas dari rekrutmen yang dilakukan pada masa yang lampau. Mengacu kepada pola pembinaan karier Polri pada masa yang lampau, pada dasarnya kebutuhan akan meramalkan, mengumpulkan dan menganalisis data telah disadari.

Kondisi diatas terlihat dari Surat Keputusan Kapolri nomor 493/X/1992 tentang Penggunaan Prajurit Polri yang menyatakan bahwa sistem karier Polri meliputi:

- a. Penentuan sasaran dan lingkup karier;
- b. Penentuan norma dan pola karier;
- c. Mengadakan analisa dan *nevelliring* jabatan;
- d. Menentukan urutan-urutan jabatan, kepangkatan, pendidikan dan giliran penugasan;
- e. Menyusun klasifikasi perwira Polri dan analisa kebutuhan perwira yang disesuaikan dengan komposisi personil.

Perihal lonjakan ini tidak dapat dipisahkan dari kurang matanya analisis dan prediksi kebutuhan personel di masa mendatang dalam organisasi Polri. Terlepas dari bentuk kebijakan yang dahulu telah ada, hal ini mengindikasikan bahwa pada masa lampau organisasi Polri belum menerapkan tahap meramalkan, mengumpulkan dan menganalisis data yang tepat. Seharusnya tahapan ini dilakukan dengan melakukan perumusan terhadap jumlah kebutuhan pegawai serta melakukan penyusunan formasi anggota Polri, baik di pusat maupun di daerah.

¹¹⁷ Ramadhan, 2019. Penyebab Ledakan Kombes Dalam POLRI. Asumsi.com. 8 November 2019 <https://www.asumsi.co/post/penyebab-ledakan-kombes-dalam-polr>

¹¹⁸ Santoso, A. (2019). Ledakan Kombes, 460 Perwira Menengah Antre Jadi Jenderal. <https://news.detik.com/berita/d4775800/ledakan-kombes-460-perwira-menengah-antre-jadi-jenderal>

¹¹⁹ Schuler, R. S. & Jackson, S. E., 1987. Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission. Linking Competitive Strategies With Human Resource Management Practice. The Academy of Management Executive.

Rekapan informasi peramalan pegawai yang dibutuhkan, pendataan SDM dan jumlah keseriusan pemohon dari setiap Polda menjadi hal yang esensial untuk dilakukan, sementara sistem rekrutmen institusi Polri pada masa lampau yang tidak berpedoman kepada tahap perencanaan SDM menjadi salah satu penyebab fenomena *bottle-neck* ini.

Tahap kedua meletakkan titik berat terhadap proses penentuan tujuan dalam organisasi. Penentuan kebijakan SDM haruslah jelas, hal ini dimaksudkan untukantisipasi perubahan yang terjadi dalam lingkungan organisasi khususnya di Mabes Polri.

Sehubungan dengan upaya untuk mengantisipasi pengembangan perubahan yang terjadi, maka diperlukan penetapan kebijakan dalam perencanaan SDM. Pada saat ini, dalam organisasi Polri memiliki jumlah personil dengan jabatan Kombes yang berlebih. Hal ini terlihat dalam susunan status Pamen Polri berpangkat Kombes yang tidak memiliki tugas dalam kesehariannya (nonjob/ anjak). Yang dimaksud dengan status Anjak adalah kondisi dimana seorang personil Polri sedang berada dalam posisi non-job yang disebabkan oleh sebab tertentu, antara lain sedang melakukan persiapan sekolah/pendidikan, ada masalah tertentu yang bersangkutan dengan personil tersebut (sedang dalam proses pendidikan, pemeriksaan/riksa, sakit, dll.), dan/atau sedang dalam tahap persiapan pensiun¹²⁰.

Berdasarkan grafik 1.2 di atas, dapat dilihat bahwa terdapat sejumlah 518 (lima ratus delapan belas) personil Polri berada pada kondisi "antrean jabatan". Dalam kesehariannya, personil Polri berpangkat Kombes tersebut tidak memiliki tugas dan tanggung jawab pada posisi tertentu. Namun demikian, pihak Mabes Polri masih memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran gaji, remunerasi dan tunjangan jabatan termasuk kepada personil Polri berpangkat Kombes yang sedang menunggu antrean jabatan tersebut. Namun kondisi Anjak yang saat ini terjadi menjadi bukti nyata dampak lain dari lonjakan jumlah personel yang berpangkat Kombes. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa sistem perencanaan karier yang saat ini diterapkan dalam institusi Polri tidak mengantisipasi pengembangan organisasional dalam merespon perubahan. Peningkatan jumlah personil yang menyebabkan lonjakan secara mendadak dalam hal ini dapat dinilai sebagai bentuk tidak adanya antisipasi organisasi terhadap pengembangan organisasional dan perubahan.

Tahap ketiga adalah tahap perancangan mekanisme serta prosedur manajemen SDM. Pada tahap ini terlihat daya tawar rekrutmen calon pegawai yang memenuhi kualifikasi. Kegiatan yang dilakukan dalam tahap ini meliputi penyusunan rekrutmen dan seleksi, rotasi serta pemeliharaan pegawai.

Dalam rangka kebijakan SDM telah disusun, seharusnya dilakukan perancangan atas mekanisme serta prosedur manajemen SDM yang dapat diimplementasikan. Begitupun dalam organisasi Polri. Dalam hal pertimbangan Polri untuk melakukan rekrutmen perlu mempertimbangkan dampak kedepannya. Dengan mengukur usia saat penerimaan, proyeksi usia produktif serta ketersediaan jabatan dalam masing-masing pangkat perlu disusun dalam bentuk program tenaga kerja. Dalam konteks terjadinya fenomena *bottle-neck* dalam organisasi Polri, dinilai terdapat keterkaitan yang sangat erat dengan disintegrasi atas program pengadaan pegawai baru dengan program pemeliharaan bagi pegawai-pegawai yang produktif. Hal ini menunjukkan program tenaga kerja Polri di masa lampau yang tidak berjalan dengan baik.

Tahap keempat merupakan tahap pengawasan, mengevaluasi dan implementasi dari program manajemen SDM yang tengah berjalan. Evaluasi dilakukan agar diketahui kondisi objektif SDM dalam suatu organisasi. Pengetahuan ini menjadi penting sehubungan dengan upaya untuk menyesuaikan kepentingan berdasarkan analisa sebab dan akibat. Selain hal tersebut, hasil dari evaluasi akan dapat

¹²⁰ Dewantoro, B., 2019. Definisi Status Anjak Dalam Organisasi Polri [Interview] (22 November 2019).

dijadikan sebagai dasar atas feedforward, Dalam hal ini evaluasi juga perlu untuk dijadikan acuan dalam perencanaan selanjutnya dimasa yang mendatang.

Fenomena *bottle-neck* dalam organisasi Polri baru muncul dalam beberapa tahun belakangan ini dan fenomena yang terjadi saat ini cenderung menyebabkan kesulitan bagi Polri selaku institusi untuk dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan sumber daya manusia yang bersifat esensial, seperti pengembangan, kompensasi, dan kegiatan-kegiatan lainnya. Hal ini dapat diatasi dengan keluarnya Perkap No. 9 tahun 2016.

Berdasarkan Perkap No. 9 Tahun 2016, Polri diharapkan bersinergi dengan dengan lembaga Ad Hoc (sementara) KPK dalam fungsi untuk memberantas korupsi. Disamping itu juga terdapat opsi sinergi antara Polisi dan Kejaksaan untuk berfungsi sebagaimana mestinya. Apabila ditelusuri kepada sejarah asal muasal Polri, seperti juga pada kepolisian di negara lain, polisi berada dibawah departemen dalam negeri. Maka dapat diproyeksikan bahwa adanya kemungkinan sinergi antara Polri dengan Kementerian an Dalam Negeri.

Dengan harapan Polri dapat bersinergi serta bekerja sama dengan kementerian, lembaga/ non departemen, BUMN juga diharapkan akan dapat membantu upaya merestrukturisasi posisi jabatan. Ide ini juga dapat digunakan dengan harapan semakin efektifnya dalam memberantas korupsi dilingkungan pemerintah pusat, daerah, kementerian, lembaga/non departemen, dan institusi kepolisian itu sendiri. Anggota Polri yang berpangkat Inspektur Jendral dapat ditempatkan di posisi sebagai kepala inspektorat (pengawasan) pada kementerian, BUMN, Pemerintahan Provinsi, Lembaga non departemen. Sedang sekretarisnya dapat diduduki oleh seorang Brigadir jendral Polisi. Pada level pemerintahan kabupaten dan kota, Kepala inspektorat dapat dijabat oleh seorang Brigadir jendral Polisi, sedang sekretarisnya, dapat dijabat oleh Komisariss Besar Polisi.

Jika di Indonesia ada 524 (lima ratus duapuluh empat) kepala daerah dan masing-masing daerah memiliki 3 (tiga) posisi untuk perwira tinggi, maka jabatan yang dapat diamanatkan adalah 1572 (seribu lima ratus tujuh puluh dua) posisi. Sedang untuk posisi di inspektorat pada kementerian, departemen dan BUMN, dimana: Pada 42 (empat puluh dua) kementerian dengan ketersediaan 84 (delapan puluh empat) posisi, 27 (duapuluh tujuh) Lembaga/non departemen dengan ketersediaan jabatan 54 (limapuluh empat) posisi, serta BUMN yang menurut Menteri BUMN Erick Tohir akan dirampingkan menjadi 100 BUMN, dengan ketersediaan jabatan kurang lebih sebanyak 200 (duaratus) posisi. Sehingga kurang lebih terdapat 1911 (seribu Sembilan ratus sebelas) posisi jabatan yang perlu untuk diisi, dan perwira tinggi memiliki kualifikasi dan kesempatan untuk mengisi jabatan ini.

Secara lebih terperinci lagi, diperkirakan paling sedikit ada lebih kurang 600 (enam ratus) posisi yang dapat diisi oleh perwira menengah berpangkat Kombes dan AKBP. Sehingga jika dikaitkan dengan fenomena *bottle-neck* yang saat ini terjadi, menurut hasil analisis diatas, maka masalah anjak atau *bottle-neck* pada penempatan jabatan akan terpecahkan, asal lembaga Kepolisian Republik Indonesia dapat bekerjasama dengan Kemendagri, Kementerian, Non kementerian dan lambaga serta BUMN di negara kita.

Namun dalam praktik yang saat terjadi saat ini, penempatan perwira menengah berpangkat Kombes dan AKBP dalam BUMN hanya dapat dilakukan berdasarkan permintaan dari BUMN tersebut. Sistem ini biasanya dilakukan dalam bentuk rekrutmen bagi Pamen Polri. Apabila terpilih, sistem rekrutmen yang biasa digunakan adalah dalam bentuk kontrak. Sistem inipun baru diterapkan oleh beberapa BUMN saja. Hal ini kemudian dinilai juga sebagai salah satu faktor terhambatnya dilakukan sistem penempatan personil dalam BUMN untuk dapat mengatasi permasalahan *bottle-neck* yang ada. Sehubungan dengan itu maka perlu adanya suatu kebijakan dari lembaga eksekutif ataupun Kementerian BUMN agar dapat berkoordinasi dengan Polri untuk bersinergi mengatasi permasalahan ini.

5. Peranan Polri dalam Wadah Negara Republik Indonesia

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN), sistem kepegawaian di Indonesia mengalami perubahan yang cukup mendasar, salah satunya adalah penyelenggaraan manajemen kepegawaian didasarkan pada sistem merit. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam penjelasan UU-ASN tersebut yang menyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud dengan sistem merit yaitu perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian jelaslah bahwa ruh dari sistem pengelolaan kepegawaian di Indonesia adalah merit sistem.

Hal ini sangat berbeda dengan kondisi penyelenggaraan kepegawaian sebelumnya yaitu ketika masih diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU No. 8/74). Di dalam pokok pikiran penjelasan UU No. 8/74 dinyatakan bahwa penyelenggaraan manajemen kepegawaian dilaksanakan berdasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu pertama sistem karir dan kedua sistem prestasi kerja. Sistem karir tersebut menekankan bahwa pengembangan karir seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) sangat ditentukan pada masa kerja, kesetiaan, dan pengabdian. Sedangkan sistem prestasi kerja digunakan sebagai alat atau instrumen terhadap pengangkatan seorang PNS pada suatu jabatan atau untuk kenaikan pangkat yang lebih tinggi dengan mendasarkan pada kecakapan dan prestasi kerja yang dicapai oleh PNS tersebut.

Paradigma lama mengenai penyelenggaraan manajemen kepegawaian yang telah berjalan sekian puluh tahun tersebut akhirnya mengalami perubahan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU No. 43/99). Setidak-tidaknya Terdapat 2 (dua) perubahan penting didalam UU No. 43/99, yaitu Pertama, berkaitan dengan perubahan arah pembinaan PNS. Sebelumnya pembinaan PNS dilaksanakan dengan berpedoman pada sistem karir dan sistem prestasi kerja.

Dengan UU No. 43/99 ini, pembinaan lebih ditekankan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kerancuan penilaian terhadap kemampuan seorang PNS dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sehingga akan diperoleh penilaian yang lebih obyektif terhadap kompetensi PNS tersebut. Kedua, berkaitan dengan pengangkatan PNS dalam suatu jabatan, yaitu UU No. 8/74 menentukan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilakukan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Kemudian hal tersebut diubah dengan berlakunya UU No. 43/99, dimana pengangkatan seorang PNS dilakukan dengan menerapkan prinsip profesionalisme.

Dalam rangka untuk lebih memantapkan, menjamin serta merealisasikan prinsip profesionalisme yang telah dicanangkan sebelumnya, maka pemerintah memberlakukan UU-ASN. Selain itu juga dikarenakan ASN adalah sebagai sebuah profesi yang harus berlandaskan pada profesionalitas jabatan. Untuk merealisasikan hal tersebut, maka diperlukan suatu sistem manajemen kepegawaian yang dapat menjamin prinsip profesionalisme dalam pengelolaan manajemen kepegawaian itu dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Prinsip profesionalitas jabatan yang ada di dalam UU-ASN berlaku bagi semua jabatan ASN termasuk seluruh jenjang jabatan yang ada didalamnya. Di dalam ASN tersebut Jabatan ASN dibagi menjadi 3 kelompok yaitu Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Selanjutnya dijelaskan bahwa Jabatan Administrasi terdiri dari Jabatan Administrator, Jabatan

Pengawas, dan Jabatan Pelaksana. Adapun Jabatan Fungsional dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu Jabatan Fungsional Keahlian dan Jabatan Fungsional Keterampilan. Terakhir, JPT yang dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu JPT Pratama, JPT Madya, dan JPT Utama.

Di dalam prinsip profesionalitas jabatan terdapat 3 (tiga) komponen yang sangat menentukan bagi keberhasilan pengelolaan sumber daya ASN. Komponen pertama yaitu kompetensi, komponen kedua yaitu kualifikasi, dan komponen terakhir yaitu kinerja. Ketiga komponen tersebut dapat dikatakan juga sebagai syarat mutlak yang harus ada di dalam suatu manajemen sumber daya manusia yang baik. Terutama dalam hal pengangkatan seorang pegawai ke dalam suatu jabatan. Misalnya pengangkatan seorang pegawai ke dalam suatu jabatan tanpa mempertimbangkan kompetensi yang dimilikinya yang sesuai dengan jabatan tersebut pasti menyebabkan terjadinya kesenjangan kompetensi antara pemangku jabatan dan jabatan yang didudukinya. Akibatnya tugas-tugas yang dimiliki jabatan tersebut dapat dipastikan tidak akan berjalan dengan baik yang pada akhirnya akan mengganggu kinerja organisasi.

Meskipun prinsip profesionalitas tersebut berlaku bagi semua jenis jabatan, namun UU-ASN memberikan porsi perhatian yang lebih kepada salah satu jenis jabatan yaitu JPT. Hal ini dapat dimaklumi dan dipahami karena di dalam JPT melekat fungsi kepeloporan (keahlian profesional, analisis dan rekomendasi kebijakan, dan kepemimpinan manajemen), pengembangan kerja sama dengan instansi lain, dan keteladanan.

Dalam pelaksanaannya, prinsip profesionalitas jabatan untuk JPT membutuhkan sistem rekrutmen yang memungkinkan perekrutan sumber daya pegawai tidak hanya dari internal organisasi tersebut. Melainkan dibuka peluang untuk mendapatkan sumber daya pegawai dari eksternal organisasi atau non ASN yaitu Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Hal ini bertujuan agar tercipta daya saing di dalam diri pegawai ASN itu sendiri serta tercipta lingkungan karir yang bersifat fleksibel dan luas. Artinya seorang pegawai ASN yang memenuhi syarat untuk menduduki suatu JPT tidak harus dibatasi dengan menduduki jabatan yang ada di instansinya. Akan tetapi yang bersangkutan dapat mengembangkan karirnya diluar instansinya yang masih dalam lingkup organisasi pemerintah.

Dalam hal pengisian Jabatan ASN tidaklah sama antara pengisian jabatan ASN yang berasal dari Pegawai ASN dengan Non ASN atau Anggota Polri dan Prajurit TNI. Menurut undang-undang tentang ASN, pengisian jabatan ASN diisi oleh pegawai ASN, namun Anggota Polri dan Prajurit TNI dapat mengisi jabatan ASN tertentu saja. Selain itu terdapat kondisi khusus yang harus dipenuhi apabila pengisian JPT di lingkungan instansi pemerintah oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI. Menurut UU-ASN, selain harus memenuhi prinsip profesionalitas jabatan atau sistem merit, Anggota Polri dan Prajurit TNI pada saat akan mengisi JPT memiliki 2 (dua) kondisi khusus yaitu sebagai berikut:

- a. JPT dapat diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.
- b. JPT di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di Instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah pengisian jabatan sipil yang berasal dari Anggota Polri dan Prajurit TNI harus dilakukan dengan melakukan alih status dan berdasarkan aturan yang berlaku. Data di Direktorat Kepangkatan dan Mutasi Pegawai terlihat bahwa untuk tahun 2016 ada sejumlah 5 orang yang beralih status menjadi PNS di sejumlah daerah, sedangkan untuk tahun 2017 ada sejumlah 2 orang yang beralih status menjadi PNS dengan jabatan yang

tidak ada kaitannya dengan pengalamannya di militer atau kepolisian seperti halnya Kepala Dinas Perhubungan, Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Ketua Sekolah Tinggi Penerbangan Indonesia dan lain sebagainya.

Selain permasalahan tersebut diatas, dalam riset awal ditemukan bahwa anggota TNI selain menduduki jabatan tertentu seperti yang diperbolehkan dalam UU ASN yaitu JPT, ditemui juga yang menduduki jabatan sebagai staf/pelaksana dimana tidak ada ketentuan yang mengatur hal tersebut, seperti halnya yang terjadi di Sekretariat Negara khususnya Sekretariat Militer Presiden.

Setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS), maka sudah tidak ada lagi kesempatan bagi Anggota Polri dan Prajurit TNI untuk dapat melakukan alih status, sehingga Anggota Polri dan Prajurit TNI dapat saja bekerja dilingkungan sipil baik dari level pelaksana hingga JPT apabila memang dibutuhkan. Berdasarkan hal tersebut diatas tidak menutup kemungkinan bahwa jabatan dilingkungan sipil dapat diduduki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI yang memang memiliki kompetensi yang sesuai dengan jabatan tersebut.

Oleh karena itu untuk menjamin kepastian pembinaan karir pegawai ASN di lingkungan instansi pemerintah, perlu kiranya dibuat penelitian tentang analisis jabatan ASN tertentu yang dapat diisi dari Anggota Polri dan Prajurit TNI. Oleh karenanya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah apa kriteria dan syarat dari jabatan ASN tertentu yang dapat diduduki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI. Tujuan dari penelitian ini adalah agar dapat dipetakan jabatan mana saja yang menggambarkan jabatan ASN, Anggota Polri dan Prajurit TNI. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2017 dengan lokus penelitian adalah Provinsi Kepulauan Riau, Kota Cilegon dan Sekretaris Negara dimana ketiga lokus tersebut memiliki pegawai yang berasal dari Anggota Polri dan Prajurit TNI.

Pengisian jabatan yang diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI dilingkungan sipil dahulu pernah dilakukan pada jaman Orde Baru. Hampir setengah jabatan di lingkungan sipil baik instansi pusat maupun daerah diisi oleh anggota ABRI, sehingga pada saat itu terdapat istilah Dwi Fungsi ABRI. Sejak dihapuskannya dwi fungsi ABRI pada tahun 2000, maka terjadi suatu pembatasan pengisian jabatan dilingkungan sipil dari Anggota Polri dan Prajurit TNI. Hal tersebut dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) yang menetapkan secara limitatif beberapa instansi pemerintah pusat yang dapat diisi dari anggota aktif TNI.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara (UU Polri) tidak membatasi instansi pusat maupun daerah yang dapat diduduki oleh anggota Polri, namun harus mengundurkan diri dari keanggotaan atau pension dari dinas kepolisian, walaupun dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Peraturan Kapolri tentang Penugasan anggota Polri) yang menyatakan bahwa Polri dapat ditugaskan ke Kementerian atas Persetujuan Kapolri baik untuk jabatan struktural maupun fungsional.

6. Militer dan Birokrasi

Menurut Fatah (1994), terdapat sekurang-kurangnya tiga bentuk birokratisasi khas Orde Baru: 1) melakukan pembesaran jumlah anggota birokrasi secara kuantitatif; 2) memberikan kewenangan besar kepada birokrasi untuk menjadi perpanjangan tangan negara dalam mengontrol masyarakat; 3) memasukkan kekuatan militer ke dalam birokrasi, baik dipusat maupun daerah.

Penguasaan militer atas birokrasi pada masa Orde Baru dapat dilihat dalam penelitian McDaugall (1982) yang menggambarkan bahwa persentase pejabat militer lebih dominan dibanding sipil dalam jajaran birokrasi. Perentase tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel Persentase Militer-Sipil dalam Tiap Departemen Tahun 1982

No.	Departemen	Militer (%)	Sipil(%)
1	Dalam Negeri	89	11
2	Luar Negeri	50	50
3	Pertahanan & Keamanan	100	0
4	Kehakiman	50	50
5	Penerangan	57	43
6	Keuangan	30	70
7	Perdagangan & Koperasi	38	62
8	Pertanian	40	60
9	Perindustrian	38	62
10	Pertambangan & Energi	14	86
11	Pekerjaan Umum	12	88
12	Perhubungan	56	44
13	Pendidikan & Kebudayaan	44	56
14	Kesehatan	38	62
15	Agama	56	44
16	Sosial	57	43
17	Tenaga Kerja & Transmigrasi	50	50
Rata-rata		48.18	51.82

Sumber: McDaugall, 1982

Secara keseluruhan, dilihat dari jumlah personel, menunjukkan betapa militer begitu besar peranannya dalam birokrasi yang merupakan unsur sipil. Meskipun secara umum posisi-posisi kekuasaan dibagi dengan orang-orang sipil, namun orang-orang sipil harus menyesuaikan diri dengan system dimana kekuasaan terletak di tangan militer. Pada masa Orde Baru, meskipun pemerintah mengklaim dirinya menganut sistem demokrasi namun yang terjadi adalah sebaliknya, pola hubungan antara sipil dan militer menganut kontrol militer terhadap sipil dengan alasan stabilitas politik dan keamanan untuk suksesnya pembangunan ekonomi.

Pengisian Jabatan birokrasi oleh Anggota TNI dan Polri di Indonesia

Pemerintahan yang baik menurut Danendra (2012) hanya dapat dicapai apabila pemerintahan tersebut mendapatkan dukungan dari penyelenggara fungsi pemerintahan yang baik. Salah satu penyelenggara pemerintahan tersebut adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di dalam UU Kepolisian disebutkan bahwa Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian berdasarkan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengisian jabatan yang diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI dilingkungan sipil dahulu pernah dilakukan pada jaman Orde Baru. Hampir setengah jabatan di lingkungan sipil baik instansi pusat maupun daerah diisi oleh anggota ABRI, sehingga pada saat itu terdapat istilah Dwi Fungsi ABRI. Sejak dihapuskannya dwi fungsi ABRI pada tahun 2000, maka terjadi suatu pembatasan pengisian jabatan dilingkungan sipil dari Anggota Polri dan Prajurit TNI. Hal tersebut dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) yang menetapkan secara limitatif beberapa instansi pemerintah pusat yang dapat diisi dari anggota aktif TNI.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara (UU Polri) tidak membatasi instansi pusat maupun daerah yang dapat diduduki oleh anggota Polri, namun harus mengundurkan diri dari keanggotaan atau pension dari dinas kepolisian, walaupun dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Peraturan Kapolri tentang Penugasan anggota Polri) yang menyatakan bahwa Polri dapat ditugaskan ke Kementerian atas Persetujuan Kapolri baik untuk jabatan struktural maupun fungsional.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kepolisian adalah sebuah lembaga pemerintahan yang fungsinya untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dengan demikian menurut Danendra (2012) dapat dipahami bahwa dalam perspektif hukum maka hukum kepolisian berisi tentang norma yang mengatur tentang lembaga dan fungsi pemerintahan bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Di dalam pengertian yang lebih sempit menurut Danendra (2012), hukum kepolisian hanya berisi hal-hal yang berkaitan dengan aturan mengenai eksistensi, kedudukan, fungsi dan kekuasaan kepolisian atau tugas dan wewenang kepolisian.

Peran yang dijalankan oleh Polisi Republik Indonesia tersebut ditetapkan menjadi tugas pokok Polisi Republik Indonesia, sebagai berikut:

- a. Melaksanakan Pengaturan, Penjagaan, Pengawasan, 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 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, an 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 Melaksanakan Tugas Lain Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan;
- l. Melaksanakan Tugas Lain Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Tentara Negara Indonesia

Sejak era reformasi, terjadi pergeseran atas peran dan fungsi TNI. Hal ini disebabkan oleh munculnya desakan di tengah-tengah masyarakat yang menginginkan agar TNI kembali kepada khittahnya yaitu ke barak. Keinginan tersebut menurut Kadi (2004) muncul setelah banyak peristiwa buruk yang dialami oleh sebagian masyarakat akibat ekses yang timbul dari peran dwifungsi yang dijalankan oleh TNI pada masa sebelum reformasi. Terlebih lagi menurut Kadi (2004) posisi TNI yang

tidak netral dalam politik karena menjadi alat pemerintah untuk melanggengkan kekuasaannya pada saat itu. Posisi yang demikian mengakibatkan TNI menjadi jauh dari rakyat sehingga pertahanan semesta yang menjadi tugas pokoknya beresiko tidak mendapatkan dukungan yang seharusnya dari rakyat.

Pengisian jabatan yang diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI dilingkungan sipil dahulu pernah dilakukan pada jaman Orde Baru. Hampir setengah jabatan di lingkungan sipil baik instansi pusat maupun daerah diisi oleh anggota ABRI, sehingga pada saat itu terdapat istilah Dwi Fungsi ABRI. Sejak dihapuskannya dwi fungsi ABRI pada tahun 2000, maka terjadi suatu pembatasan pengisian jabatan dilingkungan sipil dari Anggota Polri dan Prajurit TNI. Hal tersebut dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) yang menetapkan secara limitatif beberapa instansi pemerintah pusat yang dapat diisi dari anggota aktif TNI.

Untuk membenahi situasi dan kondisi yang terjadi pada TNI tersebut, maka ditempuhlah usaha-usaha yang mengarah pada reposisi peran dan fungsi TNI. Salah satu usaha tersebut yaitu dengan mengeluarkan kebijakan baru mengenai organisasi Tentara Nasional Indonesia sebagaimana diatur di dalam UU TNI.

Di dalam ketentuan Pasal 2 UU TNI disebutkan tentang jati diri TNI sebagai berikut:

- Tentara Rakyat, yaitu tentara yang anggotanya berasal dari warga negara Indonesia;
- Tentara pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya;
- Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara dan di atas kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama; dan
- Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Sementara itu menurut Asshiddiqie (2010), kedudukan TNI di dalam ketatanegaraan kita adalah sebagai lembaga negara yang ditinjau dari fungsinya bersifat sebagai lembaga penunjang, sehingga kedudukannya tidak sama dengan lembaga tinggi negara. Kemudian meskipun pengerahan dan penggunaan kekuatan militer berada dibawah presiden, kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi dibawah koordinasi Departemen Pertahanan.

Berdasarkan kedudukan TNI tersebut, menurut Perwita (2006) TNI memiliki peran dengan tugas utamanya yaitu untuk mengatasi munculnya ancaman yang bersifat eksternal maupun internal terhadap kedaulatan negara. Namun demikian Perwita (2006) meskipun tugas utama TNI tersebut adalah di bidang pertahanan akan tetapi TNI dapat melakukan tugas militer lainnya selain perang. Agar pelaksanaan tugas-tugas TNI dapat berjalan dengan baik maka dibuatlah kode etik TNI yang digunakan sebagai pedoman bagi TNI dalam bertindak.

Peran yang dijalankan oleh TNI tersebut terutama sebagai alat pertahanan negara dilaksanakan dengan mengacu pada fungsi TNI sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 UU TNI yaitu:

- penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan
- pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Selain itu TNI memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- menegakkan kedaulatan negara;

- mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Terkait dengan tugas pokok TNI untuk operasi militer selain perang maka pelaksanaannya didasarkan pada kebijakan dan keputusan politik negara. Selain itu pelaksanaan tugas TNI tidak hanya dilakukan melalui internal organisasi TNI saja. Akan tetapi dapat juga dilakukan di dalam organisasi atau instansi sipil. Pelaksanaan dari tugas TNI melalui instansi sipil dikhususkan hanya untuk jabatan- jabatan pada instansi sipil tertentu saja yaitu yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotik Nasional, dan Mahkamah Agung. Namun demikian, bagi personil TNI yang ingin memberikan kontribusinya di instansi sipil selain yang telah disebutkan dapat juga menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri dari dinas aktif keprajuritan.

Analisis Kriteria dan Syarat Jabatan ASN Tertentu Yang Dapat Diisi Dari Anggota Polri dan Prajurit TNI

Adanya Anggota Polri dan Prajurit TNI yang menduduki jabatan di instansi pemerintah bermula dari adanya dwi fungsi ABRI menyebabkan sebagian urusan pemerintah ditangani oleh ABRI, sehingga secara kasat mata telah mengambil "kesempatan" dari PNS yang telah berkarir di instansi tersebut. Sebelum adanya PP Manajemen PNS, keberadaan dari Anggota Polri dan Prajurit TNI dalam instansi pemerintah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural (PP Alih Status TNI/Polri) dimana dalam pasal 8 dinyatakan bahwa hanya pada jabatan eselon I dan II atau Jabatan Pimpinan Tinggi, namun pada kenyataannya banyak Anggota Polri dan Prajurit TNI menduduki jabatan dibawah JPT atau Administrator hingga pelaksana seperti halnya yang terjadi di Sekretariat Militer (Setmil) dimana pengurusan kepegawaiannya masih diurus oleh Sekretariat Negara (Setneg), Dinas Perhubungan Provinsi Kepulauan Riau dan Dinas Satpol PP Kota Cilegon.

Dalam melaksanakan pengisian jabatan tidak luput dengan adanya penempatan jabatan yaitu pengisian jabatan yang lowong sehingga tugas pada jabatan tersebut dapat jalankan. Penempatan pegawai dalam suatu jabatan menurut Nawawi (2005) tidak hanya sekedar menempatkannya saja, melainkan harus dengan perbandingan kompetensi dan kualifikasi dan persyaratan jabatan sehingga prinsip *the right man on right place* dapat dicapai. Hasibuan (2013) menjelaskan bahwa penempatan pegawai yang tepat merupakan salah satu kunci untuk memperoleh prestasi kerja yang optimal dari setiap karyawan. Kemudian moral kerja, kreatifitas, inisiatif kerja juga akan berkembang.

Oleh karena itu menurut Hasibuan (2013) agar pegawai dapat memberikan kontribusi yang optimal maka pimpinan harus betul-betul memahami kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki oleh pegawainya dengan menempatkannya pada jabatan yang tepat.

Oleh karenanya jabatan-jabatan ASN yang saat ini diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI di Sekretaris Negara khususnya Sekretris Militer Presiden, Dinas Perhubungan Provinsi Kepulauan Riau dan Dinas Satpol PP Kota Cilegon tidak sepenuhnya tepat. Hal ini dapat dilihat dari tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan yang diduduki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI di instansi pemerintah tersebut.

Setmil memiliki tugas menurut Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 3 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sekretariat Negara (Permen SOTK Setneg),

yaitu menyelenggarakan pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Anggota Polri dan Prajurit TNI, penganugerahan gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan yang wewenangnya berada pada Presiden, serta koordinasi pengamanan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarga termasuk Tamu Negara setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan negara asing.

Jabatan Setmil Presiden dipimpin oleh Sekretaris Militer Presiden yang kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Sekretaris Negara dan karena jabatannya maka Setmil Presiden melaksanakan tugas sebagai Sekretaris Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Sedangkan Fungsi dari Setmil Presiden adalah:

1. Pemberian dukungan teknis dan administrasi personel TNI dan Polri yang berkaitan dengan pengangkatan atau pemberhentian dalam jabatan serta kepangkatan perwira TNI dan Polri serta pengangkatan atau pemberhentian dari dinas keprajuritan yang wewenang penetapannya berada pada Presiden;
2. Pengoordinasian penyelenggaraan pengamanan fisik dan non fisik bagi Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarga, termasuk Tamu Negara setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan negara asing;
3. Pelaksanaan kegiatan teknis dan administrasi penganugerahan gelar pahlawan, tanda jasa, dan tanda kehormatan yang wewenang penetapannya berada pada Presiden;
4. Pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait mengenai penganugerahan tanda jasa dan tanda kehormatan secara imbal balik antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah negara asing;
5. Pembinaan personel dan pemberian petunjuk teknis di bidang pengamanan kepada Ajudan Presiden, Ajudan Wakil Presiden, Ajudan Istri/Suami Presiden, Ajudan Istri/Suami Wakil Presiden, Ajudan Tamu Negara Asing, Dokter Pribadi Presiden, Dokter Pribadi Wakil Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden, serta pembinaan anggota TNI dan Polri yang bertugas di lingkungan Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet;
6. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi penyusunan perencanaan program dan anggaran, keuangan, ketatausahaan, kepegawaian, perlengkapan, kerumahtanggaan, arsip dan dokumentasi di lingkungan Sekretariat Militer Presiden; dan
7. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Presiden dan Menteri.

Terlihat dari uraian tugas dan fungsi dari Setmil Presiden sebagian besar melakukan tugas administrasi yang seharusnya dilakukan oleh PNS hal tersebut juga sesuai dengan kompetensi yang diatur dalam Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 4 Tahun 2014 jo. Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 4 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 10 Tahun 2015 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural (Permen SKJS) dan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 14 Tahun 2015 tentang Standar Kompetensi Jabatan Pelaksana (Permen SKJP), namun dalam kenyataannya tugas-tugas tersebut justru dilakukan oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, Sesmil dibantu oleh 4 eselon II, yaitu:

1. Biro Personel TNI dan Polri;
2. Biro Pengamanan;
3. Biro Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan; dan
4. Biro Umum.

Dari keempat jabatan tersebut diatas, semuanya diduduki oleh anggota TNI/Polri, antara lain semua jabatan eselon II yaitu Kepala Biro Operasi dan Pengamanan yang diduduki oleh anggota TNI AU, Kepala Biro Tanda Jasa dan Kehormatan yang diduduki oleh anggota TNI AL, Kepala Biro Personil TNI/Polri yang diduduki oleh anggota TNI AD, dan Kepala Biro Umum yang diduduki ajurit Polri. Tidak hanya pada level jabatan tinggi saja namun hampir semua jabatan dilingkungan Setmil Presiden diduduki oleh anggota TNI/Polri.

Hal tersebut jelas melanggar PP Alih Status TNI/Polri pada saat itu yang mengatakan bahwa hanya untuk level pada jabatan tertentu yaitu JPT namun dalam kenyataannya terdapat juga Anggota Polri dan Prajurit TNI yang menduduki jabatan pada level staf atau pelaksana. Diperbolehkannya Anggota Polri dan Prajurit TNI dapat menduduki jabatan di lingkungan Setmil Presiden tersebut diperkuat dengan Permen SKJP untuk maupun Permen SKJS. Hal tersebut jelas menjadikan suatu diskresi hukum tersendiri dalam penerapannya.

Dalam aturan tersebut juga sudah ditetapkan mengenai kompetensi apa saja yang memang dibutuhkan untuk mengisi jabatan-jabatan tersebut, namun pada kenyataannya aturan tersebut dianulir. Menurut keterangan yang didapat melalui dept interview dengan key informan mengatakan bahwa ada beberapa jabatan eselon III dan IV yang tidak seharusnya diduduki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI berdasarkan Permen SKJS, namun karena berdasarkan usulan dari Sekretaris Militer Presiden dan disetujui oleh Menteri Sekretaris Negara, maka hal tersebut menjadi suatu diskresi hukum tersendiri pada Setmil Presiden.

Selain itu terdapat suatu tradisi mengenai pembagian jabatan berdasarkan matra/korps/satuan di TNI dan juga Polri. Jika dilihat dari tugas dan fungsi dari keempat unit eselon II tersebut hanya ada satu unit eselon II yang memang dapat diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI yaitu Kepala Biro Personil TNI/Polri, sedangkan ketiga unit eselon II lainnya berdasarkan Tugas dan Fungsinya dapat diisi oleh PNS itu sendiri. Kenyataannya justru semua unit eselon II di Setmil Presiden diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI.

Dari semua jabatan struktural di Sesmil Presiden, menurut informan hanya ada satu Biro yang memang secara kompetensi dapat diduduki oleh anggota TNI/Polri, yaitu Biro Pengamanan yang mempunyai tugas tugas menyelenggarakan koordinasi pengamanan fisik dan non fisik bagi Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, termasuk Tamu Negara setingkat Kepala Negara/ Kepala Pemerintahan negara asing.

Di dalam Biro Pengamanan itu sendiri, menurut informan juga terdapat bagian yang memang menjadi supporting dan bisa dilakukan PNS, yaitu Bagian Administrasi Pengamanan dimana tugasnya adalah melaksanakan pemberian dukungan administrasi dan penyelenggaraan operasi pengamanan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarga, termasuk Tamu Negara setingkat Kepala Negara/ Kepala Pemerintahan negara asing. Sedangkan ketiga biro yang lain mempunyai tugas dan fungsi melakukan kegiatan administrasi bukan pekerjaan teknis yang berhubungan dengan kompetensi yang dimiliki oleh institusi TNI/Polri.

Selain jabatan struktural yang diisi oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI, pada jabatan pelaksana melalui Permen SKJP, memperbolehkan Anggota Polri dan Prajurit TNI untuk dapat menduduki jabatan pelaksana tertentu seperti Analis Data Intelijen, Ajudan, Petugas Protokol Kepresidenan, Petugas Protokol, Pengemudi Kenegaraan, Pengemudi VIP, Pengemudi, Petugas Keamanan, Pemandu Wisata Istana

Untuk jabatan struktural tertentu diatur melalui Permen SKJS yang diperbolehkan diisi oleh Anggota Polri atau Prajurit TNI sebanyak 25 jabatan yang syarat jabatannya dapat diisi oleh selain

PNS, yaitu Anggota Polri dan Prajurit TNI, namun tidak semuanya memiliki kompetensi jabatan yang memerlukan keahlian khusus yang dimiliki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI.

Keahlian tersebut dapat seharusnya dimiliki oleh PNS dikarenakan tugas yang bersifat administrative atau manajemen. Selain itu, uraian tugas dan fungsi diatas, maka sudah terlihat jelas tugas-tugas yang ada di Setmil ada yang memang bersifat teknis sesuai dengan kompetensi yang seharusnya dimiliki oleh Anggota Polri dan Prajurit TNI dan juga ada tugas yang bersifat administrasi sesuai dengan kompetensi yang seharusnya dimiliki oleh dari PNS.

Oleh karena perlu ada ketegasan dalam menduduki seorang pegawai sesuai dengan kompetensinya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Anggota Polri dan Prajurit TNI dapat menduduki jabatan-jabatan yang memang berkaitan dengan kompetensinya sesuai dengan fiosafo dari TNI/Polri yang menjaga pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan PNS dapat menduduki jabatan yang berkaitan dengan kompetensinya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Kriteria dan syarat jabatan yang akan diduduki oleh anggota TNI/Polri tersebut harus jelas, sehingga dalam satu jabatan tersebut tidak ada pilihan karena hanya dapat diduduki oleh anggota TNI atau Polri. Sedangkan tugas yang berkaitan dengan administrasi dan tugas umum manajemen lainnya diserahkan kepada PNS. Hal ini dikarenakan bahwa adanya Anggota Polri dan Prajurit TNI yang menduduki jabatan di instansi pemerintah tersebut dikarenakan tidak adanya pengetahuan dan keahlian pada PNS pada instansi pemerintah yang juga melakukan tugas pertahanan dan keamanan sebagai bagian dari mempertahankan kedaulatan Negara Republik Indonesia.

Selain itu adanya Anggota Polri dan Prajurit TNI menduduki jabatan ASN tertentu itu adalah untuk memperlancar koordinasi dengan instansi TNI/Polri terkait dengan kebijakan dalam rangka mempertahankan kedaulatan Negara Republik Indonesia dan menciptakan profesionalisme dalam menjalankan roda pemerintahan serta sistem merit dalam manajemen ASN.

Jabatan-jabatan tersebut tentunya tidak lepas dari tugas dan fungsi yang diberikan kepada instansi pemerintah oleh negara melalui peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah. Saat ini ada 10 instansi pemerintah yang diberikan tugas dan fungsi tersebut, dan hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa kedepannya akan ada instansi pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi dibidang Pertahanan dan Keamanan sesuai dengan perkembangan akan kebutuhan Negara Republik Indonesia.

Disamping itu juga perlu ada ketegasan dari pemerintah dalam hal ini BKN sebagai Pembina kepegawaian untuk dapat memberikan sanksi kepada PPK yang mencoba untuk melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan aturan perundang-undangan seperti tidak sesuai kompetensi antara jabatan dengan anggota TNI/Polri tersebut.

Untuk jabatan-jabatan tersebut dalam hal ini JPT, administrator dan pengawas serta pelaksana dapat menduduki jabatan tersebut apabila memang sesuai kompetensi pegawai tersebut dan instansi asal dengan jabatan yang didudukinya. Seperti halnya di Setmil Presiden, berdasarkan analisis diatas disimpulkan bahwa jabatan yang dapat diisi oleh anggota TNI adalah semua jabatan baik struktural maupun fungsional di lingkungan Biro Pengamanan sesuai dengan tugas dan fungsi teknis pekerjaannya kecuali jabatan yang menangani permasalahan administrasi dan manajemen pada bagian administrasi dilakukan oleh PNS.

Begitu juga di pemerintah daerah, berdasarkan dari tugas dan fungsi pada jabatan di dinas perhubungan dan juga satpol pp tersebut, maka jabatan tersebut dapat juga dilakukan oleh TNI untuk dinas perhubungan namun hanya di daerah- daerah yang urgent, seperti halnya Daerah Rawan Konflik, Daerah Perbatasan dan Daerah Darurat Militer. Sedangkan untuk daerah lain pemenuhan

kebutuhan akan pegawai dapat diisi oleh PNS yang memiliki pengetahuan dan pengalaman dibidang perhubungan terutama pada lulusan sekolah kedinasan perhubungan. Untuk Satpol PP, dapat diisi oleh anggota Polri, hal ini terkait dengan tugas dan fungsi dari Satpol PP yang kompetensinya dimiliki oleh anggota Polri, namun hal tersebut masih dapat dipenuhi oleh PNS.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara (UU Polri) tidak membatasi instansi pusat maupun daerah yang dapat diduduki oleh anggota Polri, namun harus mengundurkan diri dari keanggotaan atau pension dari dinas kepolisian, walaupun dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Peraturan Kapolri tentang Penugasan anggota Polri) yang menyatakan bahwa Polri dapat ditugaskan ke Kementerian atas Persetujuan Kapolri baik untuk jabatan struktural maupun fungsional.

B. Kolaborasi Pemberantasan Korupsi di Indonesia

1. Kolaborasi dengan Lembaga-Lembaga Pemerintah

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka penyidikan terhadap tindak pidana korupsi dilaksanakan oleh 3 (tiga) instansi penegak hukum, yaitu:

- a. Kejaksaan Agung Republik Indonesia.
- b. Kepolisian Republik Indonesia.
- c. Komisi Pemberantasan Korupsi.
- d. Badan Pemeriksa Keuangan

Sedangkan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dilakukan oleh 2 (dua) instansi penegak hukum, yaitu Kejaksaan Agung RI dan Komisi Pemberantasan Korupsi yang masing-masing independen satu dengan lainnya.¹²¹

Selain lembaga-lembaga tersebut, dalam upaya meningkatkan kemampuan dalam penanggulangan korupsi, telah pula dibentuk beberapa lembaga baru, yaitu:¹²²

- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).
- b. Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005).
- c. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
- d. Tim Pemburu Koruptor.

Selain lembaga-lembaga tersebut, lembaga yang juga terkait tugas dan wewenangnya dalam melakukan penanggulangan korupsi adalah BPKP dan BPK serta Inspektorat Jenderal tiap-tiap Kementerian atau BAWASDA di tiap-tiap Pripinsi, Kabupaten dan Kota.

Pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara komprehensif dan menyeluruh tidak hanya dilakukan oleh badan anti korupsi (KPK) saja, melainkan berkolaborasi dengan melibatkan penyelenggara negara lainnya yang terdiri dari jajaran instansi, kementerian, komisi baik dari badan yudikatif, maupun legislatif dengan meningkatkan mutu dan kualitas tata pelayanan kepada masyarakat. Seluruh komponen tersebut dikoordinasikan untuk dapat menangkal bentuk tindak pidana korupsi. Selain pada tingkat nasional, upaya pemerintah dalam mengembangkan kerjasama

¹²¹ Taufiqurrahman Ruki, Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Peradilan Indonesia, Majalah Hukum Nasional No. 2, Jakarta: BPHN, Dep. Hukum dan HAM RI, 2005, hlm. 121.

¹²² W. Tangun Susilo dan IB Surya Dharma Jaya, Koordinasi Penegakan Hukum dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi, Bali: BPHN, 2006, hlm. 6.

penindakan, pencegahan maupun pengembalian asset dapat dilakukan dengan meningkatkan kerjasama bilateral, maupun multilateral pada konteks kerjasama internasional.

Tindak Pidana Korupsi sangat sulit dilacak dan diungkap keberadaannya karena melibatkan aktor yang memiliki kekuasaan dan juga dibantu dengan adanya kemajuan teknologi dalam melakukan tindak pidana korupsi. Untuk dapat mengungkap kejahatan yang dapat merugikan negara dan juga kehidupan masyarakat, diperlukan kolaborasi secara ekstra dari aparat penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan dan KPK dalam menindak tersangka tindak pidana korupsi. Oleh karena itu baik KPK bersama Kepolisian dan Kejaksaan menyepakati peningkatan kapasitas kelembagaan sebagai bagian dari kerjasama kedua lembaga dalam melakukan pelacakan dan penelusuran asset yang berada di luar negeri agar dapat mengungkap dan menindak para tersangka tindak pidana korupsi.

KPK sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 3, bahwa KPK adalah merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun baik pihak eksekutif, yudikatif, legislatif dan pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.

KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Tugas KPK tidaklah hanya bersifat penindakan (represif) terhadap tindak pidana korupsi tetapi juga yang bersifat pencegahan korupsi (preventif). Tugas-tugas KPK adalah:

- 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; dan
- d. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Butir a dan b, merupakan fungsi KPK sebagai trigger mechanism atau pendorong terhadap optimalisasi tugas dan fungsi Kepolisian dan Kejaksaan di bidang pemberantasan tindak pidana korupsi dengan melakukan koordinasi dan supervisi.

Dalam kaitannya dengan tugas koordinasi, KPK berwenang antara lain untuk mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi. Selain itu, dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK memiliki kewenangan khusus, yaitu dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap kasus tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan dengan alasan antara lain:

- a. laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
- b. proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarutlarut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggung-jawabkan;
- c. penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya; dan
- d. penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi.

Kewenangan KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi, meliputi 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 milyar rupiah).

2. Kolaborasi dengan Partisipasi Masyarakat

Memberantas korupsi tidak cukup dilakukan oleh Pemerintah maupun lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saja, masyarakat juga dilibatkan untuk membantu Pemerintah dan KPK dalam memberantas tindak pidana korupsi dengan melaporkan adanya tindakan pidana korupsi kepada KPK.

Peran serta masyarakat sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme, Pasal 8 ayat (1), yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih.

Kemudian peran serta masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 41 dan Pasal 42 Bab V tentang Peran Serta Masyarakat. Pasal 41 menyatakan bahwa:

- (1) Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diwujudkan dalam bentuk:
 - a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi.
 - b. Hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.
 - c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.
 - d. Hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.
 - e. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
 - 1) Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - 2) Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (4) Hak dan tanggungjawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya.
- (5) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 42, menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah memberikan penghargaan kepada anggota masyarakat yang telah berjasa membantu upaya pencegahan, pemberantasan, atau pengungkapan tindak pidana korupsi.
- (2) Ketentuan mengenai penghargaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya paragraf 12 penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, menyatakan bahwa undang-undang ini juga memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat berperan serta untuk membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan terhadap anggota masyarakat yang berperan serta tersebut diberikan perlindungan hukum dan penghargaan.

Adapun Peraturan Pemerintah yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi adalah Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 - Pasal 6. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang berbunyi:

- (1) Setiap orang, Organisasi Masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau komisi dengan perkara tindak pidana korupsi.
- (2) Penyampaian informasi, saran dan pendapat atau permintaan informasi harus dilakukan secara bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma agama, kesusilaan dan kesopanan

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengatur:

- (1) Informasi, saran atau pendapat dari masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, harus disampaikan secara tertulis dan disertai:
 - a. data mengenai nama dan alamat pelapor, pimpinan Organisasi Masyarakat, atau pimpinan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain; dan
 - b. keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti permulaan.
- (2) Setiap informasi, saran atau pendapat dari masyarakat harus diklarifikasi dengan gelar perkara oleh penegak hukum.

Kolaborasi dengan pembukaan akses partisipasi masyarakat ini dilakukan dalam berbagai kanal, seperti layanan pengaduan, aksi cepat tanggap, atau pun pembentukan komunitas antikorupsi secara masif. Poin ini merupakan hasil refleksi dari upaya pemberantasan korupsi yang memungkinkan adanya sinergitas antara aktor. Memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memberikan informasi, melakukan pengawasan di tingkat paling kecil.

Masyarakat dapat menjadi kekuatan check and balances dari kekuasaan KPK yang selama ini dianggap absolut. Dengan demikian, titik keseimbangan penggunaan kekuasaan KPK juga tetap terjaga dalam koridor yang ada. Namun demikian, dalam pelaksanaannya peran serta masyarakat dinilai belum mampu secara optimal berperan dalam usaha pencegahan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Di sisi lain, keberadaan peraturan yang ada juga belum mampu mengoptimalkan kedudukan masyarakat dan bentuk peran serta masyarakat dalam menjadikan pencegahan tindak pidana korupsi sebagai sebuah budaya anti korupsi yang semestinya dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan yang lebih nyata. Pengaturan tentang budaya anti korupsi masih belum secara eksplisit terdapat dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan sektor pendidikan dan juga pengaturan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Secara lebih khusus didalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU

No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum memberikan amanat yang lebih eksplisit terkait budaya anti korupsi, dimana pengaturan tentang persoalan korupsi lebih cenderung mengatur tentang hukum materielnya dan juga tentang pemberantasannya.

Padahal penyelesaian persoalan korupsi tidak hanya dapat diselesaikan dari aspek pemberantasannya saja, namun justru semestinya harus secara lebih jelas dan terstruktur diatur tentang pencegahannya yang dalam hal ini mengatur tentang peran serta masyarakat dan juga stakeholder terkait dalam membudayakan budaya anti korupsi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pendidikan anti korupsi.

C. Kendala Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Upaya melakukan pemberantasan korupsi bukanlah hal yang mudah. Meskipun sudah dilakukan berbagai upaya untuk memberantas korupsi, tetapi masih terdapat beberapa hambatan dalam pemberantasan korupsi. Operasi tangkap tangan (OTT) sering dilakukan oleh KPK, tuntutan dan putusan yang dijatuhkan oleh penegak hukum juga sudah cukup keras, namun korupsi masih tetap saja dilakukan. Bahkan ada pendapat yang menyatakan bahwa yang kena OTT adalah orang yang "sial atau apes". Adapun kendala pemberantasan korupsi antara lain dikarenakan:

1. Hambatan Struktural

Hambatan ini bersumber dari praktik-praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: egoisme sektoral dan institusional yang menjurus pada pengajuan dana sebanyak-banyaknya untuk sektor dan instansinya tanpa memperhatikan kebutuhan nasional secara keseluruhan serta berupaya menutup-nutupi penyimpangan-penyimpangan yang terdapat di sektor dan instansi yang bersangkutan; belum berfungsinya fungsi pengawasan secara efektif; lemahnya koordinasi antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; serta lemahnya sistem pengendalian intern yang memiliki korelasi positif dengan berbagai penyimpangan dan inefisiensi dalam pengelolaan kekayaan negara dan rendahnya kualitas pelayanan publik.

2. Hambatan Kultural

Hambatan ini bersumber dari kebiasaan negatif yang berkembang di masyarakat. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: masih adanya "sikap sungkan" dan toleran di antara aparat pemerintah yang dapat menghambat penanganan tindak pidana korupsi; kurang terbukanya pimpinan instansi sehingga sering terkesan toleran dan melindungi pelaku korupsi campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam penanganan tindak pidana korupsi, rendahnya komitmen untuk menangani korupsi secara tegas dan tuntas, serta sikap permisif (masa bodoh) sebagian besar masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi.

3. Hambatan Instrumental,

Hambatan ini bersumber dari kurangnya instrument pendukung dalam bentuk peraturan perundangundangan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: masih terdapat peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, sehingga menimbulkan tindakan koruptif berupa penggelembungan dana di lingkungan instansi pemerintah; belum adanya "single identification number" atau suatu identifikasi yang berlaku untuk semua keperluan masyarakat (SIM, pajak, bank, dll.) yang mampu mengurangi peluang penyalahgunaan oleh setiap anggota masyarakat; lemahnya penegakan hukum penanganan korupsi; serta sulitnya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi.

4. Hambatan Manajemen

Hambatan ini bersumber dari diabaikannya atau tidak diterapkannya prinsip-prinsip manajemen yang baik (komitmen yang tinggi dilaksanakan secara adil, transparan dan akuntabel) yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: kurang komitmennya manajemen (Pemerintah) dalam menindaklanjuti hasil pengawasan; lemahnya koordinasi baik di antara aparat pengawasan maupun antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; kurangnya dukungan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; tidak independennya organisasi pengawasan; kurang profesionalnya sebagian besar aparat pengawasan; kurang adanya dukungan sistem dan prosedur pengawasan dalam penanganan korupsi, serta tidak memadainya sistem.

Tindak Pidana Korupsi

Pengertian Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa. Oleh karena itu upaya pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi ini tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.¹²³ Beberapa alasan yang dapat dikemukakan terkait dengan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crimes* adalah:

- a. Permasalahan korupsi di Indonesia sudah berurat berakar dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara, masalah korupsi pada tingkat dunia diakui merupakan kejahatan yang sangat kompleks, bersifat sistemik dan meluas dan sudah mencengkram seluruh tatanan sosial dan pemerintahan.
- b. Korupsi yang telah berkembang demikian pesatnya bukan hanya merupakan masalah hukum semata-mata melainkan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia.
- c. Kebocoran APBN selama 4 (empat) Pelita sebesar 30% telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial maupun kesenjangan hukum yang besar dalam kehidupan masyarakat karena sebagian besar rakyat tidak dapat menikmati hak yang seharusnya ia peroleh. Konsekuensi logis dari keadaan demikian maka korupsi telah melemahkan ketahanan sosial bangsa dan Negara Republik Indonesia
- d. Penegakan hukum terhadap korupsi dalam kenyataannya telah diberlakukan secara diskriminatif berdasarkan latar belakang politik seseorang tersangka atau terdakwa.
- e. Korupsi di Indonesia sudah merupakan kalaborasi antara pelaku di sektor publik dan sektor swasta. Perkembangan ini cocok dengan perkembangan di Indonesia, karena kebijakan pemerintah dalam pembentukan BUMN/BUMD atau penyertaan modal pemerintah kepada sektor swasta, sehingga pemberantasan di Indonesia jauh lebih sulit dibandingkan dengan negara lain seperti Hongkong, Australia.¹²⁴

Korupsi atau rasuah (bahasa Latin: *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) adalah tindakan pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak.¹²⁵

¹²³ Ermansjah Djaja, Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 26.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 26-27.

¹²⁵ <http://www.ti.or.id> Transparency International

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio – corruptus*, dalam Bahasa Indonesia disebut korupsi, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam Bahasa Sanskerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkut pautkan dengan keuangan.

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

Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku. Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian World Bank adalah *An Abuse Of Public Power For Private Gains*, penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

Definisi korupsi secara etimologi korupsi berasal dari kata 'korupsi', yang berarti buruk, rusak dan busuk. Korup juga berarti dapat diogok (melalui kekuasaan untuk kepentingan pribadi). Secara terminologi diartikan sebagai pemberian dan penerimaan suap, baik yang memberi maupun menerima suap keduanya termasuk koruptor. David M. Chalmers mengatakan korupsi sebagai tindakan-tindakan manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan ekonomi. J.J. Senturia menguraikan korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan pemerintah untuk keuntungan pribadi.

Dalam arti yang luas, korupsi juga disebut sebagai korupsi politis, yang diartikan sebagai penyalahgunaan jabatan resmi untuk keuntungan pribadi. Semua bentuk pemerintahan rentan korupsi dalam praktiknya. Beratnya korupsi berbeda-beda, dari yang paling ringan dalam bentuk penggunaan pengaruh dan dukungan untuk memberi dan menerima pertolongan, sampai dengan korupsi berat yang diresmikan, dan sebagainya. Titik ujung korupsi adalah kleptokrasi, yang arti harfiahnya *pemerintahan oleh para pencuri*, di mana pura-pura bertindak jujur pun tidak ada sama sekali. Korupsi yang muncul di bidang politik dan birokrasi bisa berbentuk sepele atau berat, terorganisasi atau tidak. Walau korupsi sering memudahkan kegiatan kriminal seperti penjualan narkoba, pencucian uang, dan prostitusi, korupsi itu sendiri tidak terbatas dalam hal-hal ini saja. Untuk mempelajari masalah ini dan membuat solusinya, sangat penting untuk membedakan antara korupsi dan kejahatan.

Jenis dan Bentuk Korupsi

Unsur-unsur tindak pidana korupsi dapat dicermati dari pengertian atau rumusan delik yang ada dalam undang-undang. Ada berbagai cara untuk merumuskan definisi korupsi. Salah satunya dikemukakan oleh *the United Nation Development Programme* (UNDP), yang menegkatagorikan dua jenis korupsi, yaitu *spontaneous corruption dan institutionalized (or systemic) corruption*. Kedua jenis korupsi tersebut lebih lanjut dijelaskan oleh UNDP berikut ini.

*UNDP classifies corruption into two types: spontaneous and institutionalized (or systemic). Spontaneous corruption is usually found in societies observing strong ethics and morals in public service. Institutionalized corruption, on the other hand, is found in societies where corrupt behaviors are perennially extensive or pervasive. In these societies, corruption has become a way of life, a goal, and an outlook towards public office.*¹²⁶

¹²⁶ Jenny Balboa dan Erlinda M. Medalla, Loc. Cit

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara umum telah dijelaskan dalam 13 (tiga belas) pasal dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam tiga puluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi.¹²⁷ Ketigapuluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi tersebut merupakan yang telah dijelaskan dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 Ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 Ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 Ayat (1) huruf a-d, Pasal 7 Ayat (2), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a-c, Pasal 11, Pasal 12 huruf a-j, Pasal 12 B jo. Pasal 12 C, dan Pasal 13.

Choesnon sebagaimana dikutip oleh Artidjo Alkostar membedakan macam-macam atau jenis korupsi sebagai berikut:¹²⁸

1. Korupsi jenis halus

Korupsi jenis halus ini lazim disebut dengan uang siluman, uang yang dihasilkan dari jasa gelap seperti dari pungutan liar dan sebagainya. Tindak kejahatan yang seperti ini dapat dikatakan tidak tergolong perbuatan yang memuat sanksi dalam hukum positif.

2. Korupsi jenis kasar

Korupsi jenis kasar ini terkadang masih dapat dijerat oleh hukum apabila pelakunya pada saat melakukan tindak kejahatan kepergok alias tertangkap basah. Contohnya seperti menggelapkan uang negara yang dipercayakan kepada seorang bendaharawan. Korupsi jenis kasar seperti ini pun masih sering para pelakunya luput dari jeratan hukum karena rupa-rupa ada main (hubungan tahu sama tahu antara pelaku satu dan pelaku yang lain dan dapat saling menguntungkan).

3. Korupsi yang sifatnya administratif manipulatif

Korupsi seperti ini agak lebih sulit untuk diteliti. Apabila memang ada penelitian seperti ini maka dilakukan oleh yang berwenang. Seperti ongkos perjalanan dinas yang sebenarnya sebagian atau seluruhnya tidak pernah dijalani oleh yang bersangkutan, biaya pembangunan milik pemerintah dengan biaya yang sengaja dilebih-lebihkan untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri.

Adapun bentuk-bentuk korupsi menurut UU PTPK dapat dibedakan dari dua segi, yaitu korupsi aktif dan korupsi pasif. Yang dimaksud korupsi aktif adalah:

1. secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara; dengan tujuan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukannya;
2. memberi hadiah atau janji dengan mengingrat kekuasaan atau wewenang pada jabatan atau kedudukannya;
3. percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat;
4. memberi atau menjanjikan sesuatu dengan maksud supaya berbuat atau tidak berbuat;
5. memberi sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya;
6. memberi janji;
7. sengaja membiarkan perbuatan curang;
8. sengaja menggelapkan uang atau surat berharga.

Sedangkan korupsi pasif antara lain adalah:

1. menerima pemberian atau janji karena berbuat atau tidak berbuat;
2. menerima penyerahan atau keperluan dengan membiarkan perbuatan curang;
3. menerima pemberian hadiah atau janji;

¹²⁷ KPK, Memahami Untuk Membasmi :Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi, Penerbit, Jakarta, 2006

¹²⁸ Artidjo Alkostar, korupsi Politik di Negara Modern, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 74-75.

4. adanya hadiah atau janji diberikan untuk menggerakkan agar melakukan sesuatu;
5. menerima gratifikasi yang diberikan berhubungan dengan jabatannya.

Selain itu juga, dalam prakteknya jenis korupsi itu sendiri dapat dikelompokkan kedalam dua bentuk, yaitu:

1. Administrative corruption, dimana segala sesuatu yang dijalankan adalah sesuai dengan hukum/peraturan yang berlaku. Akan tetapi individu- individu tertentu memperkaya diri sendirinya (contoh; penerimaan CPNS);
2. Against the rule corruption, artinya korupsi yang dilakukan adalah sepenuhnya bertentangan dengan hukum (seperti; penyuaipan, penyalahgunaan jabatan, pemberian dan lain-lain).

Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi

Unsur-unsur tindak pidana korupsi dapat dicermati dari pengertian atau rumusan delik yang ada dalam undang-undang. Tindak pidana korupsi yang menjadi fokus penelitian ini adalah tindak pidana korupsi terkait kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Rumusan pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi jo. UU No. 20 Tahun 2001 adalah: "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000. (satu miliar rupiah). Unsur-unsur pasal 2 ayat (1) adalah: (a) setiap Orang; (b) melawan hukum; (c) memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi; (d) dapat merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara. Penjelasan unsur-unsur tersebut sebagai berikut:

Setiap Orang

Menurut pasal 1 angka (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 setiap orang bermakna orang perseorangan atau termasuk korporasi, maksudnya adalah setiap orang tidak hanya terbatas pada orang perorangan tetapi juga perkumpulan atau korporasi.

Melawan Hukum

Adalah perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, baik secara formil ataupun dalam arti materiil. Maksudnya adalah walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan social maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Memperkaya Diri Sendiri atau Orang Lain atau Korporasi

Maksud dari unsur ini adalah dengan tindakan tersebut mendapatkan/menambah kekayaan diri sendiri atau orang lain atau korporasi dengan cara-cara melawan hukum. Dapat merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara Maksudnya adalah karena perbuatan si pelaku Keuangan/perekonomian negara rugi atau berkurang kekayaannya yang harus dibuktikan, yang biasanya dilakukan dengan perhitungan ahli dalam hal ini akuntan negara atau atau berdasarkan audit investigasi BPK atas permintaan KPK.

Dari unsur-unsur delik korupsi tersebut, yang sering menjadi perdebatan adalah terkait dengan unsur 'melawan hukum'. Pertanyaan yang muncul adalah apa sebetulnya makna melawan hukum

sebagai unsur tindak pidana? Bagaimana konsep unsur melawan hukum dalam UU Tipikor? Adakah putusan pengadilan yang bisa dirujuk sebagai yurisprudensi terkait dengan unsur melawan hukum ini? Dalam hukum pidana, melawan hukum (*wederrechtelijk*) mempunyai arti yang luas (*formel dan materiel wederrechtelijk*). Melawan hukum dalam arti luas berarti bukan saja perbuatan yang bertentangan dengan peraturan hukum tertulis, tapi juga asas-asas umum hukum yang berlaku termasuk juga hukum tidak tertulis. Dalam suatu penelitian yang berjudul "Penjelasan Hukum: Unsur Melawan Hukum; Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi"¹²⁹ membagi unsur melawan hukum ke dalam 4 (empat) klasifikasi.

Pertama, jika dilihat rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor beserta penjelasannya, dapat dimaknai bahwa 'melawan hukum' dalam arti formil dan arti materiil dengan fungsi positif. Artinya, pasal itu membuka ruang bagi dapat dipidananya perbuatan yang sebelumnya tidak diatur secara tegas dalam undang-undang. Pandangan formil, apabila suatu perbuatan telah memenuhi larangan undang-undang, maka letak melawan hukum dan sifat melanggar telah ada dan pengecualian hanya ada dalam undang-undang saja. Sementara pandangan materiil, belum tentu semua perbuatan yang memenuhi larangan undang-undang bersifat melawan hukum. Akan tetapi pandangan materiil mengakui adanya pengecualian dari melawan hukum menurut hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Baik yang berpandangan materiil maupun formil, berpandangan bahwa melawan hukum harus dibuktikan apabila dinyatakan secara tegas dalam unsur pasal.

Kedua, unsur melawan hukum sebagai suatu sarana. Meski 'melawan hukum' menjadi unsur dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, unsur ini bukan merupakan delik inti (*bestanddeel delict*) melainkan hanya menjadi sarana bagi perbuatan yang dilarang, yakni memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Sayangnya, pada praktiknya pengertian 'melawan hukum' tidak lagi dipahami sebagai suatu sarana oleh penegak hukum. Penegak hukum lebih mendahulukan pembuktian terpenuhinya unsur 'melawan hukum' ketimbang membuktikan terjadinya perbuatan pelaku terkait memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Padahal hubungan antara sifat melawan hukum dan perbuatan memperkaya diri sendiri dapat menunjukkan ada atau tidaknya sifat melawan hukum dari perbuatan yang dilakukan pelaku.

Ketiga, perbedaan antara Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. pada praktiknya jaksa sering menggunakan Pasal 2 ayat (1) bersamaan dengan Pasal 3 UU Tipikor baik dengan dakwaan subsidaritas atau alternatif. Padahal, penggunaan Pasal 2 ayat (1) sebagai dakwaan primer cukup rumit bila ingin membuktikan unsur 'penyalahgunaan wewenang' dalam Pasal 3. Terkait hal itu, Mahkamah Agung (MA) dalam Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 7 Tahun 2012 telah menentukan kriteria jumlah kerugian negara sebagai dasar penerapan kedua pasal itu. Jika kerugian negara kurang dari Rp100 juta rupiah, maka diterapkan Pasal 3 dan jika lebih dari Rp100 juta diterapkan Pasal 2 ayat (1).

Keempat, dualisme sikap MA dalam memaknai 'melawan hukum' paska putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Untuk menjawab hal itu perlu dikaji sejumlah putusan baik sebelum dan sesudah putusan MK dikeluarkan. Hasilnya, MA ternyata masih belum seragam dalam menerapkan pengertian 'melawan hukum'. Misalnya, Putusan MA No. 103K/Pid/2007 tanggal 28 Februari 2007 dimana unsur 'melawan hukum' dimaknai dalam arti formil dan materiil dengan fungsi positif. Putusan lainnya dapat dilihat juga pada Putusan MA No. 2608K/Pid/2006. Perbuatan melawan hukum dalam perkara ini dipandang sebagai sarana bagi perbuatan memperkaya diri sendiri dan bukan sebagai delik ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor."

Bahwa Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara tegas menyatakan: "Setiap orang yang

¹²⁹ Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) bersama Center for International Legal Cooperation (CILC).

dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)".

Unsur-unsur Pasal 3 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 juncto Undang- undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu: (a) setiap orang; (b) menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (c) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; (d) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Setiap Orang

Bahwa dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 secara tegas menyatakan definisi dan pengertian dari kata 'Setiap Orang' adalah orang perseorangan atau termasuk korporasi. Unsur 'setiap orang' hanya merupakan element delict dan bukan bestanddeel delict (delic inti) yang harus dibuktikan. Artinya, unsur setiap orang harus dihubungkan dengan perbuatan selanjutnya, apakah perbuatan tersebut memenuhi unsur pidana atau tidak.

Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi

Yang dimaksud dengan 'menguntungkan' adalah sama artinya dengan mendapatkan untung, yaitu pendapatan yang diperoleh lebih besar dari pengeluaran, terlepas dari penggunaan lebih lanjut dari pendapatan yang diperolehnya'. Dengan demikian, yang dimaksud dengan unsur 'menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi' adalah sama artinya dengan mendapatkan untung untuk diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi".¹³⁰

Menyalahgunakan Kewenangan, Kesempatan atau Sarana yang Ada Padanya Karena Jabatan atau Kedudukan.

Bahwa menurut R. Wiyono, yang dimaksud 'menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan' adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut.³⁷ Menurut E Utrecht - Moh. Saleh Djindang yang dimaksud dengan 'jabatan' adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara/kepentingan umum atau yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama negara.

Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara

Bahwa, menurut R. Wiyono, yang dimaksud dengan 'merugikan' adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksud unsur 'merugikan keuangan negara' adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara. Pengertian 'keuangan negara' menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berada dalam penguasaan, pengurusan, dan

¹³⁰ R. Wiyono, Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 38)

pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Dengan tetap berpegang pada arti kata 'merugikan' yang sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, maka apa yang dimaksud dengan unsur 'merugikan perekonomian negara' adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian negara menjadi kurang berjalan.¹³¹ Sedangkan pengertian 'perekonomian negara' menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Secara yuridis Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU-AP) membedakan definisi wewenang dengan kewenangan. Pengertian wewenang berdasarkan Pasal 1 Angka (5) UU-AP yaitu hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Istilah wewenang yang lazim digunakan dalam Hukum Administrasi Negara seringkali dipertukarkan dengan istilah kewenangan.¹³² Pasal 1 Angka 6 UU-AP tersebut juga mengatur definisi kewenangan, yaitu kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Walaupun secara yuridis UU-AP membedakan definisi wewenang dan kewenangan, pada hakekatnya keduanya merupakan hal yang sama karena sama-sama dilekatkan kepada jabatan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya. Perbedaannya antara keduanya terletak pada luas cakupannya, yang nampak pada kata hak pada definisi wewenang dan kekuasaan pada definisi kewenangan. Cakupan wewenang lebih sempit karena hanya dikaitkan dengan pengambilan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan kewenangan cakupannya lebih luas karena berkaitan dengan tindakan dalam ranah hukum publik. Jadi antara istilah wewenang dengan kewenangan tidak terdapat perbedaan konseptual. Perbedaan yang dilakukan oleh sebagian ahli hukum dan perbedaan definisi yuridis lebih kepada luasan cakupan antara wewenang dengan kewenangan, bukan pada substansinya.¹³³ Terkait hal ini, menurut Ateng Syafrudin dan S.F. Marbun, kewenangan (*authority atau gezag*) disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, yang di dalamnya terdapat wewenang-wewenang, sehingga wewenang (*competence atau bevoegdheid*) hanyalah bagian tertentu saja (*onderdeel*) dari kewenangan.¹³⁴

Pemberian wewenang kepada pejabat akan melahirkan hak dan kewajiban untuk mencapai tujuan dan maksud yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penyimpangan terhadap maksud dan tujuan yang telah ditentukan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.¹³⁵ Penyalahgunaan wewenang merupakan istilah yang lahir dari doktrin HAN dan lazim digunakan

¹³¹ e-journal.uajy.ac.id/7868/4

¹³² Philipus M. Hadjon, dkk., Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Cetakan Ke-2, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm.10 dikutip dari Mohammad Sahlan, "Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan" dalam arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/download/247/231

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justitia IV, Universitas Parahyangan, 2000, Bandung, hlm.22.

¹³⁵ Basuki Minarno, Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm.39 dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/10708/2/1HK10815.pdf>

dalam ranah hukum tersebut. 'Penyalahgunaan wewenang' dalam konsep HAN selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.¹³⁶

Penyalahgunaan wewenang terjadi jika tindakan pemerintah menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan dalam undang-undang, yang dikenal dengan asas spesialisitas.¹³⁷ Setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU AP, dimana larangan tersebut meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang. Terkait hal ini, Jean Rivero dan Waline menyatakan bahwa pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:¹³⁸

- a. penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- b. penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
- c. penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan menurut UU-AP tersebut dilaksanakan berdasarkan beberapa asas, salah satunya yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan yang merupakan asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

UU-AP merupakan payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Terkait konteks penegakan hukum, UU-AP menjadi sumber hukum materiil bagi sistem PTUN dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara. UU-AP memberikan beberapa perluasan kompetensi absolut bagi PTUN. Salah satunya berupa kompetensi PTUN untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 UU-AP. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang memiliki pedoman beracara tersendiri yang telah dituangkan dalam PERMA No.4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Jika UU PTUN mempergunakan istilah 'gugatan', pada PERMA No.4 Tahun 2015 mempergunakan istilah 'permohonan'. Melalui definisi permohonan dalam PERMA No.4 Tahun 2015 tersebut, terjadi perluasan kewenangan bagi PTUN dalam menyelesaikan sengketa TUN yang dirumuskan pada Pasal 1 angka 4 UU PTUN.

Sejarah POLRI

Zaman Pra Hindia Belanda

Indonesia pada zaman dahulu berbentuk kerajaan. Kerajaan-kerajaan yang pernah ada memiliki beragam sistem pemerintahan. Fungsi kepolisian dengan bentuk keprajuritan pada masa itu sudah berjalan, walaupun belum berbentuk organisasi seperti saat ini. Salah satu contoh adalah Kerajaan Majapahit mengenal barisan pengawal Bhayangkara yang bertugas mengamankan raja dan

¹³⁶ Philipus M. Hadjon, dkk., hlm. 21-22 dalam Mohammad Sahlan, Loc. Cit

¹³⁷ Basuki Minarno, hlm.39 dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/10708/2/1HK10815.pdf>, Loc. Cit

¹³⁸ Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 k/pid/2004

keluarganya, masyarakat, serta wilayah yang dikuasai raja.¹³⁹ Bhayangkara terdiri dari 15 (limabelas) orang pengawal pribadi Raja yang dipimpin oleh Gajah Mada dan merupakan penyelamat Raja saat tahun 1319 dari pemberontakan Rai Kuti. Bhayangkara inilah cikal bakal kepolisian.¹⁴⁰

Zaman Hindia Belanda

Kedudukan, tugas, fungsi, organisasi, hubungan dan tata cara kerja kepolisian digunakan untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Saat itu polisi bertugas untuk menerima perkara, kewajibannya melaksanakan Surat Instruksi Raja dan membuat keadaan tenteram pemerintahan/Kerajaan/ Negara¹⁴¹ serta sebagai pihak yang menampilkan wajah negara kolonial sekaligus mengemban tugas mengerjakan dan membereskan pekerjaan yang tidak tuntas dari negara kolonial.¹⁴² Selain itu, polisi sejak tahun 1918 diberi tugas untuk menjaga keselamatan penduduk, mencegah sebab-sebab timbulnya penyakit, memberantas tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan penderitaan rakyat banyak, apabila terjadi bencana segera bertindak memberi pertolongan, dan mengerjakan pertanian rakyat dengan jalan memberikan penyuluhan-penyuluhan pertanian.¹⁴³

Zaman Jepang

Pada zaman penjajahan Jepang tahun 1942-1945, pemerintahan kepolisian Jepang membagi Indonesia dalam dua lingkungan kekuasaan yaitu Sumatera, Jawa, dan Madura dikuasai oleh Angkatan Darat Jepang dan Indonesia bagian timur dan Kalimantan dikuasai Angkatan Laut Jepang. Penjajahan Jepang tersebut, banyak anggota kepolisian bangsa Indonesia yang menggantikan kedudukan dan kepangkatan kepolisian bangsa Belanda sebelumnya. Kepolisian untuk Jawa dan Madura juga berkedudukan di Jakarta, sedangkan untuk Sumatera berkedudukan di Bukittinggi, Indonesia bagian timur berkedudukan di Makassar, dan Kalimantan berkedudukan di Banjarmasin.¹⁴⁴

Zaman Kemerdekaan Indonesia

Berdasarkan Keputusan Mahkamah Pemerintah Republik Indonesia 1 Oktober 1945, polisi berkedudukan dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri di bawah Jaksa Agung dan Pemda.¹⁴⁵ Prioritas utama dibentuknya polisi nasional adalah mengadakan perubahan yang meliputi struktur polisi, watak polisi, dan falsafah hidup polisi dari struktur Belanda maupun Jepang.¹⁴⁶

Lalu Inspektur Kelas I (Letnan Satu) Polisi Mochammad Jassin, Komandan Polisi di Surabaya tanggal 21 Agustus 1945 memproklamasikan kedudukan polisi sebagai Polisi Republik Indonesia. Selanjutnya dibentuk Badan Kepolisian Negara (BKN) oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Pada 29 September 1945 Presiden Republik Indonesia (RI) melantik Kepala Kepolisian RI (Kapolri) pertama Jenderal Polisi R.S. Soekanto.¹⁴⁷ Pada tahun 1946, berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 11/SD/1946 tanggal 1 Juli 1946 status polisi diubah menjadi Djawatan

¹³⁹ Suyono, Paradigma Kemitraan Kunci Sukses Profesionalisme Polri, Indomedia Global, Jakarta, 2007, hlm. 5- 6.

¹⁴⁰ Suparno, Sejarah Perkembangan Kepolisian Dari Zaman Klasik-Modern, Departemen Pertahanan dan Keamanan, Pusat Sejarah ABRI, 1971, hlm. 15-17.

¹⁴¹ Anonymous, Administrasi Pemerintahan Zaman Mangkunagoro IV, Rekso Pustako, Solo, 1971, hlm. 11.

¹⁴² Marieke Bloembergen, De Geschiedenis van Politie in Nederlands-Indie: Uit Zorg en Angst (Polisi Zaman Hindia Belanda Dari Kepedulian dan Ketakutan), diterjemahkan oleh Tristam P. Moeliono, et.al, Kompas, Jakarta, 2011, hlm. 475.

¹⁴³ FA. Soetjipto, Struktur Birokrasi Mataram, Universitas Gadjah Mada Press, Yogyakarta, 1970, hlm. 172.

¹⁴⁴ Saka Bhayangkara, POLRI Dari Masa Ke Masa, <http://www.wirasabha.web.id/sejarah-polri>, tanggal dibuat 31 Agustus 2011, tanggal diunduh 16 Oktober 2012.

¹⁴⁵ Untung S. Rajab, Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan, CV Utomo, Bandung, 2003, hlm. 148.

¹⁴⁶ Hadiman RS. Soekanto, Melalui Spiritual Membangun Kepolisian yang Profesional, Dutarindo, Jakarta, 1999, hlm. 37.

¹⁴⁷ Saka Bhayangkara, *Op. Cit.*

Kepolisian Negara yang bertanggung jawab kepada Perdana Menteri.¹⁴⁸ Semua fungsi kepolisian disatukan dalam Djawatan Kepolisian Negara yang memimpin kepolisian di seluruh tanah air. Tanggal tersebut lalu diperingati sebagai tanggal terbentuknya POLRI atau yang disebut juga sebagai Hari Bhayangkara. Hal yang menarik saat itu adalah jumlah anggota Djawatan Kepolisian Negara mencapai 31.620 personel dan jumlah penduduk belum mencapai 60 juta jiwa. Jadi perbandingan anggota Djawatan Kepolisian Negara dengan masyarakat saat itu adalah sudah 1:500.¹⁴⁹ Selanjutnya pada 4 Februari 1948 muncul Ketetapan Pemerintah Nomor 1 tahun 1948 yang menetapkan Djawatan Kepolisian Negara dipimpin langsung oleh Presiden dan Wakil Presiden.¹⁵⁰

Kenyataan tersebut tidak berlangsung lama karena berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1949, kedudukan Djawatan Kepolisian Negara mengalami perubahan menjadi dipimpin Menteri Pertahanan sampai dengan pemulihan kedaulatan negara menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS).

Dengan adanya Keputusan Presiden RIS Nomor 2 tahun 1950 dinyatakan bahwa Djawatan Kepolisian RIS dalam kebijaksanaan politik polisional berada di bawah Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan dalam hal administrasi pembinaan, dipertanggungjawabkan pada Menteri Dalam Negeri. Lalu pada tahun yang sama yakni 1950, berdasarkan Penetapan Perdana Menteri Nomor 3/MP/1950, Djawatan Kepolisian Negara berstatus di bawah Menteri Pertahanan.¹⁵¹

Zaman Demokrasi Terpimpin

Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah kegagalan Konstituante, Indonesia kembali ke UUD 1945. Jabatan Perdana Menteri diganti dengan sebutan Menteri Pertama dan POLRI masih tetap di bawah pada Menteri Pertama sampai keluarnya Keputusan Presiden Nomor 153/1959, tertanggal 10 Juli yang mengatur bahwa Kepala Kepolisian Negara diberi kedudukan Menteri Negara *ex-officio*. Kemudian tanggal 13 Juli 1959 dengan Keputusan Presiden Nomor 154/1959 Kapolri juga menjabat sebagai Menteri Muda Kepolisian dan Menteri Muda Veteran.

Pada tanggal 26 Agustus 1959 dengan Surat Edaran Menteri Pertama Nomor 1/MP/RI1959, ditetapkan sebutan Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian (sebagai ganti dari Djawatan Kepolisian Negara).¹⁵²

Selanjutnya tanggal 19 Juni 1961, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1961 tentang Pokok Kepolisian. Pasal 7 dan Pasal 8 peraturan tersebut mengatur bahwa status POLRI berada di dalam Departemen Kepolisian Negara dengan dipimpin oleh Menteri Kepolisian.¹⁵³ Peraturan tersebut juga mengatur bahwa POLRI sama sederajat dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU). Dengan dasar Keputusan Presiden Nomor 290/1964 kedudukan, tugas, dan tanggung jawab POLRI ditentukan adalah alat negara penegak hukum, Koordinator Kepolisian Khusus, ikut serta dalam pertahanan, pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat, kekarya, dan sebagai alat revolusi.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Untung S. Rajab, *Op. Cit.*

¹⁴⁹ Saka Bhayangkara, *Op. Cit.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Untung S. Rajab, *Op. Cit.*, hlm. 148-149.

¹⁵² Saka Bhayangkara, *Op. Cit.*

¹⁵³ Untung S. Rajab, *Op. Cit.*,

¹⁵⁴ Saka Bhayangkara, *Op. Cit.*

Zaman Orde Baru

Berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 132/1967 tanggal 24 Agustus 1967 ditetapkan Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan dan Keamanan yang menyatakan bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) merupakan bagian dari organisasi Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam). ABRI terdiri dari TNI AD, AL, dan AU yang masing-masing dipimpin oleh Panglima Angkatan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada Jenderal Soeharto sebagai Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam) atau Panglima ABRI (Pangab) yang pertama.¹⁵⁵ Berdasarkan Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 1982 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, POLRI menjadi unsur ABRI dan berada di bawah Dephankam dipimpin oleh Menhankam. Pengaturan tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengatur hal sama.¹⁵⁶

Zaman Reformasi

Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) Nomor X/MPR/1998 tentang Reformasi telah membentuk Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tanggal 1 April 1999 dalam kepemimpinan Presiden BJ Habibie sebagai Presiden yang memisahkan POLRI dan TNI. Pemisahan tersebut karena dirasakan terdapat perbedaan fungsi dan cara kerja keduanya bagi masyarakat. Walaupun terpisah, keduanya masih berada di bawah Menhankam.¹⁵⁷ Kemudian terdapat TAP MPR Nomor VI/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI serta TAP MPR Nomor VII/2000 yang mengatur peran TNI dan POLRI. TNI bertanggung jawab atas pertahanan negara, sedangkan POLRI bertanggung jawab untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.¹⁵⁸ Lalu muncul UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (UU Kepolisian) yang mengesahkan lebih lanjut pemisahan TNI dan POLRI dan POLRI bertanggung jawab kepada Presiden.

Dominasi Polri Birokrasi Indonesia

Fungsi Pelayanan Polri berdasarkan Undang-Undang Kepolisian

Jika kita kaitkan isi yang tersirat dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Kepolisian Pasal 2 Tugas pokok dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang: a). memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat b). menegakkan hukum c). memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Fungsi Pelayanan Polri berdasarkan UU Kepolisian penyidikan tersirat dengan jelas dan gamblang sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf (g) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian "Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

Hal tersebut juga di perkuat di dalam pasal 1 KUHAP menyatakan bahwa: "penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan".

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Untung S. Rajab, Op. Cit.,

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Ismantoro Dwi Yuwono, Kisah Para Markus (Makelar Kasus), Medpress, Yogyakarta, 2010, hlm. 179-180.

Dasar Penempatan Polri di Instansi luar Polri

Sumber hukum primer pertama adalah UUD 1945 yang telah diamandemen beberapa kali sebagai landasan hukum pertama bagi POLRI. Hal tersebut terlihat dari bagian Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

- a. "Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..."
- b. Selain itu, tugas dan wewenang POLRI terdapat pada Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum".
- c. Kalimat dalam Pembukaan UUD 1945 di atas adalah gambaran bahwa Indonesia sebagai sebuah negara bermaksud untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kemudian dengan melihat pada Pasal 30 ayat (4) di atas, jelas bahwa POLRI merupakan bagian dari pertahanan dan keamanan Indonesia sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat Indonesia dari Sabang hingga Merauke bersama-sama dengan TNI.

Adapun dasar utama penempatan Polri di instansi, Lembaga, kementerian, BUMN, BUMD Pasal 2 sub (a), (b) dan sub (c) Perkap No. 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Perkap No. 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa :Tujuan Pengaturan Penugasan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi Polri meliputi: a). terselenggaranya tertib administrasi dalam penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi Polri; b). terwujudnya kepastian hukum atas status Anggota Polri yang ditugaskan di luar struktur organisasi Polri; dan (c). terlaksananya tugas Polri secara optimal dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan pada kementerian/ lembaga/ badan/komisi, perwakilan diplomatik/konsuler, atau pemeliharaan perdamaian dunia pada organisasi internasional.

- a) Pasal 3 sub (a), (b), (c) dan sub (d) Perkap No.12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Perkap No. 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa" Penugasan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi Polri dilaksanakan dengan prinsip: a). legalitas, yaitu penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi Polri berdasarkan surat perintah penugasan dari organisasi Polri; b). selektif prioritas, yaitu penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi Polri dilaksanakan secara selektif berdasarkan skala prioritas; c). objektif, yaitu proses penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi Polri dilaksanakan berdasarkan persyaratan dan kemampuan yang dibutuhkan; d). profesional, yaitu penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi Polri dilaksanakan sesuai kompetensi yang dimiliki;
- b) Pasal 5 Penugasan Anggota Polri di dalam negeri (tidak seperti TNI, yang dibatasi pada 11 K/L) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a dilaksanakan pada: a). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); b). kementerian/lembaga/badan/komisi; c). organisasi internasional atau kantor perwakilan negara asing yang berkedudukan di Indonesia; d). Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); dan e). instansi tertentu atas persetujuan Kapolri;
- c) Pasal 7 ayat (2) sub (a) bahwa Jabatan dalam penugasan Anggota Polri di dalam negeri meliputi jabatan struktural sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi jabatan pada: a). kementerian (kemenhub RI) /lembaga/badan/komisi; bahkan di organisasi internasional atau

kantor, perwakilan negara asing yang berkedudukan di Indonesia, BUMN atau BUMD; dan instansi tertentu atas persetujuan Kapolri.

Dalam Bab IX Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pasal 109 Ayat (1), dan ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN, dinyatakan bahwa:

- (1) Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden.
- (2) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.

Dalam penjelasan pasal 109 Ayat (3) UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN di jelaskan bahwa : “Yang dimaksud dengan “Instansi Pemerintah tertentu” adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia”. “Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah tersebut di atas diisi melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia”.

Di dalam Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 juga menyebutkan bahwa polisi tidak boleh merangkap jabatan di luar tugas-tugas kepolisian, apalagi jika anggota polisi itu masih jenderal aktif. Pasal 28 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan, “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”. Dalam penjelasa Ayat (3) Yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri.

Dalam konteks ini perlu dilihat lebih lanjut maksud frase jabatan di luar kepolisian yang terdapat pada Pasal 28 ayat UU POLRI. Berdasarkan Penjelasan UU POLRI yang dimaksud sebagai jabatan di luar kepolisian tersebut adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut pautdengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri. Posisi jabatan yang diisi oleh anggota POLRI di Kementerian Perhubungan RI mempunyai kompetensi karena lulusan Akademik Ilmu Pelayaran (Akpolnya Kementerian Perhubungan RI) sebagaimana diatur dalam pasal 109 ayat (3) Undang-Undang 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa “Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Anggota Polisi yang memempati jabatan di Direktorat Perhubungan Laut merupakan jabatan yang masih mempunyai keterhubungan dengan fungsi kepolisian, karena Dirkapel adalah merupakan Direktorat yang melakukan penyidikan, penyelidikan terhadap suatu tindak pidana, pelayaran yang berada di kepelabuhan, oleh karenanya masih diperbolehkan sebab jabatan tersebut masih memiliki sangkut paut dengan fungsi kepolisian yakni fungsi penegakanhukum. Hal ini menunjukkan walaupun menjabat di luar institusi POLRI, tugas yang dijalankan oleh anggota POLRI aktif masih berhubungan dengan fungsi kepolisian (penyelidikan dan penyidikan dibidang kejahatan terhadap pelayang dan kepelabuhanan). Selain itu, pengisian jabatan di luar institusi POLRI tersebut dilakukan berdasarkan kompetensi dan keahlian mereka dan dapat izin dari Kapolri. Dalam konteks ini, maka kedudukan anggota POLRI aktif yang menjabat di beberapa kementerian, komisi dan lembaga, hal tersebut tidaklah mencerminkan suatu bentuk Dwi Fungsi ABRI karena anggota POLRI kendati bertugas di

luar institusi POLRI, tugas dan wewenang yang dijalankan masih di bidang yang sama yakni fungsi kepolisian.

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) adalah lembaga eksekutif dalam hal keamanan negara di seluruh wilayah negara Indonesia. POLRI memiliki peran untuk mewujudkan keamanan dalam negeri Indonesia yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Demikian pada prinsipnya pengaturan ketentuan Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2 (UU Kepolisian).

Argumen akademis tersebut diharapkan dapat menjelaskan beberapa hal. Pertama, fungsi pemerintahan secara polisionil. Dalam ketentuan pasal 30 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilakukan oleh TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai pendukung. Tugas dan fungsi TNI juga telah mendapatkan pengaturan secara jelas dalam konstitusi yaitu pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Fungsi kepolisian di dalam Negara Republik Indonesia dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.2 tahun 2002 yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara kamtibmas, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya kamdagri.

Rumusan fungsi kepolisian tersebut merupakan aktualisasi dari sumber hukum tertulis yang terdapat pada UUD 1945 Pasal 30 ayat (4) yang menyatakan: "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum". Sebagai alat Negara, kedudukan dan posisi Polri ditempatkan langsung dibawah Presiden. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) TAP-MPR RI No. VII/MPR/2000 yang menyatakan : " Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden".

Tabel 1
Penempatan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi POLRI

Nama Anggota Polri	Pangkat Jabatan di Polri	Jabatan di Luar Instansi Polr
Heru Winarko	Komjen Pol	Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN)
Boy Rafli Amar	Komjen Pol	Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)
Firli Bahuri	Komjen Pol	Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
Budi Waseso	Komjen Pol	Direktur Utama Badan Urusan Logistik (Bulog)
Setyo Wasisto	Irjen Pol	Irjen di Kementerian Perindustrian
Andap Budhi Revianto	Irjen Pol	Irjen Kementerian Hukum & HAM
Reinhard Silitonga	Irjen Pol	Dirjen Pemasarakatan Kementerian Hukum & HAM
Ronny Franky Sompie	Irjen Pol	Dirjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM
Heru Winarko	Komjen Pol	Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN)
Adi Deriyan	Brigjen pol	Staf Khusus bidang Keamanan Menteri Pariwisata & Ekonomi Kreatif
Hermanta	Brigjen Pol	Dirkapel Kementrian Perhubungan

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Tindak pidana korupsi yang saat ini kondisinya semakin mengkhawatirkan dan telah menjadi musuh bersama negara dan rakyat. Korupsi merupakan kejahatan yang sangat luar biasa jahatnya yang dikategorikan sebagai *extra ordinary crime*. Korupsi merupakan bahaya laten yang harus diberantas. Oleh karena itu untuk dapat mengungkap kejahatan yang dapat merugikan negara dan juga kehidupan masyarakat, diperlukan kolaborasi secara ekstra dari aparat penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan dan KPK dalam pemberantasan korupsi di Indonesia disertai kolaborasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai kontrol sosial.

Pemberantasan korupsi di Indonesia hingga kini masih banyak menemui kendala antara lain hambatan struktural, hambatan kultural, hambatan instrumental dan hambatan manajemen, sehingga mengakibatkan pemberantasan korupsi di Indonesia dirasakan masih belum efektif.

B. Saran

Sebagai saran dari kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlunya lebih efektif lembaga penegak hukum yang menangani korupsi agar selalu kompak dan tidak sektoral dengan cara berkolaborasi dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Selain itu perlunya peningkatan kualitas SDM dan kesejahteraan para penegak hukum menjadi prioritas.
2. KPK sebagai ujung tombak pemberantasan korupsi sudah sepatutnya diberikan dukungan penuh serta ditambah dengan keterlibatan lembaga-lembaga lain. Kejahatan korupsi adalah kejahatan sistemik. Untuk itu upaya perumusannya pun juga dilakukan dengan menciptakan sistem yang lebih canggih dengan kebijakan penguatan kelembagaan, serta inklusivitas akses terhadap publik sebagai upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dan perlunya upaya-upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang menjadi hambatan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdul Sabaruddin, *Manajemen Kolaborasi Dalam Pelayanan Publik, Teori, Konsep, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.
- Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Agranoff and McGuire, *Collaborative Public Management New Strategies For Local Government*, Washington DC: Georgetown University Press, 2012.
- Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik, Inklusif, Dan Kolaborasi*, Yogyakarta: Gajahmada Universitas Press, 2015.
- Agus Pramusinto, dkk, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2009.
- Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2003.
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Semarang: Sinar Grafika, 2005.
- Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung, 1984.
- Hans Otto Sano, et.al., *Hak Asasi Manusia dan Good Governance, Membangun Suatu Ketertiban*, Terjemahan: Rini Adriati, Jakarta: DepKumHam, 2003.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Publlishing, 2006.
- Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan dan Pencegahan*, Jakarta: Djembatan, 2004.
- Mochtar Lubis dan James Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011
- Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Depok: Pena Multi Media, 2008.
- Ronny Rahman Nitibaskara, *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*, Jakarta: Kompas, 2005.
- Sabian Utsman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2006.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1977.
- Sugiyono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, Cet. 12, Bandung: CV Alfabeta, 2011.
- Syech Husein Alatas, *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*, Jakarta: LP3ES, 1980.
- W. Tangun Susilo dan IB Surya Dharma Jaya, *Koordinasi Penegakan Hukum dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Bali: BPHN, 2006.
- Latif, Abdul. 2007. *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Mulyosudarmo, Soewoto. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Assosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In- Trans
- Prasetyo, Eko, dkk. 1995. *Polisi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Sadjijono. 2008. *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Govenance*. Surabaya: Laksbang Mediatama.

- Sadjijono. 2010. *Memahami Hukum Kepolisian*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Suhardi, Gunarto. 2002. Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi, *Ringkasan Disertasi*, Unair Surabaya.
- Rahardi, H. Pudi. 2007. *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Ali, Achmad., 2004, Keterpurukan Hukum di Indonesia : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia, Cet. Ke-2, Surakarta : Muhammadiyah University Press.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, Departemen Hukum dan HAM RI, 2007, "Laporan Akhir Tim Komentarium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik".
- Congge, Umar., November 2015, Potret Birokrat Lokal, Cet. I, Makassar: Sah Media.
- Dubois, Hans F. W., dan Giovanni Fattore, (2009), "Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization", *International Journal of Public Administration*, 32:8, 704-727, DOI: 10.1080/01900690902908760.
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law : An Introduction*, New York : W.W. Norton & Company.
- Friedman, Lawrence M., 2013, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung : Nusa Media.
- Indrati, Maria Farida dan Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius.
- Iqrom, Pahrizal., Oktober 2013, *Reformasi Birokrasi di Nusantara*, Cet. I, Malang: Universitas Brawijaya Press.

Jurnal/Makalah/Majalah

- Purwadi, A., (2013), "Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah", *Perspektif*, 18(2).
- Rahayu, S., (2011), "Pembangunan Masyarakat Madani dan Pemerintah Yang Bersih Sebagai Perwujudan Tata Kelola Yang Baik" *ProBank*, 1(7).
- Reksodiputro, Mardjono., 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana : Kumpulan Karangan*, Buku Ketiga, Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Soebroto, A.C., dan Arif Christiono, (2012), "Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas", In *Legal Position of Regulations/Policies Under The Regulation of the Minister for National Development Planning/Head of Bappenas* <http://birohukum.bappenas.go.id/data/databerita/WORKSHOP%20Peraturan.>, Vol. 20.
- Emily R. Lai, *Collaborations: A Literature Review*, Research Report, Pearson, 2011.
- Harkristuti Harkrisnowo, "Korupsi, Konspirasi dan Keadilan di Indonesia", *Jurnal Dictum LeLP*, Edisi I, Jakarta, Lentera Hati, 2002.
- Mustopadidjaja AR, *Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*, Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 14-18 Juli 2003.
- Taufiqurrahman Ruki, *Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Peradilan Indonesia*, *Majalah Hukum Nasional* No. 2, Jakarta: BPHN, Dep. Hukum dan HAM RI, 2005.
- Moh. Tamsil Tamrin (2019) *Lembaga Kepolisian Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Indonesia Sekolah Tinggi Ilmu Hukum dan HAM Parigi Mautong* Email : tamsil984@gmail.com
- Konar Zuber, (2017) *Peranan Lembaga Polri Dalam Penegakan Hukum*, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Halaman. 382-393 Volume 15, Nomor 3, Bulan September, Tahun 2017
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, BP Universitas Diponegoro, Semarang, 2000.
- Fauzie Yusuf Hasibuan, *Hukum dan Dunia Peradilan di Indonesia*, Fauzie & Partners, Jakarta, 2007.
- Eva Ahjani Zulfa, *Keadilan Restorative*, BP FH UI, Jakarta, 2011,

- _____, Pergeseran Paradigma Pemidanaan, Lubuk Agung, Bandung, 2011.
- Mahmud Mulyadi, Kepolisian dalam sistem peradilan pidana, USU press, Medan, 2009.
- Moh. Hatta, Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana Umum dan Pidana Khusus, Liberty, Yogyakarta, 2009
- Satipto Rahardjo, Penegakan Hukum, Yogyakarta, Genta Press, 2009.
- _____, Polisi Sipil, Dalam Perubahan Sosial di Indonesia, Kompas Jakarta, 2000.
- _____, Membedah Hukum Progresif, Kompas Jakarta, 2007 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum, FH Universitas Indonesia, Jakarta 1979.
- Soerjono Soekanto, Beberapa permasalahan Hukum dalam Kerangka pembangunan di Indonesia, UI-press, Jakarta, 1983
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Hukum Dalam Masyarakat" (Perkembangan dan Masalah, Sebuah Pengantar ke Arah Kajian Sosiologi Hukum", FISIP Unair, Surabaya, 2007.
- Ari Yusuf Amir, Strategi Bisnis Jasa Advokat, Navila Idea, Yogyakarta, Maret, 2008.
- Bahan Bacaan Akhbar Salmi, Paper, "Memahami UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", MPKP, FE,UI.2006.
- Jimly Assiddiqie dan Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Philipus M. Hadjo., Tatiek Sri Djatmiati., Anddink. G.H., Ten Berge.,J.B.J.M, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi,Gadjah Mada University Press, 2011.
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Korupsi Sebagai Masalah Sosial-Budaya", Jurnal Dinamika Masyarakat, Jakarta, Ristek, 2004.
- Beni Kurnia Illahi & Muhammad Ikhsan Alia (2017) Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK Integritas Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Universitas Andalas Volume 3 Nomor 2 - Desember 2017
- Abdul Latif, (2002). Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Prenada Media Group.
- Adrian Sutedi, (2012). Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Sinar Grafika.
- Alastair Evans, (2008). The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption, New York: Transparency International. Arief Amrullah, (2004). Tindak Pidana Pencucian Uang, Money Laundering, Malang: Bayumedia Publishing.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2016). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016, Jakarta: Biro Penelitian dan Pengembangan BPK RI.
- Harnold Ferry Makawimbang, (2015). Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara, Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang, Yogyakarta: Thafa Media bekerja sama dengan Pusat Studi dan Analisis Pencegahan Kerugian Keuangan Negara (PSA PCKN).
- Hermansyah, (2011). Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana.
- I Dewa Gede Atmadja, (2015). Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum, Malang: Setara Press dan Anggota IKAPI.
- Jimly Asshiddiqie, (2005). Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI).,(2007). Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Lawrence Friedmann, (1971). *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, London: Steven & Son.
- Lilik Mulyadi, (2007). Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya, Bandung: Alumni.
- R. Wiyono, (2005). Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- RM Syah Arief Atmaja W. & Agung Nur Probodudono, (2015). Analisis Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI), Temuan Ketidakpatuhan

dan Kerugian Negara, Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI) 01, Volume 1, November 2015, Jakarta: Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI).

Romli Atmazasmita, (1996). Sistem Peradilan Pidana, Bandung: Rineka Cipta.

Satjipto Rahardjo, (2006). Menggagas Hukum Progresif di Indonesia, Semarang: Pustaka Belajar.

Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2012). Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Shinta Agustina, Saldi Isra, Zainul Daulay, Dkk., (2015). Obstruction of Justice, Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi, Jakarta: Themis Books.

Soetandyo Wignjosebroto, (2013). Hukum dalam Masyarakat, Edisi 2, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Suhendar, (2015). Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Malang: Setara Press.

Sutan Remy Sjahdeni, (2007). Seluk-Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

W. Ryawan Tjandra, (2014). Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Yopie Morya Immanuel Patiro, (2012). Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi, Bandung: Keni Media.

Media Daring/Internet

Understanding Collaboration, http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov_07/NCLBWhitePaper.pdf

<http://www.esaunggul.ac.id/epaper/etika-profesi-perspektif-hukum-dan-penegakan-hukum-dr-h-fauzie-y-hasibuan-sh-mh-wakil-ketum-dpp-ikatan-advokat-indonesia/http://lindsayafitri582.blogspot.co.id/2013/06/ketidakpercayaan-masyarakat-terhadap.html>

<http://www.hlmuankepri.com?opini-/4029-polisi-ideal-dan-supremasi-kejahatan.html>

<http://www.voaindonesia.com/content/masih-tinggi-ketidakpuasan-masyarakat-terhadap-polisi-125737878/95670.html>

Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, Bandung, Alumni, 1982. www.multiajaib.blogspot.co.id, diakses pada tanggal 7 Mei 2016.

Perundang-undangan

Pasal 30 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 (PRP) Tahun 1960 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) 2003.

TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Peraturan Pemberantasan Korupsi Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/013/1950.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2000 tentang Peranserta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi
Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
Perkap. No. 12 tahun 2018 tentang perubahan atas Perkap. No. 4 Tahun 2017 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara RI di luar struktur organisasi kepolisian negara republik indonesia;
UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara:
PP No. 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas PP No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
Undang-undnag Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
Undang-undnag Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Negara
Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit angkatan bersenjata RI
Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
IndonesiaPeraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Polri
Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri
Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Polri Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Bantuan Nasehat Hukum dilingkungan Kepolisian Negara RI
Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol: Kep/42/IX/2004 tentang Atasan yang berhak menjatuhkan hukuman Disiplin dilingkungan Polri.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Lengkap Satu Naskah.
Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.