

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

T E S I S



**Nama : Prasojo Utomo
NIM : 20302300475**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

TESIS

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Ilmu Hukum

OLEH

Nama : Prasojo Utomo
NIM : 20302300475
Konsentrasi : Hukum Pidana



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG**

2024

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **PRASOJO UTOMO**
NIM : 20302300475
Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt.,
M.Hum.
NIDN: 06-0503-6205

Mengetahui,

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA

Dr. H. Jayade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **15 November 2024**
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,

Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.

NIDN : 06-0707-7601

Anggota

Anggota,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt.,
M.Hum.

NIDN: 06-0503-6205

Dr. R. Sugiharto, S.H., M.H.

NIDN : 06-0206-6103

Mengetahui
جامعته الإسلامية

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Dr. H. Jayade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : PRASOJO UTOMO

NIM : 20302300475

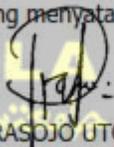
Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang,.....November 2024

Yang menyatakan,


(PRASOJO UTOMO)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : PRASOJO UTOMO

NIM : 20302300475

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul :

**IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH
(Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang,.....November 2024

Yang menyatakan,



(PRASOJO UTOMO)

*Coret yang tidak perlu

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Tuhan yang Maha kuasa, karena berkat rahmat-Nya, tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya setelah mengalami beberapa hambatan dan kesulitan yaitu terutama karena keterbatasan dalam hal pemahaman di dalam membuat laporan ilmiah. Namun demikian pada waktu yang telah direncanakan, penulis dapat menyelesaikan tesis ini karena adanya bantuan dari berbagai pihak. Judul tesis ini adalah “IMPLIKASI KEPOLISIAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH (Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)”.

Ada beberapa jenis korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah. Walaupun beberapa diantaranya umum terjadi di semua level pemerintahan, akan tetapi beberapa bentuk lebih dominan terjadi di pemerintah daerah dengan segmen yang lebih besar dari pemerintah pusat. Pemerintahan daerah mungkin lebih rentan terhadap korupsi karena interaksi antara aktor swasta dan pejabat terjadi pada tingkat keintiman yang lebih besar dan dengan frekuensi lebih daripada tingkat nasional. Bentuk korupsi yang berkaitan dengan penyuapan, pemerasan, penggelapan, nepotisme, patronase dan pemberian hadiah banyak ditemukan dalam sistem pemerintahan daerah. Lembaga kepolisian sebagai salah satu Lembaga penegak hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan dituntut untuk berperan menegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, dan pemberantasan tindak pidana tertentu termasuk korupsi. Peran Polri

sebagai penyidik pada *criminal justice system* tindak pidana korupsi pada hakikatnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana, artinya fungsionalisasi memegang peranan penting dalam suatu penegakan hukum.

Maksud dan tujuan dari penulisan ini adalah untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna menyelesaikan program Magister Hukum studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Secara khusus tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis (1) dinamika bentuk korupsi di tubuh pemerintah daerah, (2) mekanisme Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi instansi pemerintah daerah, dan (3) kendala Kepolisian dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi dalam instansi pemerintah daerah.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak dapat selesai tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, oleh karenanya dalam kesempatan yang baik ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Dr. H. Jawade Hafidz, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Pembimbing I yang dengan penuh kepakaran, kebijaksanannya dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini;

3. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H, M.H, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Para Penguji Ujian Tesis, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
5. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Magister Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa dan masyarakat pada umumnya dan civitas akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang pada khususnya.

Semarang,...Novemberr 2024

Penulis



PRASOJO UTOMO

ABSTRAK

Ada beberapa jenis korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah. Walaupun beberapa diantaranya umum terjadi di semua level pemerintahan, akan tetapi beberapa bentuk lebih dominan terjadi di pemerintah daerah dengan segmen yang lebih besar dari pemerintah pusat. Lembaga kepolisian sebagai salah satu Lembaga penegak hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan dituntut untuk berperan menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, dan pemberantasan tindak pidana tertentu termasuk korupsi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis (1) dinamika bentuk korupsi di tubuh pemerintah daerah, (2) mekanisme Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi instansi pemerintah daerah, dan (3) kendala Kepolisian dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi dalam instansi pemerintah daerah.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau dari sumber pertama dan belum diolah oleh pihak lain. Sedangkan data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan: (1) Korupsi di daerah dipengaruhi oleh kontekstualitas daerah yang bersangkutan. Tetapi, terdapat pula benang merah tentang pola dan modus korupsi di daerah yang hampir mirip satu sama lain. Secara umum, menurut ICW, terdapat empat modus korupsi yang dapat ditemukan di hampir semua kasus. Modus pertama adalah mark up, mark down, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. (2) Setelah terbentuknya KPK, mengingat KPK khusus dibentuk untuk memberantas Tindak Pidana Korupsi, kewenangan yang dimiliki oleh POLRI dalam penyidikan Tindak Pidana Korupsi dibatasi pada kewenangan yang dimiliki oleh KPK, sehingga POLRI berwenang melakukan penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara, wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak mendapat perhatian masyarakat; dan/atau wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang menyangkut kerugian negara kurang dari satu milyar rupiah. (3) Dalam melaksanakan perannya memberantas tindak pidana korupsi, ada beberapa problematika yang dihadapi oleh Polri sehingga pemberantasan korupsi yang dilakukan belum bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien. Kendala tersebut di antaranya berasal dari internal institusi Polri sendiri dan dari eksternal institusi Polri.

Kata Kunci: Kepolisian, Penyidikan Korupsi, Pemerintah Daerah.

ABSTRACT

There are several types of corruption that occur in regional government. Although some of them are common at all levels of government, some forms are more dominant in regional governments with a larger segment than the central government. The police agency as a law enforcement agency based on statutory regulations is required to play a role in upholding the supremacy of law, protecting public interests, upholding human rights, and eradicating certain criminal acts including corruption.

This research aims to determine and analyze (1) the dynamics of forms of corruption in local government bodies, (2) the police mechanism in investigating criminal acts of corruption in local government agencies, and (3) the police's obstacles in the process of investigating criminal acts of corruption in local government agencies.

The approach method used in this research is sociological juridical. The specifications of this research are analytical descriptive. The data sources used are primary data and secondary data. Primary data is data obtained directly from the field or from the first source and has not been processed by other parties. Meanwhile, secondary data was obtained from library research consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

The results of the research and discussion can be concluded: (1) Corruption in regions is influenced by the contextuality of the region concerned. However, there are also common threads regarding the patterns and modes of corruption in the regions which are almost similar to each other. In general, according to ICW, there are four modes of corruption that can be found in almost all cases. The first mode is mark up, mark down, fictitious reports, abuse of authority and embezzlement. (2) After the formation of the Corruption Eradication Commission, considering that the Corruption Eradication Commission was specifically formed to eradicate Corruption Crimes, the authority possessed by the POLRI in investigating Corruption Crimes was limited to the authority possessed by the Corruption Eradication Committee, so that the POLRI had the authority to carry out investigations into Corruption Crimes which did not involve law enforcement officers. , state administrators, and other people who are related to Corruption Crimes committed by law enforcement officials or State administrators, the authority to investigate Corruption Crimes that do not receive public attention; and/or authority to investigate Corruption Crimes involving state losses of less than one billion rupiah. (3) In carrying out its role in eradicating criminal acts of corruption, there are several problems faced by the National Police so that the eradication of corruption cannot be carried out effectively and efficiently. These obstacles come from internal Polri institutions themselves and from external Polri institutions.

Keywords: Police, Corruption Investigation, Regional Government.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRACT	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Konseptual.....	11
a. Kepolisian.....	11
b. Penyidikan	12
c. Tindak Pidana.....	12
d. Korupsi	13
e. Pemerintah Daerah.....	14
F. Kerangka Teori	15
1. Teori Pembuktian Pidana	15
2. Teori Penegakan Hukum	20
G. Metode Penelitian.....	22
1. Metode Pendekatan.....	22

2. Spesifikasi Penelitian.....	23
3. Sumber Data	24
4. Metode Pengumpulan Data	25
5. Metode Penyajian Data.....	26
6. Metode Analisis Data	27
H. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Kepolisian	28
B. Tinjauan Umum Penyidikan.....	33
C. Tinjauan Umum Tindak Pidana Korupsi.....	37
D. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah.....	44
E. Korupsi dalam Perspektif Hukum Islam.....	51
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Dinamika Bentuk Korupsi di Tubuh Pemerintah Daerah	56
B. Mekanisme Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Instansi Pemerintah Daerah	90
C. Kendala Kepolisian dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dalam Instansi Pemerintah Daerah.....	123
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	130
B. Saran.....	134
DAFTAR PUSTAKA	136

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mampu merebut dan mempertahankan kemerdekaan, serta mampu berdiri di atas kakinya sendiri sebagai negara yang berdaulat. Memiliki semangat ideologi Pancasila yang tertuang dalam konstitusi negara yakni UUD NRI Tahun 1945.¹ Apa yang tertuang dalam konstitusi negara tersebut sudah seharusnya terealisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, akan tetapi pada kenyataannya belum semua hal yang telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat terealisasi.

Pembukaan UUD 1945 memuat tujuan negara yakni “untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”. Apa yang menjadi tujuan negara ini pada kenyataannya belum terealisasi secara utuh. Semisal memajukan kesejahteraan umum, kita dapat melihat kehidupan bangsa kita masih jauh dari kata sejahtera. Ada berbagai macam penyebab tidak tercapainya kesejahteraan ini, di antaranya ialah tindak pidana korupsi. Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*Extra Ordinary Crime*) karena menyangkut uang yang berjumlah fantastis. Uang tersebut merupakan uang negara atau rakyat untuk berbagai kepentingan publik yang kemudian digunakan untuk kepentingan pribadi

¹ Ahmad Firmanto Prasedyo mukti and Rakhmat Bowo Suharto, *The Role of Judicial Commission on Supervision of Judge's Crime in Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, Volume 1 Issue 4 December 2018, hlm 895

oleh para koruptor, sebagai akibatnya berbagai kepentingan publik seperti perbaikan jalan dan jembatan meski telah dirancang dengan baik namun realisasinya banyak masalah, hal ini membuat rakyat kecil benar benar sangat dirugikan.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan pelanggaran HAM berat karena dampak dari korupsi dapat mengganggu perekonomian negara juga menghambat pembangunan negara bahkan dapat mengganggu perekonomian dunia.² Hal ini menandakan bahwa korupsi pada dasarnya merupakan kejahatan yang berkaitan dengan hak-hak manusia lainnya.³ Hak-hak manusia lainnya yang semestinya didapat dirampas oleh penguasa beserta kelompoknya melalui tindak pidana korupsi.⁴

Korupsi bukan sesuatu yang baru di Indonesia dan sudah berkembang begitu pesat. Perkembangan yang begitu pesat disebabkan karena korupsi sudah "membudaya" dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia.⁵ Oleh karena itu, persoalan korupsi yang sudah membudaya tersebut menjadi tugas bersama untuk memberantasnya supaya tidak menghambat pembangunan dan perekonomian negara.

Gejala korupsi kini memasuki area dikedalaman yang hampir tak terukur. Secara horisontal korupsi menyebar di hampir semua cabang kekuasaan, baik

² Boge Triatmanto and Suryaning Bawono, *The Interplay of Corruption, Human Capital, and Unemployment in Indonesia: Implications for Economic Development*, Journal of Economic Criminology, Vol 2, 2023, hlm 100031

³ Sudjipto Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Lingkar Media. 2016, hlm 178

⁴ Luthfi J Charisudin dkk, *Menyingkap Korupsi Di Daerah*, Malang, In-Trans. 2003, hlm. 15

⁵ Amiruddin. *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2010, hlm.13

legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Pada garis vertikal korupsi bertengger di setiap hirarki pemerintahan, dari pusat kekuasaan hingga level terendah.

Sesuai dengan kedudukan pelaku korupsi maka nilai uang atau barang yang terlibat di dalamnya bisa kecil sekedar "uang persenan" yang bisa diberikan ikhlas sebagai tanda terima kasih dan dikenal dengan "*smiling money*", tetapi bisa pula terpaksa diberikan sebagai prasyarat pelayanan dan dikenal dengan "*crying money*".⁶ Disamping ini ada pelaku korupsi besar yang meminta sogokan atau imbalan besar atas perilakunya menyalahgunakan kedudukannya. Pertimbangan menerima uang bisa berdalih "untuk kepentingan umum," seperti untuk partai, pemilihan umum, usaha sosial, proyek kemanusiaan, yayasan sosial dan yang serupa. Apapun pertimbangannya ini yang terjadi adalah kekuasaan yang melekat pada kedudukan untuk dipakai bagi kepentingan umum, disalahgunakan untuk hal-hal lain yang terletak di luar mandat dan dilaksanakan atas dasar kesewenangan (*discretion*) pemegang kekuasaan.⁷

Keadaan ini menjadi semakin kisruh jika tidak tersedia mekanisme yang bisa mengecek kehadiran garis pemisah ini. "Kepentingan umum" ini dapat menjadi semacam "keranjang sampah" menampung berbagai kegiatan. Namun sampai seberapa jauh dalih ini layak dipakai sulit dilacak apabila tidak ada keterbukaan (*transparency*) dengan pengecekan dan pengawasan yang terinstitusi (*accountability*).

⁶ Prakoso Bhairawa Putera, *Korupsi di Daerah: Salah Jalan Penyelenggaraan Administrasi Daerah*, Analisa: Jurnal Borneo Administrator, Volume 8 No. 2, 2012, hlm 164

⁷ *Ibid*, hlm 165

Dan keadaannya menjadi semakin runyam jika tidak ada demokrasi dengan kebebasan.

Catatan mengenai administrasi daerah dan hubungannya dengan tumbuh dan berkembang korupsi. Kontek tersebut dapat dilihat dari tiga persoalan penting. Pertama, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang; Kedua, program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat; dan Ketiga, masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.

Korupsi dilihat dari segi etika penyelenggaraan kegiatan pemerintahan sangatlah tidak etis dan melanggar hak-hak orang lain. Perlu adanya kontrol yang baik dalam upaya pemenuhan dan kesadaran akan beretika dalam menjalankan tugas-tugas sebagai sosok abdi negara, pelayan masyarakat, dan pengayom masyarakat. Untuk tetap fokus pada tugas-tugas dan terhindar dari hal-hal yang menyimpang tersebut perlu adanya sosok abdi negara yang mampu mengendalikan, mengatur dan menjaga supaya tidak terjerumus dalam lingkaran korupsi dan penyelewengan dana

atau anggaran. Sosok abdi negara yang ideal menjadi harapan akan terbebasnya masyarakat dari kata korupsi.

Sisi lain dari penyelenggaraan pemerintah daerah, tidak dapat dilepaskan dari administrasi keuangan.⁸ Administrasi keuangan dapat diamati dari aspek-aspek masukan, proses perubahan dan aspek keluaran yang dilakukan oleh pemerintah, dan apabila dilihat dari segi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia maka pelaksanaan fungsi-fungsi ini dilakukan oleh pemerintah daerah yang menyangkut pelaksanaan perencanaan input, proses pelaksanaan program dan output yang dihasilkan. Dari ketiga unsur ini ternyata melahirkan dimensi-dimensi yaitu; pada masukan akan melahirkan upeti yang merupakan sumbangan biasa sebagai kehendak dari perwujudan keinginan dari pihak penguasa. Dewasa ini hal tersebut sering disebut sebagai suap.

Ada beberapa jenis korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah. Walaupun beberapa diantaranya umum terjadi di semua level pemerintahan, akan tetapi beberapa bentuk lebih dominan terjadi di pemerintah daerah dengan segmen yang lebih besar dari pemerintah pusat. Pemerintahan daerah mungkin lebih rentan terhadap korupsi karena interaksi antara aktor swasta dan pejabat terjadi pada tingkat keintiman yang lebih besar dan dengan frekuensi lebih daripada tingkat nasional. Bentuk korupsi yang berkaitan dengan penyuapan, pemerasan, penggelapan, nepotisme, patronase dan pemberian hadiah banyak ditemukan dalam sistem

⁸ Bestari Dwi Handayani, *Pengaruh Reformasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas APBD Kota Semarang*. Jurnal Dinamika Akuntansi, Vol. 1 No. 1, Maret 2009, hlm 35

pemerintahan daerah. Apapun yang menjadi penyebab itu, kita perlu mengetahui bagaimana sesungguhnya terjadinya kasus korupsi secara detail untuk menanggulangi agar supaya di kemudian hari tidak ada lagi pejabat yang tersandung masalah korupsi.

Upaya penegakkan hukum dalam rangka pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme yang merupakan semangat dari reformasi merupakan tuntutan hati Nurani rakyat agar terwujudnya penyelenggara negara yang bersih mendapat tempat dalam Pasal 4 ketetapan MPR R.I. NO. XI Tahun 1998 menegaskan sebagai berikut : “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta konglomerat dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak asasi manusia”. Dalam upaya penanggulangan kejahatan korupsi, perlu adanya sinkronisasi (keterpaduan) antara penegak hukum memang merupakan suatu hal yang sangat penting bahkan ketiadaan sinkronisasi/ keterpaduan merupakan salah satu faktor penyebab gagalnya pemberantasan kejahatan, khususnya kejahatan korupsi hubungan yang terpadu antara penegak hukum dalam sistem hukum pidana merupakan hal yang sangat penting artinya yaitu dalam penyelesaian perkara pidana korupsi.

Di Indonesia sendiri pengaturan, pengawasan dan penindakan korupsi telah dilakukan dari waktu ke waktu, baik sejak pemerintahan orde lama hingga pemerintahan saat ini. Selain dari nilai uangnya, jumlah orang yang terlibat serta cara-cara yang dipakai dalam praktek korupsi semakin lama semakin meningkat. Tindakan yang dilakukan agar upaya penegakan dan pemberantasan korupsi lebih

efektif dan untuk memberi kemudahan dalam pembuktian, Undang-Undang Nomor. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dicabut dan diganti dengan undang-undang Korupsi yang baru, yang memberi akses partisipasi masyarakat guna terlibat membantu dalam usaha pemberantasan korupsi baik preventif maupun refresif, yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001.

Lembaga kepolisian sebagai salah satu Lembaga penegak hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan dituntut untuk berperan menegakan supermasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, dan pemberantasan tindak pidana tertentu termasuk korupsi.⁹ Tindakan penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana itu sendiri, hal ini dikarenakan proses penyidikan merupakan langkah awal dalam proses penegakan hukum yang dilakukan oleh aktor-aktor penegakan hukum di Indonesia.

Peran Polri sebagai penyidik pada *criminal justice system* tindak pidana korupsi pada hakikatnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana, artinya fungsionalisasi memegang peranan penting dalam suatu penegakan hukum, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa fungsionalisasi hukum pidana dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara nyata. Fungsionalisasi hukum pidana identik dengan operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana, yang hakikatnya

⁹ R.Ridwan, dkk. *Fungsi Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa*. Journal of Lex Theory, Vol.1 No.1, 2020, hlm 119

sama dengan penegakan hukum. Fungsionalisasi hukum pidana dapat diartikan sebagai upaya untuk membuat hukum pidana dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara nyata. Fungsionalisasi hukum pidana identik dengan operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana, yang hakikatnya sama dengan penegakan hukum.¹⁰ Fungsionalisasi ini terdapat tiga tahapan kebijakan yaitu tahap kebijakan formulatif sebagai suatu tahap perumusan hukum pidana oleh pihak pembuat perundang-undangan, tahap kebijakan aplikatif sebagai tahap penerapan hukum pidana oleh penegak hukum, tahap kebijakan administratif, yaitu merupakan tahap pelaksanaan oleh aparat eksekusi hukum.

Kepolisian mempunyai tugas pokok lainnya diantaranya adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya seperti yang diatur dalam Pasal 14 Ayat 1 huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), penyelidikan dan penyidikan merupakan wewenang dari anggota Polri.¹¹ Tugas Penyidikan merupakan bagian dari tugas represif dimana Kepolisian melakukan penyidikan terhadap kejahatan dan pelanggaran yang mengatur delik-delik khusus (*lex specialis*), termasuk penyidikan tindak pidana korupsi.

¹⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti. 1998, hlm 41

¹¹ H. Djanggih, & K. Ahmad, *The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016)*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol.17 No.2, 2017, hlm 153.

Proporsi Penyidikan bukan berarti telah menunjukkan bahwa peran kepolisian telah efektif, melainkan harus dilihat pula bagaimana, proporsi kecepatan penanganan perkara (*speedy trial*) dan proses penanganannya pada tahap penuntutan dan peradilan.¹² Kepolisian dalam hal ini Penyidik sebagai aparat penegak hukum yang diberi fungsi, tugas dan wewenang sebagai penyidik oleh undang-undang dalam penanganan perkara korupsi seharusnya dapat berperan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi pada lingkup instansi pemerintah daerah dengan meningkatkan proporsi penyelesaian perkara dan kecepatan penanganan perkara melalui mekanisme penyidikan Kepolisian pada perkara tindak pidana korupsi yang memiliki kerumitan pembuktian atas banyaknya keterlibatan subjek hukum.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penulis mengadakan penelitian yang berkaitan dengan proses penyidikan oleh Kepolisian tindak pidana korupsi yang terjadi dalam tubuh instansi pemerintah daerah dengan memilih judul “*Implikasi Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi pada Instansi Pemerintah Daerah (Studi Penelitian di Kepolisian Daerah Jawa Tengah)*”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan isu hukum yang telah diuraikan sebagaimana tersebut di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian tesis ini adalah :

1. Bagaimana dinamika bentuk korupsi di tubuh pemerintah daerah?

¹² Y. M. Saragih, *Peran Kejaksaan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Al-Adl: Jurnal Hukum, Vol. 9 No.1, 2017, hlm 55.

2. Bagaimana mekanisme Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi instansi pemerintah daerah?
3. Apa kendala Kepolisian dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi dalam instansi pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini yang bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis dinamika bentuk korupsi di tubuh pemerintah daerah;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi instansi pemerintah daerah;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala Kepolisian dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi dalam instansi pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi para pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk kalangan praktisi dan kalangan akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan hukum pidana, yang ternyata sekarang paradigma yang berkembang bukan semata-

mata hanya implementasi sebuah produk hukum saja tetapi ada bentuk formatif dalam memaksimalkan fungsional alat penegak hukum dalam implikasi Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi pada instansi pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini, yakni dapat memberikan konsep pemikiran tentang implikasi Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi pada instansi pemerintah daerah yang perlu untuk penjabaran secara ilmiah hukum.

E. Kerangka Konseptual

a. Kepolisian

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat rumusan mengenai definisi dari berbagai hal yang berkaitan dengan polisi, termasuk pengertian Kepolisian. Hanya saja definisi tentang kepolisian tidak dirumuskan secara lengkap karena hanya menyangkut soal fungsi dan lembaga polisi sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yang

dimaksud kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹³

b. Penyidikan

Penyidikan adalah tindakan yang dilakukan oleh penyidik setelah proses penyidikan untuk menemukan orang yang diduga melakukan tindak pidana. Dalam proses penyidikan inilah penyidik menetapkan status tersangka kepada orang yang diduga melakukan tindak pidana berdasarkan bukti-bukti yang ditemukan Pasal 1 angka 2 KUHAP menyatakan 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 tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dalam hal ini dapat pula diartikan bahwa mencari dan menemukan berarti penyidik atas inisiatif sendiri untuk menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana.¹⁴

c. Tindak Pidana

Tindak pidana atau strafbaar feit dalam bahasa Belanda memiliki arti yaitu tindak pidana, delik, perbuatan pidana atau perbuatan yang di pidana. Seseorang dapat dikatakan melakukan perbuatan pidana, apabila perbuatan tersebut telah diatur dalam undang-undang, sesuai dengan Asas Legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi, tiada suatu perbuatan dapat

¹³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

¹⁴ Laden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana, Penyeildikan dan Penyidikan*, Baglan Pertama, Cetakan III, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 6

dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan. Tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.¹⁵

d. Korupsi

Dari segi semantik korupsi berasal dari bahasa Inggris yaitu corrupt, yang berasal dari bahasa Latin corruptio atau corruptos dalam bahasa Yunani. Istilah ini kemudian berkembang dalam bahasa Inggris dan Prancis menjadi corruption, bahasa Belanda korupsie dan dalam bahasa Indonesia yaitu korupsi. Arti dari kata korupsi itu adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral menyimpang dari kesucian. Dalam Kamus umum Bahasa Indonesia, korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.¹⁶ Dalam kamus besar Bahasa Indonesia korupsi adalah: “penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan, dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain”. Sedangkan dalam *The Lexicon Webster Dictionary* dimuat arti kata *corrupt* (korupsi) antara lain: “penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan, dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain”.

¹⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm 59.

¹⁶ W.J.S. Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm

e. Pemerintah Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang merata di setiap daerah. Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S. Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.¹⁷ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

¹⁷ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010, hlm

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

F. Kerangka Teori

1. Teori Pembuktian Pidana

Hukum pembuktian merupakan sebagian dari hukum acara pidana yang mengatur macam-macam alat bukti yang sah menurut hukum, sistem yang dianut dalam pembuktian, syarat-syarat dan tata cara yang mengajukan bukti tersebut serta kewenangan hakim untuk menerima, menolak dan menilai suatu pembuktian. Adapun sumber-sumber hukum pembuktian adalah, sebagai berikut:

- a. Undang-undang;
- b. Doktrin atau ajaran;
- c. Yurisprudensi.¹⁸

Menurut Andi Hamzah, teori dalam sistem pembuktian, yakni sebagai berikut:

- a. Sistem atau teori berdasarkan berdasarkan Undang-undang secara positif (*positive wetteljkbewijstheorie*);
- b. Sistem atau teori pembuktian berdasarkan keyakinan hakim saja (*conviction in time*);

¹⁸ Hari Sasongko dan Lili Rosita, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana untuk Mahasiswadan Praktisi*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm.10.

- c. Sistem atau teori pembuktian berdasarkan keyakinan hakim atas alasan yang logis (*laconvictionraisonnee*);
- d. Sistem atau teoripembuktian berdasarkan Undang-undang secara negatif (*negatief wettelijkbewijs theotrie*).

Adapun pembahasan lebih lanjut mengenai keempat teori dalam system pembuktian hukum acara pidana, sebagaimana yang telah dijelaskan oleh pakar ahli hukum pidana, yakni sebagai berikut:

- a) Pembuktian menurut undang-undang secara positif (*positive wettelijkbewijstheorie*).

Menurut Simons, bahwa system atau teori pembuktian berdasar undang-undang secara positif (*positifwettelijkebewijstheorie*), untuk menyingkirkan semua pertimbangan subjektif hakim dan mengikat hakim secara ketat menurut peraturan pembuktian yang keras. Kebenaran yang dicari pada system pembuktian ini adalah kebenaran formal (*formelebewijstheorie*), oleh karena itu system pembuktian ini dipergunakan dalam hukum acara perdata.¹⁹

- b) Pembuktian berdasarkan keyakinan hakim saja (*conviction intime*).

Merupakan suatu pembuktian dimana proses-proses menentukan salah atau tidaknya terdakwa semata-mata ditentukan oleh penilaian keyakinan hakim. Seorang hakim tidak terikat oleh macam-

¹⁹Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013, hlm.245.

macam alat bukti yang ada, hakim dapat memakai alat bukti tersebut untuk memperoleh keyakinan atas kesalahan terdakwa, atau mengabaikan alat bukti dengan hanya menggunakan keyakinan yang disimpulkan dari keterangan saksi dan pegakuan terdakwa. Sistem ini dianut oleh peradilan juri di Prancis. Sistem yang demikian memberikan kebebasan kepada hakim terlalubesar, sehingga sulit diawasi. Disamping itu, terdakwa atau penasihat hukumnya sulit untuk melakukan pembelaan sehingga didalam penerapan dengan system tersebut membuat pertimbangan berdasarkan metode yang dapat mengakibatkan banyaknya putusan-putusan bebas dengan alasan-alasan yang aneh.²⁰

- c) Pembuktian berdasarkan keyakinan hakim secara logis (*conviction raisonnee*).

Bahwa suatu pembuktian yang menekankan kepada keyakinan seorang hakim berdasarkan alasan yang jelas. Jika system pembuktian *conviction in time* memberikan keluasaan kepada seorang hakim tanpa adanya pembatasan dari mana keyakinan tersebut muncul, sedangkan pada system pembuktian *conviction raisonnee* merupakan suatu pembuktian yang memberikan pembatasan keyakinan seorang hakim haruslah berdasarkan alasan yang jelas. Hakim wajib menguraikan dan

²⁰Tolib Effendi, *Dasar Dasar Hukum Acara Pidana (Perkembangan dan Pembaharuan diIndonesia)*, Malang: Setara Press, 2014, hlm 171.

menjelaskan atas setiap alasan-alasan (*vrijebewijstheorie*) apa yang mendasari keyakinannya atas kesalahan seorang terdakwa.²¹ Sistem atau teori pembuktian jalan tengah atau yang berdasar keyakinan hakim sampai batas tertentu ini terpecah kedua jurusan, yaitu pembuktian berdasarkan keyakinan hakim atas alasan yang logis (*conviction raisonee*) dan yang kedua teori pembuktian berdasar undang-undang secara negatif (*negatiefwettelijkbewijstheorie*). Persamaan dari kedua teori pembuktian ini ialah berdasar atas keyakinan hakim, artinya terdakwa tidak mungkin dipidana tanpa adanya keyakinan hakim bahwa ia bersalah, sedang akan perbedaannya ialah pertama berpangkal tolak kepada keyakinan hakim, tetapi keyakinan itu harus didasarkan kepada suatu kesimpulan (*conclusie*) yang logis, yang tidak didasarkan kepada undang-undang, tetapi ketentuan-ketentuan menurut ilmu pengetahuan hakim sendiri, menurut pilihannya sendiri tentang pelaksanaan pembuktian yang mana yang ia akan pergunakan, kemudian berpangkal tolak pada aturan-aturan pembuktian yang ditetapkan secara limitatif oleh undang-undang, tetapi hal itu harus diikuti dengan keyakinan hakim. Jadi, dapat disimpulkan bahwa perbedaannya ada dua, yaitu pertama berpangkal tolak pada keyakinan hakim yang tidak didasarkan dengan

²¹*Ibid*, hlm.171

suatu konklusi undang-undang, sedangkan kedua pada ketentuan undang-undang yang disebut secara limitatif.²²

- d) Pembuktian berdasarkan Undang-undang secara negatif (*negatiefwettelijkbewijstheotrie*).

Merupakan suatu percampuran antara pembuktian *conviction raisonnee* dengan system pembuktian menurut undang-undang secara positif. Rumusan dari system pembuktian ini adalah, salah atau tidaknya seorang terdakwa ditentukan keyakinan hakim yang didasarkan kepada cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang.²³ Untuk Indonesia, wirjono projudikoro berpendapat bahwa sistem pembuktian berdasar undang-undang secara negative sebaiknya dipertahankan berdasarkan dua alasan, pertama memang sudah selayaknya harus ada keyakinan hakim tentang kesalahan terdakwa untuk dapat menjatuhkan suatu hukuman pidana, janganlah hakim terpaksa memidana orang sedangkan hakim tidak yakin atas kesalahan terdakwa, kedua ialah berfaedah jika ada aturan yang mengikat hakim dalam menyusun keyakinannya, agar ada patokan-patokan tertentu yang harus diturut oleh hakim dalam melakukan peradilan.²⁴

²² Moh. Taufik Makarao, dkk, *Tindak Pidana Narkotika*, Ghalia Indonesia, 2003, hlm 33.

²³ Tolib Effendi, *Op. Cit*, hlm 171.

²⁴ Moh. Taufik Makarao, *Op. Cit*, hlm 33.

2. Teori Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁵

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Sejalan dengan fungsi hukum tersebut, Sudikmo Mertokusumo menjelaskan bahwa pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum dan harus ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada 3 (tiga) unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*).²⁶

Pelaksanaan hukum sangat penting dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, karena tujuan hukum terletak pada pelaksanaan hukum tersebut. Ketertiban dan ketentraman hanya dapat diwujudkan jika hukum dilaksanakan, dan sebaliknya jika hukum tidak dilaksanakan maka peraturan

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm 3

²⁶ Sudikmo Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 1.

hukum itu hanya menjadi susunan kata-kata yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat.

Penegakan hukum menurut Ilhami Bisri adalah usaha semua kekuatan bangsa, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa, dan merupakan ralat bahwa hukum hanya boleh ditegakkan oleh golongan-golongan tertentu saja, antara lain:²⁷

- 1) Aparatur negara yang memang ditugaskan dan diarahkan untuk itu seperti polisi, hakim dan jaksa, yang dalam dunia hukum disebut secara ideal sebagai the three musketers atau tiga pendekar hukum, yang mempunyai fungsi penegakan dengan sifat yang berbeda-beda akan tetapi bermuara pada terciptanya hukum yang adil, tertib dan bermanfaat bagi semua manusia. Polisi menjadi pengatur dan pelaksana penegakan hukum di dalam masyarakat, hakim sebagai pemutus hukum yang adil sedangkan jaksa adalah institusi penuntutan negara bagi para pelanggar hukum yang diajukan polisi;
- 2) Pengacara yang memiliki fungsi advokasi dan mediasi bagi masyarakat baik yang bekerja secara individual ataupun yang bergabung secara kolektif melalui lembaga-lembaga bantuan hukum, yang menjadi penuntun masyarakat yang awam hukum, agar dalam proses peradilan tetap diperlakukan sebagai manusia yang memiliki kehormatan, hak

²⁷ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 128.

dan kewajiban, sehingga putusan hakim akan mengacu pada kebenaran, keadilan yang dilandasi penghormatan manusia atas manusia;

- 3) Para eksekutif yang bertebaran di berbagai lahan pengabdian sejak dari pegawai pemerintah yang memiliki beraneka fungsi dan tugas kewajiban sampai kepada para penyelenggara yang memiliki kekuasaan politik (legislatif);
- 4) Masyarakat pengguna jasa hukum yang kadang-kadang secara ironi menjadi masyarakat pencari keadilan.

Berkaitan dengan penegakan hukum ini, Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa penegakan hukum adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan secara rasional, memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundangundangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.²⁸

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm 109.

Berdasarkan pendapat tersebut, diketahui bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, perlakuan dalam penegakan hukum tidak hanya memberikan hukuman saja melalui pidana, tetapi juga melakukan penegakan hukum yang bersifat pencegahan agar tidak terjadi kejahatan yang serupa.

Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai actual di dalam masyarakat beradab. Sebagai proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem peradilan pidana.

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian yang dilaksanakan, penulisan menggunakan pendekatan Yuridis Sosiologis, yaitu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma atau Undang-Undang

yang berlaku sebagai ketentuan positif, berikut ini teori yang relevan dengan karya tulis ini dengan mengaitkan implementasinya terhadap fakta yang terdapat di lapangan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan menggunakan metode pendekatan deskriptif analitis, yaitu memaparkan dan menganalisis data secara sistematis dengan maksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala-gejala lainnya. Deskriptif mengandung arti, bahwa penulis ingin menggambarkan dan memberikan data yang seteliti mungkin, sistematis dan menyeluruh. Analitis mengandung makna, mengelompokkan, menggabungkan dan membandingkan aspek yang berkaitan dengan masalah secara teori dan praktek.

3. Sumber Data

Data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau dari sumber pertama dan belum diolah oleh pihak lain. Kemudian data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer tersebut terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

- c. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia;
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu terdiri dari:
- a. Buku-buku;
 - b. Hasil penelitian ahli hukum;
 - c. Tesis, Skripsi, Disertasi.
- 3) Bahan hukum tersier yang terdiri dari:
- a. Kamus Hukum;
 - b. Kamus besar bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

- 1) Data Primer
- a. Penelitian Lapangan

Tujuan Umum melakukan penelitian lapangan adalah mengamati secara langsung di alam terbuka untuk mencari suatu kebenaran tentang sesuatu yang ingin dicocokkan dengan nalar pikiran manusia sehingga dapat dipertanggung jawabkan dan menjadikan kebenaran itu suatu fakta dan benar. Dalam hal ini penulis melaksanakan penelitian di lingkungan Kepolisian.

- b. Wawancara

Wawancara adalah untuk membuat deskripsi atau eksplorasi, dimana kebenaran jawaban dapat dituangkan secara langsung jadi penggunaan wawancara sebagai alat pengumpulan data sangat penting. Untuk keperluan data yang akurat, maka diperlukan wawancara. Wawancara yang dilakukan dengan menyiapkan daftar pertanyaan terlebih dahulu, namun dimungkinkan adanya perubahan yang disesuaikan dengan keadaan lapangan. Dalam hal ini wawancara dilaksanakan pada subjek pada lingkungan Kepolisian.

2) Data Sekunder

Studi Pustaka atau Studi Dokumen

Metode pengumpulan data yang utama digunakan dalam studi pustaka adalah data sekunder yang diperoleh dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, maupun pendapat-pendapat para ahli hukum.

5. Metode Penyajian Data

Data yang diperoleh dari penelitian kemudian disusun secara teratur selanjutnya dilakukan proses *editing*, untuk memeriksa atau meneliti data yang diperoleh untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan dan dalam *editing* dilakukan pembetulan data yang keliru serta melengkapi data yang kurang kemudian data tersebut dianalisa disajikan dalam bentuk uraian.

6. Metode Analisis Data

Data yang telah diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan analisa kualitatif, yaitu analisa data dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi data yang diperoleh melalui penelitian. Metode kualitatif adalah suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis maupun lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, dimana dengan metode ini diharapkan akan diperoleh data yang jelas mengenai pokok permasalahannya.

H. Sistematika Penulisan

BAB I, Pendahuluan, meliputi: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II, Tinjauan Pustaka terdiri dari: Tinjauan Umum Kepolisian, Tinjauan Umum Penyidikan, Tinjauan Umum Tindak Pidana Korupsi, Tinjauan Umum Pemerintah Daerah, Korupsi dalam Perspektif Hukum Islam.

BAB III Hasil Penelitian Dan Pembahasan, terdiri dari: (1) dinamika bentuk korupsi di tubuh pemerintah daerah, (2) mekanisme Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi instansi pemerintah daerah, dan (3) kendala Kepolisian dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi dalam instansi pemerintah daerah.

BAB IV Penutup, terdiri dari: Kesimpulan, Saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kepolisian

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat rumusan mengenai definisi dari berbagai hal yang berkaitan dengan polisi, termasuk pengertian kepolisian. Hanya saja definisi tentang kepolisian tidak dirumuskan secara lengkap karena hanya menyangkut soal fungsi dan lembaga polisi sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yang dimaksud kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁹

Sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata polisi adalah suatu badan yang bertugas memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum), merupakan suatu anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban).³⁰ Istilah “polisi” pada semulanya berasal dari perkataan Yunani “*Politeia*”, yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Seperti diketahui di abad sebelum masehi negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan “*Polis*”. Jadi

²⁹ H. Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian: Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Penerbit Laksbang Mediatama, Surabaya, 2007, hlm.53.

³⁰ W.J.S Purwodarminto, *Op.Cit*, 1989, hlm. 763.

pada jaman itu arti “Polisi” demikian luasnya bahkan selain meliputi seluruh pemerintahan negara kota, termasuk juga di dalamnya urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa-dewanya.³¹

Di karenakan pada jaman itu masih kuatnya rasa kesatuan dalam masyarakat, sehingga urusan keagamaan termasuk dalam urusan pemerintahan. Selain itu di Jerman dikenal kata “*Polizey*” yang mengandung arti luas yaitu meliputi keseluruhan pemerintahan negara. Istilah “*Polizey*” di Jerman masih ditemukan sampai dengan akhir abad petengahan yang dipergunakan dalam “*Reichspolizei ordnugen*” sejak tahun 1530 di negara-negara bagian Jerman.³²

Pengertian istilah polisi di berbagai negara mempunyai tafsiran atau pengertiannya masing-masing seperti di Belanda dalam rangka Catur Praja dari van Vollenhoven maka istilah “*Politie*” dapat kita temukan sebagai bagian dari pemerintahan. Diketahui van Vollenhoven membagi pemerintahan dalam 4 (empat) bagian, yaitu:

- a. *Bestuur*;
- b. *Politie*;
- c. *Rechtspraak*;
- d. *Regeling*.

Dari sini dapat kita lihat bahwa menurut ajaran Catur Praja maka polisi tidak lagi termasuk dalam bestuur, tetapi sudah merupakan pemerintahan yang tersendiri.

³¹ Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 13

³² *Ibid*

Untuk lebih jelasnya tentang arti “*Politei*” dapat kita temukan dalam defenisi *van Vollenhoven* dalam bukunya *Politei Overzee* halaman 135 yang berbunyi:

Didalam pengertian polisi termasuk organ-organ pemerintahan yang berwenang dan berkewajiban untuk mengusahakan dengan jalan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan bahwa yang diperintah berbuat atau tidak berbuat menurut kewajibannya masing-masing yang terdiri dari:

- a. Melihat cara menolak bahwa yang diperintah itu melaksanakan kewajiban umumnya;
- b. Mencari secara aktif perbuatan-perbuatan yang tidak melaksanakan kewajiban umum tadi;
- c. Memaksa yang di perintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umumnya dengan melalui pengadilan;
- d. Memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umum itu tanpa perantara pengadilan;
- e. Memberi pertanggung jawaban dari apa yang tercantum dalam pekerjaan tersebut.³³

Van vollenhoven memasukkan “polisi” (*politei*) kedalam salah satu unsur pemerintahan dalam arti luas, yakni badan pelaksana (*executive-bestuur*), badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian. Badan pemerintahan termasuk di dalamnya kepolisian bertugas membuat dan mempertahankan hukum, dengan kata lain menjaga ketertiban dan ketentraman (*orde en rust*) dan menyelenggarakan kepentingan umum.³⁴

Di Indonesia istilah “polisi” dikemukakan oleh salah satu pakar ilmu hukum yang bernama Dr.Sadjjono, menurut Sadjjono istilah “polisi” adalah sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada dalam negara, sedangkan istilah “Kepolisian” adalah sebagai organ dan sebagai fungsi. Sebagai organ, yakni suatu lembaga

³³ *Ibid*, hlm. 14-16.

³⁴ Sadjjono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Govenance*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm 39.

pemerintahan yang terorganisasi dan terstruktur dalam organisasi negara. Sedangkan sebagai fungsi, yakni tugas dan wewenang serta tanggungjawab lembaga atas kuasa undang-undang untuk menyelenggarakan fungsinya, antara lain memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayom dan pelayan masyarakat.³⁵

Charlos Reith mengemukakan pengertian Polisi dalam bahasa Inggris: “*Police Indonesia the English Language Come to Mean Of Planing for Improving Ordering Communal Existence*”, yaitu sebagai tiap-tiap usaha untuk meneliti atau menertibkan susunan kehidupan masyarakat. Pengertian ini berpangkal dari pemikiran, bahwa manusia adalah mahluk sosial yang hidup berkelompok, membuat aturanaturan yang telah disepakati bersama. Ternyata diantara kelompok itu terdapat anggota yang tidak mau mematuhi aturan bersama sehingga timbul masalah siapa yang berkewajiban untuk memperbaiki dan menertibkan kembali anggota kelompok yang telah melanggar. Dari pemikiran itu kemudian diperlukan Polisi baik organnya maupun tugasnya untuk memperbaiki dan menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat tersebut.³⁶

Berkaitan dengan pengertian Polisi atau Kepolisian, Banurusman³⁷ memberikan pengertian tentang Polisi dimata masyarakat sebagai berikut: “Polisi adalah petugas yang terus menerus memberikan perhatian terhadap pemecahan soal-

³⁵ Sadjijono, *Hukum Kepolisian, Perspektif Kedudukan Dan Hubungan Dalam Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2006, hlm. 6

³⁶ Charlos Reith, *The Blind Eye Of History : A Study of the Origins of the Present Police Era*, Patterson Smith Series, Publication Number 203, Paperback, 1975.

³⁷ Banurusman, *Polisi Masyarakat dan Negara*, Biagraf Publishing, Yogyakarta, 1995, hlm. 1

soal kejahatan dan memberikan pelayanan publik dalam penanganan kejahatan”. Dari pengertian tersebut menandakan bahwa pandangan masyarakat terhadap keberadaan Polisi hanyalah terbatas pada pemecahan-pemecahan masalah kejahatan, padahal tidak hanya sampai disitu pengertian tentang Polisi. Arti Polisi itu sendiri timbul karena kedudukan dan pranannya yang mengimplikasikan tanggung jawab yang besar terutama dalam bidang keamanan, ketertiban dan ketertiban sosial. Polisi senantiasa hadir untuk mengisi dinamika perubahan masyarakat, dan untuk mengantisipasi setiap potensi konflik yang menyertainya.

Mengenai keamanan umum, dapat dikatakan bahwa kita dapat mencapainya dengan penegakan hukum, masyarakat akan merasa aman. Dan keadaan masyarakat dapat dikatakan aman, dengan perkataan lain, keamanan masyarakat pada hakekatnya pula Polisi adalah penegakan hukum sebagaimana pengertian Polisi menurut D.P.M Sitompul dan Edward Syahpernong yang mengatakan bahwa : “Polisi adalah penegakan hukum yang hidup, melalui Polisi iu janji-janji dan tujuan-tujuan untuk mengamankan dan melindungi masyarakat telah memiliki penelitian khusus tentang peranan Polisi tersebut”.

Dari uraian-uraian tentang istilah “polisi” dan “kepolisian” di atas maka dapat dimaknai sebagai berikut: istilah polisi adalah sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada dalam negara. Sedangkan istilah Kepolisian sebagai organ dan fungsi. Sebagai organ, yakni suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan terstruktur dalam ketatanegaraan yang oleh undang-undang diberi tugas dan wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepolisian. Sebagai fungsi menunjuk pada

tugas dan wewenang yang diberikan undang-undang, yakni fungsi preventif dan fungsi represif. Fungsi preventif melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dan fungsi represif dalam rangka penegakan hukum. Dan apabila dikaitkan dengan tugas maka intinya menunjuk pada tugas yang secara universal untuk menjamin ditaatinya Norma-Norma yang berlaku di masyarakat.

B. Tinjauan Umum Penyidikan

Tahap penyidikan merupakan salah satu bagian penting dalam rangkaian tahap-tahap yang harus dilalui suatu kasus menuju pengungkapan terbukti atau tidaknya dugaan telah terjadinya suatu tindak pidana. Oleh sebab itu keberadaan tahap penyidikan tidak bisa dilepaskan dari adanya ketentuan perundangan yang mengatur mengenai tindak pidananya.³⁸

Penyidikan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang tercantung dalam Pasal 1 angka 2 diartikan:

“Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Penyidikan merupakan rangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan mengumpulkan bukti agar dapat ditemukan tersangka. Sedangkan menurut K.wantjik Saleh yang dikutip dalam jurnal hukum Sahuri Lasmadi, penyidikan sendiri diartikan yaitu usaha dan tindakan untuk mencari dan menemukan kebenaran tentang apakah

³⁸ Hibnu Nugroho, *Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Media Aksara Prima, Jakarta, 2012, hlm. 67.

betul terjadi suatu tindak pidana, siapa yang melakukan perbuatan itu, bagaimana sifat perbuatan itu serta siapakah yang terlibat dengan perbuatan itu.³⁹

Penyidik sendiri menurut Pasal 45 angka (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah:

“Penyidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dan Penyidik melaksanakan fungsi penyidikan tindak pidana korupsi”.

Dalam penyidikan sendiri ada yang disebut penyidik yaitu orang yang melakukan penyidikan yang terdiri dari pejabat yang dijelaskan pada Pasal 1 butir (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Pejabat penyidik sendiri terdiri dari Penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.⁴⁰

Tahap penyidikan terhadap suatu perkara biasanya dilakukan setelah penyidik mengetahui adanya suatu peristiwa yang diduga merupakan suatu tindak pidana. Disamping itu, penyidikan juga akan dimulai apabila penyidik menerima laporan ataupun pengaduan tentang dugaan telah terjadinya suatu tindak pidana.

Sehubungan dengan hal tersebut, Yahya Harahap memberikan penjelasan mengenai penyidik dan penyidikan yaitu:

"Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan ketentuan umum Pasal I Butir 1 dan 2, Merumuskan pengertian penyidikan yang menyatakan, penyidik adalah pejabat Polri atau pejabat pegawai negeri tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang. Sedangkan penyidik sesuai dengan cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti, dan dengan bukti itu membuat atau

³⁹ Sahuri Lasmadi, *Tumpang Tindih Kewenangan Penyidikan Pada Tindak Pidana Korupsi Pada Perspektif Sistem Peradilan Pidana*, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Jenderal Soedirman Fakultas Hukum, Purwokerto, Volume 2, Nomor 3, Juli 2010, hlm. 10.

⁴⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 112.

menjadi terang suatu tindak pidana yang terjadi serta sekaligus menemukan tersangkanya atau pelaku tindak pidananya”.⁴¹

Sedangkan Andi Hamzah, definisi dari Pasal 1 butir 2 yaitu :

Penyidikan dalam acara pidana hanya dapat dilakukan berdasarkan undang-undang, hal ini dapat disimpulkan dari kata-kata menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.⁴²

Dalam bahasa Belanda ini sama dengan *opsporing*. Menurut de Pinto yang dikutip dalam jurnal Bambang Tri Bawono menyebutkan bahwa menyidik (*opsporing*) berarti:

Pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar kabar yang sekedar beralasan, bahwa ada terjadi sesuatu pelanggaran hukum.⁴³

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa penyidikan merupakan suatu proses atau langkah awal yang merupakan suatu proses penyelesaian suatu tindakpidana yang perlu diselidik dan diusut secara tuntas di dalam sistem peradilan pidana, dari pengertian tersebut, maka bagian-bagian dari hukum acara pidana yang menyangkut tentang Penyidikan adalah ketentuan tentang alat- alat bukti, ketentuan tentang terjadinya delik, pemeriksaan di tempat kejadian, pemanggilan tersangka atau terdakwa, penahan sementara, penggeledahan, pemeriksaan dan introgasi, berita acara, penyitaan, penyampingan perkara, pelimpahan perkara kepada penuntut umum dan pengembalian kepada penyidik untuk disempurnakan.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 15.

⁴² Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 119

⁴³ Bambang Tri Bawono, *Tinjauan Yuridis Hak-Hak Tersangka dalam Pemeriksaan Pendahuluan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 245, Fakultas Hukum Unissula, Semarang, Agustus, 2011, hlm. 62.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh penyidik difokuskan sepanjang hal yang menyangkut persoalan hukum. Titik pangkal pemeriksaan dihadapan penyidik ialah tersangka. Dari dialah diperoleh keterangan mengenai peristiwa pidana yang sedang diperiksa. Akan tetapi, ekalipun tersangka yang menjadi titik tolak pemeriksaan, terhadapnya harus diberlakukan asas akusatur atau biasa diartikan juga dengan menempatkan posisi tersangka sebagai orang yang tidak bersalah.

Tersangka harus ditempatkan pada kedudukan manusia yang memiliki harkat martabat. Dia harus dinilai sebagai subjek, bukan sebagai objek. Yang diperiksa bukan manusia tersangka. Perbuatan tindak pidana yang dilakukannyalah yang menjadi objek pemeriksaan. Pemeriksaan tersebut ditujukan ke arah kesalahan tindak pidana yang dilakukan oleh tersangka. Tersangka harus dianggap tak bersalah, sesuai dengan prinsip hukum “ praduga tak bersalah” (*presumption of innocent*) sampai diperoleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁴⁴

Pada pemeriksaan tindak pidana, tidak selamanya hanya tersangka saja yang harus diperiksa. Adakalanya diperlukan pemeriksaan saksi atau ahli. Demi untuk terang dan jelasnya peristiwa pidana yang disangkakan. Namun, kepada tersangka harus ditegakkan perlindungan harkat martabat dan hak-hak asasi, kepada saksi dan ahli, harus juga diperlakukan dengan cara yang berperikemanusiaan dan beradab. Penyidik Polri tidak secara serta-merta dapat melakukan kegiatan penyidikan dengan semauanya, melainkan ada juga batasan-batasan yang harus diikuti oleh penyidik

⁴⁴ M Yahya Harahap, *Op.Cit.* 2000, hlm. 134

tersebut agar tidak melanggar hak asasi manusia mengingat kekuasaan penyidik dalam melakukan rangkaian tindakan tersebut terlampau besar.

C. Tinjauan Umum Tindak Pidana Korupsi

Korupsi di Indonesia yang tergolong Extra Ordinary Crime / kejahatan yang luar biasa, sehingga tindak pidana korupsi yang sudah akut dirasakan tidak cukup hanya dengan perluasan perbuatan yang dirumuskan sebagai korupsi sebagaimana yang semula diatur dalam KUHP yaitu Pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418 dan 419, kemudian pasal-pasal tersebut dimasukkan dalam Undang-Undang No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 dan 12, namun upaya ini masih dianggap cara-cara yang konvensional, sehingga diperlukan metode dan cara baru agar mampu membendung meluasnya korupsi.⁴⁵

Menurut Mochtar Buchori korupsi memiliki empat ciri dasar; 1) Immoralitas dan pemutar-balikkan kenyataan; 2) Ada unsur penyuapan dan ketidak jujuran; 3) Mengandung kesalahan atau ditandai dengan perubahan-perubahan yang dipaksakan, 4) Berupa tindakan tercela atau ternoda.⁴⁶ Oleh karena, ditengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian Negara yang sangat

⁴⁵ Mochammad Rozikin, *Telaah Filsafat Hukum dalam Memandang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Maksigama, Volume 11 Nomor 2, November 2017, hlm 133

⁴⁶ Mochtar Buchori, *Indonesia Mencari Demokrasi*, Yogyakarta: Insist Press, 2005, hlm. 38

besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.

Mengamati kenyataannya yang terjadi di Indonesia, mendapatkan kekayaan dari keuangan negara apakah legal atau tidak legal dapat mengenaikan banyak orang bahkan pelakunya mendapatkan penghargaan, pujian bahkan status sosial yang lebih tinggi karena kekayaannya. Ia dapat memberikan bantuan sosial, sumbangan keagamaan dan dapat membantu keluarga yang kekurangan bahkan dapat membantu negara secara tidak langsung dengan banyak menabung dan menyimpan uang di bank yang sangat bermanfaat untuk memajukan perekonomian negara. Orang kaya akan banyak mendapat pujian dan decak kagum dari masyarakat, tidak peduli apakah kekayaan itu berasal dari pekerjaan legal atau tidak legal. Bahkan banyak anggota masyarakat yang berani mati membela orang kaya. Jadi tidak seluruhnya benar bahwa korupsi merugikan orang lain dan merugikan negara atau merupakan perbuatan tercela. Kita harus melihat dari filsafat apa kita melihatnya.

Jika cara pandanganya adalah filsafat materialisme maka ada banyak aspek perbuatan korupsi yang bisa dibenarkan. Mungkin inilah pula kenapa korupsi tidak sepenuhnya dapat diatasi di Indonesia karena bagian terbesar masyarakat kita sudah dirasuki oleh pikiran materialisme dan penghambaan terhadap materi dan kekayaan. Sementara, pada sisi lain cara pandang yang dijadikan dasar untuk mendefinisikan dan memberikan pengertian korupsi pada perundang-undangan kita adalah cara

pandangan yang didasarkan pada filsafat idealisme, yang hanya mengandalkan dunia ide. Apa yang ada dalam kepala itulah yang diasumsikan sebagai kebenaran, padahal ide tidak bisa menjawab realitas material yang sesungguhnya terjadi. Dalam perumusan tindak pidana korupsi telah menjadikan ide sebagai kebenaran dan ide itu dipositifkan kedalam undang-undang. Padahal ide banyak hambatannya dalam melihat suatu kebenaran. Sir Francis Bacon seorang filosof Inggris, tidak begitu yakin dengan kebenaran ide, karena ide kadang-kadang terhambat oleh adanya “idola”, yaitu rintangan yang berupa tradisi-tradisi yang merasuki jalan pikiran kita sehingga kita tidak kritis menilai sesuatu. Menurut F.Bacon, ada 4 macam “idola” yang menjadi rintangan berpikir kritis itu yaitu, pertama; idola trubus, yaitu semacam prasangka-prasangka yang dihasilkan oleh atas keajaibankeajaiban tatanan alamiah sehingga tak sanggup memandang alam secara obyektif. Kedua idola cave, yaitu pengalaman-pengalaman dan minat-minat kita pribadi mengarahkan kita melihat dunia, sehingga dunia obyektif dikaburkan. Ketiga idola fora, yaitu pendapat atau kata-kata orang yang diterima begitu saja sehingga mengarahkan keyakinan-keyakinan dan penilaian kita yang tak teruji. Dan keempat idola theatra, yaitu sistem-sistem filsafat tradisional yang merupakan kenyataan subyektif dari para filosofnya.⁴⁷

Karena itu pengertian korupsi ini harus juga dilihat dari sudut pandang yang berbeda yaitu sudut pandang filsafat materialisme dan empirisme, sehingga dapat dipahami bahwa beberapa perbuatan untuk memperoleh kekayaan agar dapat

⁴⁷ F.Budi Hardiman, *Filsafat Modern*, Dari Machiavelli Sampai Nietzsche, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm 28-29.

membantu orang lain, memberikan banyak sumbangan sosial dan keagamaan, membantu keluarga, membantu negara, mendapatkan kehormatan dan kedudukan dalam masyarakat, menguntungkan rakyat secara umum atau menguntungkan negara secara tidak langsung dan perbuatan-perbuatan lain yang terpuji seharusnya tidak digolongkan sebagai perbuatan korupsi. Pandangan Immanuel Kant⁴⁸ mengenai putusan dapat menjadi acuan untuk melihat epistemologi korupsi, yaitu apa yang disebut oleh Kant dengan putusan “*sintetis a priori*”. Kant membedakan adanya tiga macam putusan, yaitu pertama, putusan analitis *a priori*; yaitu prediket tidak menambah sesuatu yang baru pada subjek karena sudah termuat di dalamnya (misalnya setiap benda menempati ruang). Kedua, Putusan sintesis aposteriori; misalnya pernyataan “meja itu bagus”, disini prediket dihubungkan dengan subyek berdasarkan pengalaman indrawi, karena dinyatakan setelah mempunyai pengalaman dengan aneka ragam meja yang telah diketahui. Ketiga, sintesis *a priori*; disini dipakai sebagai suatu sumber pengetahuan yang kendati bersifat sintetis namun bersifat *a priori* juga. Misalnya putusan yang berbunyi “segala kejadian mempunyai sebabnya. Putusan yang ketiga ini berlaku umum dan mutlak (jadi *a priori*) namun putusan ini juga bersifat sintetis dan aposteriori. Sebab didakam pengertian “kejadian” belum dengan sendirinya tersirat pengertian sebab. Maka di sini baik akal

⁴⁸ Mohammad Muslih, *Filsafat Ilmu, Kajian Atas Asumsi dasar Paradigma dan Kerangka Teori Ilmu Pengetahuan*, Cet. Kedua, Yogyakarta: Penerbit Belukar, 2005, hlm. 62.

maupun pengalaman indrawi dibutuhkan serentak. Pendekatan sintesis *a priori* dalam memahami korupsi lebih mendekati kebenaran apa sebenarnya korupsi itu.⁴⁹

Secara yuridis pengertian korupsi, baik arti maupun jenisnya diatur di dalam 30 Pasal dan telah dirumuskan di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik karena melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan dapat merugikan keuangan atau Perekonomian negara, penggelapan uang negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang terkait dengan perilaku menyimpang dari pelanggaran negara yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan. Pengertian korupsi secara harfiah dapat berupa;⁵⁰

- a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan dan ketidakjujuran;
- b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya;
- c. Perbuatan yang kenyataannya menimbulkan keadaan yang bersifat buruk; perilaku yang jahat dan tercela, atau kejahatan moral; sesuatu yang dikorup, seperti kata yang diubah atau diganti secara tidak tepat dalam suatu kalimat; pengaruh-pengaruh yang korup.

⁴⁹ Mochammad Rozikin, *Op.Cit*, November 2017, hlm 135

⁵⁰ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia; Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*, Alumni, Bandung, 2007, hlm. 78

Menurut Harkristuti Harkrisnowo korupsi adalah suatu virus yang tersembunyi di Indonesia, menghancurkan sistem kelembagaan masyarakat, menyebar di seluruh lembaga negara. Jadi penyebaran kejahatan jenis ini menjai terinstitusi dan kemungkinan sebagai bagian dari budaya.⁵¹ Mardjono Reksodiputro menerangkan bahwa isu yang beredar di masyarakat adalah tentang pemberian “hadiah” untuk memperoleh “fasilitas” (tempat dan perlindungan) dalam tahanan polisi, yang penting juga perlindungan dari ancaman fisik dan mental sesama tahanan di lembaga pemasyarakatan. Tuduhan berat dalam penanganan kriminal polisi adalah bahwa “imbalan” yang dapat diminta termaksud “tutup mata” terhadap kejahatan dan pelakunya. Lebih berat dari itu adalah bahwa “penutupan perkara” yang sedang disidik, dengan alasan tidak cukup bukti, juga diperdagangkan. Ini menimbulkan kehebohan terutama bila menyangkut perkara tersangka koruptor “kakap”.

Jika menelaah pengertian korupsi pada berbagai refrensi tentu banyak sekali. Salah satu cara menyikapi banyaknya pendapat seputar pengertian korupsi adalah dengan menghurutkan pendapat-pendapat tersebut dimulai dari yang umum dulu, baru kemudian dilanjutkan dengan pendapat yang khusus. Berikut kutipan beberapa pendapat yang dimaksud;

a. Poerwadarminta

Korupsi adalah perbuatan buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan lain sebagainya;

⁵¹ Harkristuti Harkrisnowo, *Combatting Corruption in Indonesia; an Impossible Mandat*, Newsletter KHN, Edisi Mei-Juni 2004, hlm. 32

b. Gumar Myrdal

Berpendapat bahwa korupsi meliputi kegiatan-kegiatan yang tidak patut yang berkaitan dengan kekuasaan, aktivitas-aktivitas pemerintahan, atau usaha-usaha tertentu untuk memperoleh kedudukan secara tidak patut, serta kegiatan lainnya seperti penyogokan;

c. Jeremy Pope

Secara sederhana, korupsi dapat di defenisikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi, korupsi mencakup perilaku pejabat-pejabat sektor publik, baik mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan mereka, dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan kepada mereka.⁵²

d. Benveniste

Korupsi di defenisikan 4 jenis;

- 1) *Discretionary corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi;
- 2) *Illegal Corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu;

⁵² Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi*, Penerjemah; Masri Maris, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 6

- 3) *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan;
- 4) *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi illegal maupun *discretionary* yang dimaksud untuk mengejar tujuan kelompok.

Menurut perspektif hukum, defenisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Jadi berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa korupsi adalah upaya campur tangan menggunakan kemampuan yang di dapat dari posisinya untuk menyalahgunakan informasi, keputusan, pengaruh, uang atau kekayaan demi kepentingan keuntungan dirinya.

D. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, dalam rangka penyelenggaran pemerintahan yang merata di setiap daerah.

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan

administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁵³

Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh. Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁵⁴

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi,

⁵³Inu Kencana Syafiie, *Op.Cit*, 2010, hlm 11

⁵⁴ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm 28

kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁵⁵, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan

⁵⁵ Setya Retnami. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah

pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.⁵⁶

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada

⁵⁶ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002. hlm 77

pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁵⁷

Penyelenggaran urusan pemerintahan dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁵⁸

Urusan yang wajib menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan skala provinsi dan skala kabupaten/kota:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

⁵⁷ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hlm. 136

⁵⁸ *Ibid*, hlm 35

3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentaman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan pra sarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah social;
8. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan adminsitarsi umum pemerintahan;
14. Pelayanan adminstarsi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lain yang di amanatkan oleh peraturan perundangan-undangan.

Hubungan antar pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang keuangan, meliputi pemberian sumber – sumber keuangan, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dan/atau hibah. Adapun hubungan antar pemerintahan daerah dalam bidang keuangan, meliputi bagian hasil pajak dan non pajak antar pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama, serta pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah, dan pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; pengaturan administratif, pengaturan tata ruang; penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

E. Korupsi dalam Perspektif Hukum Islam

Agama Islam adalah agama yang rahmatanlil'alamini yaitu rahmat bagi seluruh alam, meliputi segala apa yang ada dimuka bumi ini tidak ada yang luput diatur oleh Islam, apabila Islam sebagai nama yang diberikan untuk suatu ajaran dalam kehidupan, bila disandingkan dengan terminologi agama sebagai padanan kata dari al-din dari bahasa semit berarti undang-undang atau hukum, maka sebenarnya al-din al-Islam adalah aturan-aturan yang mengatur tingkah laku manusia dalam segala aspeknya (hubungan vertical dan horizontal) agar manusia mendapat ridho dari Tuhannya (Allah swt) dalam kehidupannya sehingga akan mencapai keselamatan di dunia maupun di akhirat kelak. Karena itulah risalah Islam adalah lengkap dan universal, tidak ada yang luput dari jangkauan Islam termasuk korupsi. Di dalam

kaidah ushul fiqh disebutkan bahwa tiada satupun peristiwa yang yang tidak diatur dalam Islam. "Tiada suatu peristiwa pun di dalam Islam, kecuali disitu ada hukum Allah swt".⁵⁹

Islam memandang korupsi sebagai perbuatan keji. Perbuatan korupsi dalam konteks agama Islam sama dengan fasad, yakni perbuatan yang merusak tatanan kehidupan yang pelakunya dikategorikan melakukan *Jinayaat al-kubra* (dosa besar).⁶⁰ Korupsi dalam Islam adalah perbuatan melanggar syariat. Syariat Islam bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia dengan apa yang disebut sebagai *maqashidussy syaria'ah*. Diantara kemaslahatan yang hendak dituju tersebut adalah terpeliharanya harta (*hifdzul maal*) dari berbagai bentuk pelanggaran dan penyelewengan. Islam mengatur dan menilai harta sejak perolehannya hingga pembelanjannya, Islam memberikan tuntunan agar dalam memperoleh harta dilakukan dengan cara-cara yang bermoral dan sesuai dengan hukum Islam yaitu dengan tidak menipu, tidak memakan riba, tidak berkhianat, tidak menggelapkan barang milik orang lain, tidak mencuri, tidak curang dalam takaran dan timbangan, tidak korupsi, dan lain sebagainya.⁶¹ Sebagaimana dalam firman Allah swt dalam surah Al-Baqarah:188

⁵⁹ Abdul Ghofur Anshori, dan Yulkarnanin Harahab, *Hukum Islam Dinamika dan Perkembangannya di Indonesia*, Total media, Jakarta, 2008, hlm 11.

⁶⁰ Muhammadiyah, Nahdatul ulama Partnership kemitraan, *Koruptor itu Kafir*, Mizan, Jakarta, 2010, hlm xiii.

⁶¹ Sabri Samin, *Pidana Islam dalam Politik Hukum Indonesia*, Kholam, Jakarta, 2008, hlm.

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ
لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.⁶²

Juga firman-Nya dalam surah An-Nisa:29

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ
بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا
أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil.⁶³

Harta hasil korupsi adalah haram, sehingga ia menjadi salah satu penyebab yang dapat menghalangi terkabulnya do'a, sebagaimana dipahami dari sabda Nabi

Saw:

“Wahai manusia, sesungguhnya Allah itu baik, tidak menerima kecuali yang baik. Dan sesungguhnya Allah memerintahkan orang-orang yang beriman dengan apa yang Allah perintahkan kepada para rasul. Allah berfirman,"Wahai para rasul, makanlah dari yang baik-baik dan kerjakanlah amal shalih. Sesungguhnya Aku Maha Mengetahui apa yang kalian kerjakan". Dia (Allah) juga berfirman: "Wahai orang-orang yang beriman, makanlah yang baik-baik dari yang Kami rizkikan kepada kamu," kemudian beliau (Rasulullah) Shallallahu 'alaihi wa sallam menceritakan

⁶² Al-Hikmah, *Al-Qur'an Terjemahan*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2013, hlm 29

⁶³ *Ibid*, hlm 83

seseorang yang lama bersafar, berpakaian kusut dan berdebu. Dia menengadahkan tangannya ke langit (seraya berdo'a): "Ya Rabb..., ya Rabb...", tetapi makanannya haram, minumannya haram, pakaiannya haram dan dirinya dipenuhi dengan sesuatu yang haram. Maka, bagaimana do'anya akan dikabulkan?".

Dalam hadits lain Nabi saw juga bersabda “Setiap tubuh yang berkembang dari yang haram, maka neraka lebih utama baginya” (HRAhmad). Hukum perbuatan korupsi menurut pendapat ulama fiqih, secara aklamasi dan konsensus (Ijma’) adalah haram karena bertentangan dengan prinsip maqashidussy syari’ah. Keharaman perbuatan korupsi tersebut dapat ditinjau dari berbagai segi pertama, perbuatan korupsi merupakan perbuatan curang dan penipuan yang berpotensi merugikan keuangan Negara dan kepentingan publik (masyarakat) yang dikecam oleh Allah swt dengan hukuman setimpal di akhirat.⁶⁴

Dalam surah Ali Imran: 161

وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَغْلُفَ وَمَنْ يَغْلُفْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ ﴿١٦١﴾
جامعة سلطان أبو نوح الإسلامية

Artinya: Tidak mungkin seorang nabi berkhianat dalam urusan harta rampasan perang. Barangsiapa yang berkhianat dalam urusan rampasan perang itu, maka pada hari kiamat ia akan datang membawa apa yang dikhianatkannya itu, kemudian tiap-tiap diri akan diberi pembalasan tentang apa yang ia kerjakan dengan (pembalasan) setimpal, sedang mereka tidak dianiaya.

Ayat ini turun berkaitan dengan peristiwa yang diriwayatkan oleh Abu Dawud, at-Tirmidzi, dan Ibnu Jarir yaitu hilangnya sehelai kain wol yang diperoleh

⁶⁴ Setiawan Budi Utomo, *Fiqih Aktual Jawaban Tuntas Masalah Kontemporer*, Gema Press Insani, Jakarta, 2003, hlm. 20.

dari rampasan perang. Setelah dicari, kain itu ternyata tidak ada dalam catatan inventaris harta rampasan perang sehingga ada yang lancang berkata, “Mungkin Rasulullah saw sendiri yang mengambil kain itu untuk dirinya.” Agar tuduhan tersebut tidak menimbulkan keresahan di kalangan umat Islam dan membersihkan citra beliau maka turunlah ayat tersebut di atas yang menegaskan bahwa Nabi saw. Tidak mungkin berlaku korup dan curang dalam amanah harta publik berupa rampasan perang. Bahkan Nabi mengancam siapapun yang mengkorup harta milik Negara akan menjadi bara api baginya di neraka dan demikian pula amalnya yang berasal dari hasil korupsinya tersebut tidak akan diterima Allah swt. Teladan beliau dicontoh oleh Khalifah Umar bin Abdul Aziz (63-102 H) yang memerintahkan kepada putrinya untuk mengembalikan kalung emas yang dihibahkan oleh pengawas perbendaharaan Negara (baitul mal) sebagai tanda jasa dan penghormatan kepada ayahnya.

Kata korupsi secara literer memang tidak ditemukan dalam khasanah Islam, tetapi substansi dan persamaannya bisa dicari dan ditelusuri dalam Islam. Al-Naim dalam bukunya, sebagaimana dikutip Abu Hapsin, memberikan pemahaman umum tentang korupsi sebagai suatu tindakan melanggar hukum dengan maksud memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi yang berakibat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Bentuk-bentuk korupsi apabila ditinjau dari sisi syariat Islam dapat diklasifikasikan dengan nama *ar-risywah*, *al-maksu*, hibah/hadiah, dan *alghulul*.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dinamika Bentuk Korupsi di Tubuh Pemerintah Daerah

Secara umum, beberapa teori menggambarkan korupsi sebagai perilaku yang melibatkan penyalahgunaan atau penyalahgunaan jabatan publik, kekuasaan, atau sumber daya untuk kepentingan pribadi.⁶⁵ Literatur kadang membedakan jenis korupsi dalam segmen politik, birokrasi dan ekonomi; namun secara praktis, tiga tipologi ini hanya membedakan dimensi pelaku dari perbuatan yang sama. Semua manifestasi korupsi termotivasi oleh keinginan untuk menggunakan perangkat dan fasilitas dari kekuasaan/kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan atau kelompok lainnya. Dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Bab II Pasal 2, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan korupsi 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”.

Secara filsafat, jika cara pandanganya adalah filsafat materialisme maka ada banyak aspek perbuatan korupsi yang bisa dibenarkan. Mungkin inilah pula kenapa korupsi tidak sepenuhnya dapat diatasi di Indonesia karena bagian terbesar masyarakat kita sudah dirasuki oleh pikiran materialisme dan penghambaan terhadap

⁶⁵ Budi Setiyono, *Memahami Korupsi di Daerah Pasca Desentralisasi: Belajar dari Empat Studi Kasus*, *Politika*, Vol 8 No 1, April 2017, hlm 32

materi dan kekayaan. Sementara, pada sisi lain cara pandang yang dijadikan dasar untuk mendefinisikan dan memberikan pengertian korupsi pada perundang-undangan kita adalah cara pandang yang didasarkan pada filsafat idealisme, yang hanya mengandalkan dunia ide. Apa yang ada dalam kepala itulah yang diasumsikan sebagai kebenaran, padahal ide tidak bisa menjawab realitas material yang sesungguhnya terjadi. Dalam perumusan tindak pidana korupsi telah menjadikan ide sebagai kebenaran dan ide itu dpositifkan kedalam undang-undang. Padahal ide banyak hambatannya dalam melihat suatu kebenaran.⁶⁶

Sir Francis Bacon seorang filosof Inggris, tidak begitu yakin dengan kebenaran ide, karena ide kadang-kadang terhambat oleh adanya “idola”, yaitu rintangan yang berupa tradisi-tradisi yang merasuki jalan pikiran kita sehingga kita tidak kritis menilai sesuatu. Menurut F.Bacon, ada 4 macam “idola” yang menjadi rintangan berpikir kritis itu yaitu, pertama; idola trubus, yaitu semacam prasangka-prasangka yang dihasilkan oleh atas keajekankeajekan tatanan alamiah sehingga tak sanggup memandang alam secara obyektif. Kedua idola cave, yaitu pengalaman-pengalaman dan mintaminat kita pribadi mengarahkan kita melihat dunia, sehingga dunia obyektif dikaburkan. Ketiga idola fora, yaitu pendapat atau kata-kata orang yang diterima begitu saja sehingga mengarahkan keyakinan-keyakinan dan penilaian kita yang tak teruji. Dan keempat idola theatra, yaitu sistem-sistem filsafat tradisional yang merupakan kenyataan subyektif dari para filosofnya.⁶⁷

⁶⁶ F.Budi Hardiman, *Op.Cit*, 2004, hlm 28

⁶⁷ *Ibid*, hlm 29.

Karena itu pengertian korupsi ini harus juga dilihat dari sudut pandang yang berbeda yaitu sudut pandang filsafat materialisme dan empirisme, sehingga dapat dipahami bahwa beberapa perbuatan untuk memperoleh kekayaan agar dapat membantu orang lain, memberikan banyak sumbangan sosial dan keagamaan, membantu keluarga, membantu negara, mendapatkan kehormatan dan kedudukan dalam masyarakat, menguntungkan rakyat secara umum atau menguntungkan negara secara tidak langsung dan perbuatan-perbuatan lain yang terpuji seharusnya tidak digolongkan sebagai perbuatan korupsi.

Pandangan Immanuel Kant⁶⁸ mengenai putusan dapat menjadi acuan untuk melihat epistemologi korupsi, yaitu apa yang disebut oleh Kant dengan putusan “*sintetis a priori*”. Kant membedakan adanya tiga macam putusan, yaitu pertama, putusan analitis *a priori*; yaitu prediket tidak menambah sesuatu yang baru pada subjek karena sudah termuat di dalamnya (misalnya setiap benda menempati ruang). Kedua, Putusan sintesis aposteriori; misalnya pernyataan “meja itu bagus”, disini prediket dihubungkan dengan subyek berdasarkan pengalaman indrawi, karena dinyatakan setelah mempunyai pengalaman dengan aneka ragam meja yang telah diketahui. Ketiga, sintesis *a priori*; disini dipakai sebagai suatu sumber pengetahuan yang kendati bersifat sintetis namun bersifat *a priori* juga. Misalnya putusan yang berbunyi “segala kejadian mempunyai sebabnya. Putusan yang ketiga ini berlaku umum dan mutlak (jadi *a priori*) namun putusan ini juga bersifat sintetis dan aposteriori. Sebab didakam pengertian “kejadian” belum dengan sendirinya tersirat

⁶⁸ Mohammad Muslih, *Op.Cit*, 2005, hlm. 62.

pengertian sebab. Maka di sini baik akal maupun pengalaman indrawi dibutuhkan serentak. Pendekatan sintesis *a priori* dalam memahami korupsi lebih mendekati kebenaran apa sebenarnya korupsi itu.⁶⁹

Sejalan dengan konsepsi ini, Shah & Schacter⁷⁰ berpendapat, korupsi mencakup tiga jenis luas kategori: (a) *grand corruption*, yaitu manakala sejumlah pejabat melakukan pencurian atau penyalahgunaan sumber daya publik secara besar-besaran; (b) *state capture* atau *regulatory capture*, yaitu kolusi resiprokal yang dilakukan oleh agen-agen pemerintah dan swasta untuk memperoleh keuntungan pribadi; dan (c) *bureaucratic corruption* atau *petty corruption*, yaitu keterlibatan pejabat publik di level bawah dalam menyalahgunakan jabatan untuk mendapatkan suap atau keuntungan yang kecil.

Korupsi pada level *grand corruption* dan *state capture* adalah korupsi yang dilakukan secara sengaja, terencana, berskala besar, dan melibatkan banyak pihak dari hulu ke hilir. Korupsi jenis ini biasanya dilakukan oleh segerombolan elit politik atau pejabat senior pemerintah yang membuat kebijakan atau peraturan untuk menguntungkan diri sendiri dan kelompok tertentu dengan memungkinkan mereka untuk menyalahgunakan sejumlah besar pendapatan dan fasilitas umum serta mendapatkan suap dari perusahaan nasional maupun transnasional. Sementara itu, *state capture* atau *regulatory capture*, adalah korupsi yang dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas, peraturan, atau sumber daya yang sudah ada, tanpa harus

⁶⁹ Mochammad Rozikin, *Op.Cit*, November 2017, hlm 135

⁷⁰ Anwar Shah and Mark Schacter, *Combating Corruption: Look Before you Leap*, Finance & Development, Vol. 41 No 4, December, 2004, hlm. 40

merencanakan dari hulu. Sedangkan 'bureaucratic corruption' adalah korupsi pada level pemerintahan terendah. Hal ini biasanya dilakukan oleh pegawai negeri sipil yang menjadi pelaksana kebijakan pemerintah. Korupsi seperti ini biasanya terjadi pada titik pertukaran antara PNS dan warga negara atau kepada siapa mereka memberikan pelayanan publik secara langsung. Misalnya, terjadi pada layanan Imigrasi, Kepolisian, Rumah Sakit, pajak, sekolah, atau otoritas perizinan.

Selain itu, definisi korupsi juga bisa dilakukan dari perspektif konteks analisis yang digunakan. Perspektif itu bisa dikelompokkan menjadi tiga: *public-office-centred*, *market-centred*, dan *public interest-centred*.⁷¹ Teori *public-office-centred*, menggambarkan korupsi sebagai penyimpangan perilaku dari tugas-tugas normal pejabat publik atau pelanggaran terhadap aturan untuk melayani kepentingan pribadi, termasuk penyuapan, nepotisme, dan penyelewengan. Sedangkan teori *market-centred*, menggambarkan korupsi sebagai penyalahgunaan jabatan oleh pejabat publik dengan memonopoli kantor mereka dan proses membuat kebijakan (seperti pajak, subsidi, bahkan privatisasi) sebagai sarana memaksimalkan kepentingan diri mereka sendiri. Sementara teori *public interest-centred*, mendefinisikan korupsi sebagai tindakan seorang pemegang kekuasaan yang mengistimewakan siapa pun yang memberikan imbalan dan dengan demikian merusak prinsip persamaan (*equality*) dalam pelayanan masyarakat umum.

⁷¹ P. Collier, *How to Reduce Corruption*, Oxford: African Development Bank-Blackwell Publishers, Vol. 12 No 2, 2000, hlm 194

Akan tetapi, mengingat kompleksitas persoalan korupsi yang luas, teori-teori tersebut tidak selalu mampu untuk menggambarkan secara jelas tentang apa sebenarnya tindakan “penyalahgunaan” atau “penyelewengan”.⁷² Secara praktis, kerumitan terjadi dalam membedakan apa yang disebut sebagai kepentingan “publik” dan “pribadi”. Dalam sistem administrasi yang ruwet, para pejabat bisa jadi melakukan berbagai inovasi dan kreatifitas penyelenggaraan pemerintahan untuk memenuhi kepentingan publik. Akan tetapi, inovasi tersebut dianggap melanggar hukum dan atau dinilai sebagai korupsi oleh aparaturnya penegak hukum.

Selain itu, keruwetan itu juga bisa terjadi karena pengaruh budaya. Di Eropa dan Amerika Utara pemberian hadiah dianggap sebagai salah satu wujud korupsi, tetapi tidak di kebanyakan negara Asia. Bahkan pemberian hadiah dianggap sebagai bentuk pemenuhan kewajiban ‘kawula’ kepada ‘gusti’-nya. Dalam sebuah masyarakat yang berbudaya komunal dan berkonteks interaksi sosial tinggi (seperti di sebagian besar negara-negara Asia), membedakan kepentingan pribadi dengan kepentingan publik adalah suatu hal yang rumit. Sebagaimana di Korea, Jepang, dan juga Indonesia, karena adanya tradisi pemberian hadiah (gift giving), seseorang bisa jadi dianggap wajar secara budaya bila melakukan ‘tindakan privat untuk kepentingan publik’. Sebagai contoh, masyarakat Jepang umumnya menoleransi politisi mereka menerima berbagai bentuk hadiah dari pelaku bisnis, dengan imbalan berupa

⁷² Michael Johnston, *The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption*. International Social Science Journal, Vol. 149, Juni 2008, hlm 325

kebijakan yang menguntungkan, asalkan hadiah itu dibagikan kepada konstituen mereka dan bukan untuk keuntungan individu.⁷³

Isra dalam artikelnya bertema Kreatif dan Mandiri Tanpa Korupsi memberikan catatan mengenai administrasi daerah dan hubungannya dengan tumbuh dan berkembang korupsi. Kontek tersebut dapat dilihat dari tiga persoalan penting. Pertama, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang; Kedua, program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat; dan Ketiga, masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.⁷⁴

Korupsi dilihat dari segi etika penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, sangatlah tidak etis dan melanggar hak-hak orang lain. Perlu adanya kontrol yang baik dalam upaya pemenuhan dan kesadaran akan beretika dalam menjalankan tugas-tugas sebagai sosok abdi negara, pelayan masyarakat, dan pengayom masyarakat. Untuk tetap fokus pada tugas-tugas dan terhindar dari hal-hal yang menyimpang

⁷³ M. Johnston, (ed.) *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, 1989, hlm 27

⁷⁴ Prakoso Bhairawa Putera, *Op.Cit*, Volume 8 No. 2, 2012, hlm 165

tersebut perlu adanya sosok pemimpin yang mampu mengendalikan, mengatur dan menjaga bawahannya supaya tidak terjerumus dalam lingkaran korupsi dan penyelewengan dana atau anggaran. Sosok pemimpin lokal yang ideal menjadi harapan akan terbebasnya masyarakat dari kata korupsi.

Sisi lain dari penyelenggaraan pemerintah daerah, tidak dapat dilepaskan dari administrasi keuangan. Administrasi keuangan dapat diamati dari aspek-aspek masukan, proses perubahan dan aspek keluaran yang dilakukan oleh pemerintah, dan apabila dilihat dari segi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia maka pelaksanaan fungsi-fungsi ini dilakukan oleh pemerintah daerah yang menyangkut pelaksanaan perencanaan input, proses pelaksanaan program dan output yang dihasilkan. Dari ketiga unsur ini ternyata melahirkan dimensi-dimensi yaitu; pada masukan akan melahirkan upeti yang merupakan sumbangan biasa sebagai kehendak dari perwujudan keinginan dari pihak penguasa. Dewasa ini hal tersebut sering disebut sebagai suap.⁷⁵

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁵ *Ibid*, hlm 166

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁷⁶, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi

⁷⁶ Setya Retnami. *Op.Cit*, 2001. hlm.8

kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan

hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.⁷⁷

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁷⁸

Korupsi di daerah dipengaruhi oleh kontekstualitas daerah yang bersangkutan. Tetapi, terdapat pula benang merah tentang pola dan modus korupsi di daerah yang hampir mirip satu sama lain. Secara umum, menurut ICW, terdapat empat modus korupsi yang dapat ditemukan di hampir semua kasus. Modus pertama adalah mark up, mark down, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. Mark up dilakukan pada pembiayaan atau pengeluaran anggaran dengan menaikkan jumlah pengeluaran yang seharusnya, untuk kepentingan pribadi, sehingga negara dirugikan.

⁷⁷ Sarundajang, *Op.Cit*, 2002. hlm 77

⁷⁸ La Ode Bariun, *Op.Cit*, 2015, hlm. 136

Sedangkan modus *mark down* dilakukan pada pengelolaan pendapatan daerah. Misalnya, potensi pendapatan yang ada sebenarnya besar, namun dalam perencanaan pendapatan dilakukan penurunan nilai potensi yang ada. Dalam laporan realisasi pendapatan daerah pun nilai yang dilaporkan sering tidak sesuai dengan realisasi sebenarnya.⁷⁹

Modus kedua adalah menggandakan (redundant) item penerimaan melalui berbagai strategi. Strategi yang paling kerap muncul adalah memasukkan item anggaran yang berbeda-beda untuk satu fungsi. Misalnya terdapat pos asuransi untuk kesehatan, tapi di pos lain muncul item tunjangan kesehatan. Padahal kedua pos penerimaan tersebut untuk satu fungsi, yakni anggaran bagi kesehatan anggota Dewan. Strategi lain adalah menitipkan pos penerimaan itu pada anggaran eksekutif (Pemda). Biasanya item anggaran itu disebut sebagai bantuan untuk instansi vertikal seperti yang terjadi dalam kasus dana kapling di Jawa Barat.⁸⁰

Modus ketiga adalah mengada-adakan pos penerimaan anggaran yang sebenarnya tidak diatur dalam PP Nomor 110/2000. Kasus yang paling banyak mencuat dan digugat oleh berbagai elemen masyarakat adalah alokasi anggaran untuk pos dana purnabakti. Selain dana purnabakti, fasilitas rumah dinas yang seharusnya hanya diberikan kepada ketua dan wakil ketua DPRD ternyata digelontorkan untuk semua anggota Dewan.⁸¹

⁷⁹ Budi Setiyono, *Op.Cit*, April 2017, hlm 44

⁸⁰ *Ibid*, hlm 44

⁸¹ *Ibid*, hlm 45

Modus keempat adalah korupsi dalam pelaksanaan program kegiatan. Dari aspek tindakan, korupsi jenis ini adalah korupsi yang paling telanjang dan nyata. Ini sebagaimana telah dilakukan oleh anggota DPRD Kota Padang yang telah memalsukan tiket pesawat perjalanan dinas (SPJ fiktif) hingga mencapai Rp 10,4 miliar.⁸²

Di antara keempat modus korupsi tersebut, modus keempat bisa dianggap yang paling konvensional dan umum terjadi di berbagai instansi pemerintah daerah. Dalam pengertian tindakan korupsi dengan cara memanipulasi dokumen pertanggungjawaban penggunaan APBD hingga seolah-olah sebuah program telah dilaksanakan merupakan perbuatan yang nyata-nyata melanggar hukum, merugikan keuangan negara, dan terdapat upaya untuk memperkaya diri sendiri. Sementara itu, modus korupsi yang pertama hingga ketiga merupakan produk kesepakatan dua pihak (eksekutif dan legislatif) dengan memanfaatkan dua hal, kewenangan yang dimiliki untuk membuat peraturan dan celah perundang-undangan yang tumpang-tindih.

Korupsi model ini dianggap seolah-olah bukan merupakan tindakan korupsi karena telah dinaungi dalam sebuah peraturan daerah (Perda) yang legal. Padahal, dari sisi materi peraturan, banyak terdapat penyimpangan, baik terhadap peraturan yang lebih tinggi maupun dari aspek normatif lainnya seperti rasa keadilan, kepastian umum, atau kelaziman. Karena dipayungi dalam bentuk peraturan, korupsi jenis ini sering disebut sebagai korupsi yang dilegalkan atau legalisasi korupsi. Mengingat legalisasi penyimpangan didasari kesepakatan dua pihak

⁸² *Ibid*

pengelola daerah, korupsi yang telah menyeret beratus-ratus pejabat publik ini sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan dan tanggung jawab pihak eksekutif.

Dalam konteks Indonesia, pergeseran korupsi akibat distribusi kekuasaan dari pusat pemerintahan ke daerah pasca desentralisasi membuka celah korupsi pada empat variabel utama, yaitu modus penggunaan anggaran dan pendapatan belanja daerah, pengadaan barang dan jasa, perizinan usaha, serta akses pemilukada yang menimbulkan perilaku pragmatis di tingkat voters.

1. Fungsionalisasi APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar sistematis yang dirinci tentang penerimaan dan pengeluaran atau pembelanjaan daerah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). APBD memiliki fungsi strategis seperti fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, otorisasi, perencanaan, pengawasan, distribusi, instrumentasi, sumber daya, stimulus dan politik. Fungsi alokasi bermakna APBD diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi ekonomi berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Fungsi otorisasi berarti APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan

yaitu APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan yaitu APBD menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi sumber daya. Fungsi distribusi pendapatan sangat penting, terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Fungsi Instrumen pokok penciptaan keadilan ekonomi dan sosial. Fungsi penyelenggaraan pemerintah (pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan). Fungsi stimulus pertumbuhan ekonomi, fungsi kepentingan masyarakat. Fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat.

Modus penyalahgunaan penggunaan APBD secara umum meliputi upaya memperbanyak/memperbesar mata anggaran guna menambah tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan, menyalurkan dana APBD bagi keperluan anggota dewan melalui yayasan fiktif, manipulasi bukti perjalanan dinas, penggunaan sisa dana tanpa dipertanggung jawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan.

Upaya memperbesar mata anggaran dilakukan dengan cara menggunakan instrumen teknis yang memberikan pagu tanpa batas atau mengambil batas tertinggi sekalipun kemampuan daerah dalam hal keuangan serta tipologi daerah kurang memadai. Pembengkakan mata anggaran sebenarnya tidak secara langsung berhubungan dengan korupsi kepala daerah,

namun persetujuan kepala daerah memungkinkan kepala daerah bertanggungjawab dalam masalah tersebut. Sebagai contoh, pagu anggaran untuk tunjangan komunikasi insentif anggota dewan sebagaimana diatur dalam PP No.24/2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD hanya dibatasi oleh prinsip-prinsip umum seperti kesetaraan, berjenjang, proporsional, wajar, logis dan rasional.⁸³

Prinsip demikian menimbulkan tafsiran dan improvisasi berlebihan dikalangan pemerintah daerah sehingga diputuskan melalui kompromi yang saling menguntungkan. Fleksibilitas anggaran dilakukan pula dengan memanfaatkan disparitas harga yang berlaku di suatu lokasi, termasuk memperbesar anggaran dalam daftar “kebutuhan tak terduga” atau “dan lain-lain”. Pembesaran anggaran pada kelompok kebutuhan diatas memungkinkan kepala daerah secara leluasa dapat menggunakan dengan alasan darurat. Alokasi anggaran demikian biasanya dititipkan di bagian rumah tangga dalam bentuk dan istilah dana taktis dan serupanya. Dalam modus penggunaan dana APBD yang disalurkan lewat yayasan fiktif seringkali digunakan kepala daerah dan DPRD untuk menyalurkan sumbangan dalam bentuk bantuan sosial dan hibah. Kepala daerah terpilih yang biasanya berasal dari partai mayoritas berkolaborasi dengan anggota DPRD untuk menyalurkan bantuan pada sejumlah organisasi masyarakat yang dibentuk sejak awal.

⁸³ Muhadam Labolo, *Menutup Celah Korupsi Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, Vol. 43 No. 2, Desember 2017, hlm 100

Kelompok penerima dimobilisasi secara sengaja untuk menerima bantuan yang sebenarnya milik kepala daerah dan sejumlah anggota DPRD. Aliran dana pada akhirnya mengalir deras ke kantong kepala daerah, pengurus partai, tim sukses maupun anggota dewan. Kondisi ini telah mendorong Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri 32 Tahun 2011 tentang Hibah dan Bantuan Sosial. Ketentuan ini secara ketat mengatur dan membatasi penyaluran hibah dan bantuan sosial pada organisasi masyarakat lewat sejumlah persyaratan. Pada kasus manipulasi perjalanan dinas dilakukan lewat modus memperbanyak kegiatan konsultasi, workshop, pendidikan dan pelatihan, studi banding maupun bimbingan teknis. Pembengkakan APBD terhadap biaya perjalanan dinas pegawai di daerah secara umum telah mencapai area tubir.⁸⁴

Pemerintah daerah dan DPRD seperti meyakini bahwa bahwa penggunaan APBD lewat perjalanan dinas adalah cara paling aman dari ancaman korupsi. Cara-cara demikian semakin mudah ditemukan disebabkan ketiadaan instrumen yang membatasi frekuensi kepala daerah dan DPRD melakukan perjalanan dinas dalam seminggu, sebulan atau setahun. Alokasi anggaran perjalanan dinas dilakukan dengan hanya memperkirakan rata-rata frekuensi perjalanan pejabat kepala daerah dan anggota DPRD pada tahun sebelumnya dengan mengambil estimasi tertinggi.

⁸⁴ *Ibid*

Penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan dapat dilihat dalam kasus di sejumlah kabupaten/kota dan provinsi. Kekosongan instrument dalam distribusi sisa APBD serta situasi yang menghadapkan kepala daerah pada momentum pemilukada maupun tekanan politik DPRD mendorong kepala daerah dengan kewenangan yang ada cenderung melakukan tindakan pragmatis. Pendistribusian sisa APBD dilakukan bahkan melalui penetapan yang terkesan legal dalam bentuk peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Pemandangan demikian mengesankan publik bahwa pemerintah daerah tidak melakukan kesalahan dalam penggunaan APBD sebab telah melalui suatu mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur umum dalam hal anggaran sisa pada dasarnya dikembalikan pada pemerintah pusat, realitasnya prosedur tersebut jarang dilakukan pemerintah daerah kecuali mempercepat penyerapan anggaran sebelum tutup buku. Aktivitas tersebut biasanya dilakukan dalam masa perubahan anggaran. Dalam konteks ini perencanaan APBD berlaku prinsip menghemat seminimal mungkin di awal tahun dan menyerap sebanyak-banyaknya di akhir tahun.⁸⁵

Dampak dari celah korupsi penggunaan APBD pada akhirnya secara teknis menghilangkan fokus desain perencanaan awal, disamping semakin

⁸⁵ *Ibid*, hlm 101

jauh dari fungsi ideal APBD itu sendiri. Fungsi alokasi yang bermakna menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian berpindah menjadi alokasi anggaran pada orang perorang maupun kelompok yang berdekatan dengan kekuasaan. Fungsi distribusi dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan berubah menjadi ketidakadilan dan ketidakpatutan. Indikasinya dapat dilihat pada menumpuknya kekayaan pada sekelompok orang, memiskinkan rakyat banyak serta menampilkan perilaku konsumtif dikalangan elit pemerintah daerah. Fungsi stabilisasi ekonomi yang berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah justru menimbulkan defisit di sejumlah pemerintah daerah.⁸⁶

Roda pemerintah daerah terkesan berjalan lambat akibat belanja aparatur yang melampaui daya tahan fundamental ekonominya. Fungsi otorisasi yang menjadikan APBD sebagai dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja kini menjadi dasar yang sengaja dilegitimasi menjadi rujukan bagi upaya melegalkan korupsi dimata publik. Fungsi perencanaan APBD yang seyogyanya menjadi pedoman bagi manajemen dalam perencanaan kegiatan bertukar menjadi landasan bagi perencanaan kepentingan pemerintah daerah, DPRD dan partai politik. Fungsi pengawasan APBD yang menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan

⁸⁶ *Ibid*

pemerintahan daerah menjadi kabur diatas keinginan kepala daerah dan DPRD.

Fungsi distribusi pendapatan terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat beralih menjadi upaya meningkatkan kesejahteraan aparat pemerintah daerah. Fungsi Instrumentasi dalam menciptakan keadilan ekonomi dan sosial beralih-fungsi menjadi keadilan bagi pemerintah daerah semata. Fungsi penyelenggaraan pemerintah dalam wujud pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan mengalami stagnasi di tengah kepentingan elit. Fungsi stimulus dalam kerangka pertumbuhan ekonomi jauh dari harapan. Fungsi mengakomodasi kepentingan masyarakat berhadapan dengan kepentingan birokrasi. Akhirnya fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat melemah menjadi kekuatan politik untuk membesarkan partai.⁸⁷

2. Pengadaan Barang dan Jasa

Hampir tak ada celah korupsi yang ongkosnya semahal pengadaan barang dan jasa, karena sebagian besar anggaran pemerintah digunakan untuk pengeluaran publik di berbagai sektor. Disinilah alasan mengapa 85% pusaran korupsi kepala daerah bermain dalam tender pengadaan barang dan jasa. Jika diperhatikan sekalipun nilai kontrak pertahun untuk pengadaan barang dan jasa sangat besar, faktanya pelaksanaan tender selalu melibatkan banyak pemain (kontraktor) yang membuka peluang terjadinya penyuapan

⁸⁷ Muhadam Labolo, *Op.Cit*, Desember 2017, hlm 102

pemerasan, ataupun bentukbentuk pembayaran ilegal lainnya. Suap menjadi modus yang dominan karena pembayaran ilegal untuk memenangkan kontrak dan konsesi besar secara umum telah menjadi ajang bisnis bagi para pejabat tinggi dan kontraktor. Secara teknis penyusunan dalam proses pengadaan barang dan jasa dilakukan untuk mendapatkan beberapa tujuan. Pertama, perusahaan atau pengusaha rela membayar untuk dapat diikutsertakan dalam daftar prakualifikasi serta membatasi peserta tender. Kedua, perusahaan rela membayar untuk mendapatkan informasi mengenai proyek dari orang dalam. Ketiga, pembayaran ilegal membuat pejabat dapat mengatur spesifikasi tender sehingga perusahaan yang membayar akan menjadi satu-satunya pemasok yang lolos prakualifikasi. Keempat, pembayaran ilegal dimaksudkan untuk memenangkan kontrak. Dalam hubungan ini ketika proses terjadi dalam satu kali putaran, maka konsekuensi yang harus diterima adalah penggelembungan harga dan penurunan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan. Disinilah mengapa masyarakat sebagai konsumen menilai kualitas pelayanan pemerintah daerah jauh dari apa yang diharapkan, termasuk yang telah dibayarkan lewat pajak. Masyarakat merasa dikhianati oleh pilihannya sendiri.

Mekanisme pelaksanaan proyek yang memberikan keistimewaan kepada salah satu pihak melalui penunjukan langsung dianggap oleh pejabat tinggi bukan merupakan pelanggaran yang serius. Padahal hal itu dilarang secara tegas dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang

pengadaan barang/jasa pemerintah mengingat nilai proyek di atas Rp 50 juta harus melalui mekanisme pelelangan (tender).

Selain indikasi korupsi lewat penunjukan langsung, modus korupsi lainnya yang kerap terjadi pada proses pengadaan barang dan jasa adalah praktek *markup*, pemerasan, penyimpangan kontrak, dan proyek fiktif. Banyaknya modus korupsi yang terjadi pada sektor pengadaan menunjukkan masih buruknya sistem akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta tak berjalannya sistem pencegahan yang efektif untuk meminimalisasi terjadinya praktek korupsi.

Walaupun pejabat ingin melakukan korupsi, kalau tidak disambut oknum pengusaha berupa pemberian suap atau janji memberi imbalan, korupsi tidak akan separah sekarang ini. Suap sungguh sangat berbahaya karena si penerima suap tidak akan tanggung-tanggung menyalahgunakan kewenangannya, sehingga kekayaan dan aset negara dipreteli dalam jumlah milyaran atau trilyunan rupiah.⁸⁸

Celah korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa dapat diamati melalui sejumlah tahapan/prosedur di hampir semua lembaga pemerintah. Tahap dimulai dari penilaian kebutuhan/penentuan kebutuhan, persiapan perancangan dan persiapan dokumen tender, pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender, serta pelaksanaan pekerjaan. Perbedaan tahapan

⁸⁸ Baharuddin Loppa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta, Kompas, 2001. hlm 85

mengandung konsekuensi perbedaan pola korupsi yang dilakukan antara pemerintah dan peserta tender. Pertama, tahap penilaian kebutuhan/penentuan kebutuhan seringkali menimbulkan ketidakharusan melakukan investasi dan pembelian. Kecenderungan yang terjadi adanya tawaran dari beberapa perusahaan untuk membuat kesepakatan walau nilainya kecil atau tidak bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu adanya investasi yang secara ekonomis tidak adil dan merusak mekanisme yang ada. Pada sisi lain resiko yang terjadi hanya menguntungkan sebagian penyedia barang. Untuk kompetisi yang bersifat *unfair* dilakukan dengan cara kebutuhan barang dan jasa dinaikan agar melebihi batas kebutuhan.

Bagi pemerintah daerah dan anggota DPRD yang mempermulus tender secara logis memperoleh semacam uang terima kasih (*kickback*) yang dimasukkan dalam anggaran keuangan (biasanya lewat praperjanjian tertentu dengan kontraktor). Pada level tertentu pihak-pihak yang berkepentingan dan terlibat konflik (*conflict of interest*) menarik pembuat kebijakan agar mempengaruhi proses tender dengan cara menekan panitia tender.⁸⁹

Kedua, tahap persiapan perancangan dan persiapan dokumen tender dilakukan melalui strategi dimana dokumen atau panduan tender dibuat untuk menguntungkan salah satu kontraktor, sehingga bisa dipastikan tidak ada persaingan saat tender berlangsung. Cara lain adalah menaikan atau mengurangi jumlah barang atau jasa yang dibutuhkan untuk menguntungkan

⁸⁹ Muhadam Labolo, *Op.Cit*, Desember 2017, hlm 103

beberapa kontraktor. Untuk memecah konsentrasi pengawas, kompleksitas proyek dalam dokumen dan panduan tender sengaja dihilangkan dengan tujuan menyembunyikan rencana-rencana korupsi. Tahapan ini juga seringkali melibatkan konsultan untuk membuat perencanaan proyek agar menguntungkan beberapa peserta tender. Terakhir, pemerintah daerah terkesan menyalahgunakan prinsip penunjukan langsung. Ketiga, tahap pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender meliputi upaya dimana pembuat kebijakan bersikap tidak adil (karena disuap, mengharapkan uang terima kasih) atau adanya konflik kepentingan. Seleksi di daerah berlangsung lewat kriteria yang sangat subjektif untuk memudahkan pembuat kebijakan mengambil alih peran didalamnya. Aparat pemerintah daerah yang menginginkan keuntungan seringkali memberikan informasi yang bersifat rahasia sebelum penawaran dimulai yang menguntungkan salah satu atau beberapa peserta tender. Tentu saja informasi serupa tidak diberikan kepada seluruh peserta tender. Penyalahgunaan kerahasiaan termasuk dokumen yang bersifat rahasia dalam kenyataannya justru disebarluaskan sehingga mengakibatkan proses pemantauan dan pengawasan sulit dilakukan. Satu-satunya tahapan yang dapat dikatakan *fair* adalah tahapan pemilihan pemenang tender yang diumumkan kepada publik lewat surat kabar tertentu. Korupsi juga berlimpah ketika terjadi pembayaran harga yang sangat mahal sekalipun belum tentu menang.

Biaya ini dalam banyak kasus tidak dapat dipertanggungjawabkan. Keempat, tahap pelaksanaan pekerjaan meliputi realitas konkrit dari proses yang dilalui oleh para peserta tender sehingga kontraktor seakan menggantinya dengan harga barang yang lebih rendah, kualitas yang kurang baik atau berbeda dari spesifikasi kontrak yang telah disetujui. Akibatnya kualitas barang dan jasa jauh dari apa yang ditetapkan. Buruknya hasil pekerjaan mengakibatkan perbaikan yang memerlukan biaya lebih mahal dari semestinya. Parahnya, re-negosiasi kontrak atau penggantian klausul kontrak yang mendasar dilakukan pengawas lapangan dan pelaksana yang telah diberi imbalan secukupnya. Dalam kaitan ini harga yang meningkat akibat perubahan kontrak sebagai dampak atas perubahan spesifikasi yang disertai dengan peningkatan biaya untuk suap guna memperlancar kolusi. Dalam kasus tertentu hasil pengadaan barang dan jasa melahirkan tuntutan yang sengaja dibuat-buat. Parahnya, pengawas atau pemantau telah dibeli atau tidak independen sehingga mereka membuat laporan yang tidak benar atau memalsukan laporan yang tidak sesuai dengan kondisi sesungguhnya. Akibatnya, negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial dalam kontrak yang diperbolehkan membuat proses tender menjadi sia-sia.⁹⁰

Di sisi lain dampak dari pembengkakan anggaran di akhir tahun membuka celah terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa seperti pertama, belanja mendesak di akhir tahun anggaran. Belanja mendesak pada

⁹⁰ *Ibid*, hlm 104

akhir tahun anggaran kerap menjadi subjek terjadinya praktek korupsi. Dalam masa itu transaksi kurang diawasi secara ketat. Di banyak satuan kerja pemerintah daerah seringkali terdapat sejumlah anggaran yang sengaja tidak dibelanjakan hingga akhir tahun anggaran untuk pada akhirnya menjadi alasan aparat menghabiskan pada program dan kegiatan yang tak begitu jelas. Kedua, masa tanggap darurat seperti terjadinya bencana alam banjir, tsunami, kebakaran, konflik dan sebagainya. Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana beresiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Situasi ini mendorong pemda melakukan pengeluaran yang tak terkontrol sehingga transaksi berlangsung tanpa bukti.⁹¹

Kurangnya akses informasi membuat korupsi tumbuh dan berkembang pesat. Meski pemerintah daerah proaktif menjalankan undang-undang keterbukaan informasi publik namun penerapan yang lemah membuka peluang untuk memanipulasi informasi agar para pelaku tak dihakimi publik (*terror by press*). Kelima, pada umumnya kecenderungan menentukan peserta tender tertentu akan beresiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan

⁹¹ *Ibid*, hlm 105

administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Pada tahap ini pengembalian modal mulai dilakukan secara perlahan-lahan.

3. Pelayanan Perizinan Usaha

Salah satu tujuan kebijakan reformasi birokrasi hingga ke level pemerintahan daerah adalah mempercepat pelayanan diatas prinsip efisiensi dan efektivitas. Pelayanan dimaksud menuntut prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan diantaranya transparansi dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi tidak saja ditujukan untuk menata kembali struktur pemerintahan sebagai sarana berikut tujuan dan sistem yang mengikutinya, lebih dari itu diperlukan perubahan kultur organisasi pemerintahan guna mewujudkan pelayanan yang adil dan fairnes. Pelayanan yang adil dan fairnes memastikan pemerintah menjamin kebutuhan masyarakat secara merata dan proporsional. Puncak dari perilaku sebaliknya adalah perilaku korupsi yang merugikan masyarakat luas. Hambatan pelayanan publik dalam bentuk pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit, biaya yang tidak jelas serta menjamurnya praktek pungutan liar merupakan peluang dimana korupsi hadir dalam menjawab hambatan dimaksud.

Celah korupsi dalam pelayanan perizinan dimulai ketika faktor-faktor penghambat diatas menghadang di tengah jalan. Para pengusaha yang memiliki modal paham bahwa cara yang paling efektif adalah mengawali proses perizinan dari atas (*top down*), kalau tidak dari bawah (*bottom up*).

Pola perizinan dari atas biasanya dilakukan dengan memanfaatkan pengambil kebijakan langsung seperti Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

Bawahan cenderung menutup mata jika diberikan jatah yang tak seberapa, atau bahkan tutup mulut jika tak ingin bergeser dari jabatan strategis. Sedangkan pola perizinan dari bawah dilakukan jika aparat pemerintah di daerah memiliki akses langsung dengan kepala daerah, atau dalam kata lain menjadi kaki tangan kepala daerah. Dalam pola ini kepala daerah terkesan tak berhubungan langsung dengan para pengusaha namun tak menutup mata menyetujui lewat pintu belakang.

Pelayanan perizinan usaha membuka celah korupsi dalam bentuk suap sejak kewenangan beralih deras dari pemerintah pusat ke daerah. Kecenderungan tersebut dapat dilihat pada daerah-daerah yang memiliki potensi tambang dan lahan pertanian. Harga perizinan untuk membuka lokasi tambang dapat meningkat tajam bergantung volume bahan tambang di setiap wilayah. Untuk biaya negosiasi sebelum dibuatkan sejumlah persyaratan seperti Surat Izin Usaha Pertambangan bisa mencapai diatas lima milyar. Biaya tersebut belum termasuk ongkos pengurusan izin di tingkat pusat. Konsekuensi dari ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) pada akhirnya menjadi beban dan keluhan pengusaha.

Parahnya di sejumlah daerah para pengusaha mengeluh karena izin yang dinantikan tak kunjung tiba sementara biaya pengurusan telah terserap banyak. Kondisi ini memperburuk citra pemerintah daerah sekaligus

pemerintahan pusat ketika berhadapan dengan investor luar. Pada kasus lain pengusaha dapat memperoleh izin dimaksud namun pada tangan kesekian sehingga menimbulkan problem dilapangan. Pemerintah daerah secara sengaja seringkali mempermainkan pengusaha untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dengan menerbitkan izin usaha ganda.⁹²

Pada tahap selanjutnya izin usaha yang berskala nasional membutuhkan persetujuan pemerintah pusat. Disini pengusaha berhadapan dengan birokrasi yang lebih rentan korupsi. Sejumlah departemen yang telah menerapkan *eprocure* secara administratif mampu memperkecil terbukanya korupsi dimana pelaku dibatasi berhadapan langsung dengan birokrat kecuali melalui sistem informasi yang telah di desain sedemikian rupa. Bagaimanapun penerapan e-procure tanpa pengawasan yang ketat faktanya tetap membuka peluang terjadinya korupsi, sebab pengusaha dan birokrat mencari celah untuk berhadapan langsung (*face to face*) di lokasi yang disepakati. Modus demikian pada akhirnya tak mendukung perangkat sistem yang telah di desain untuk mencegah terbukanya celah korupsi, disebabkan kultur masyarakat dan aparat yang melayani tak sebangun dengan semangat dan upaya pencegahan korupsi.

4. Impak Pemilihan Kepala Daerah

Kebutuhan terhadap dukungan voter dalam pilukada melahirkan akses yang tak terhindarkan. Situasi ini membuka celah korupsi bagi kepala daerah untuk menggalang kekuatan dana dari dalam birokrasi khususnya

⁹² Muhadam Labolo, *Op.Cit*, Desember 2017, hlm 106

calon incumbent. Calon incumbent cenderung memanfaatkan sejumlah dana taktis yang terselip atau sengaja disimpan di hampir semua satuan kerja pemerintah daerah setahun sebelum pesta demokrasi dilaksanakan. Sejatinya pesta demokrasi lokal yang menjadi ajang saluran kedaulatan rakyat daerah tak tercemar oleh tradisi politik uang. Koneksi biasanya dibangun bersama para pejabat pemda dalam kerangka promosi, demosi maupun mutasi. Disini terjadi politisasi birokrasi dimana aparat pemda cenderung bersikap pragmatis dan realistis.

Dampaknya perencanaan di desain sedemikian rupa agar incumbent mendapat dukungan dalam hal logistik melalui sejumlah mata anggaran yang dibuat-buat atau dilebihkan. Celah korupsi dalam pemilukada dapat dilihat dari beberapa hal seperti penentuan kandidat lewat perahu partai politik, manipulasi dana kampanye dan *money politics*.⁹³

Tingginya tarif partai politik menjadi salah satu faktor pendorong besarnya serapan APBD untuk kepentingan ilegal. Sebagai contoh, setiap kandidat pada dasarnya disyaratkan mampu mendanai pemilukada, mengembalikan modal yang telah dikeluarkan, serta membayar utang pasca pemilukada. Modus yang kerap digunakan adalah melibatkan rekanan dan jaringan politik yang berkontribusi dalam tender pengadaan barang dan jasa. Celah korupsi dimulai dengan memberikan bantuan sosial lewat organisasi masyarakat yang telah dimobilisasi. Dana bantuan sosial diperoleh lewat

⁹³ *Ibid*, hlm 107

sejumlah alokasi yang sebelumnya telah dititipkan pada sejumlah satuan kerja pemerintah daerah (biasanya dinas/badan/kantor yang menangani masalah sosial). Pemilih dimobilisasi kedalam kelompok organisasi masyarakat dan diberikan uang secukupnya dalam bungkusan atau amplop berinisial kandidat tertentu sehingga praktek *money politics* terkesan kabur.

Fokus sasaran lazimnya adalah organisasi sosial yang memiliki basis massa luas. Dalam banyak kasus pola demikian cenderung meningkat satu tahun sebelum pemilukada atau bahkan setelahnya sebagai bentuk ucapan terima kasih (*kickback*). Secara umum siklus politisasi anggaran (*political budget cycle*) digunakan untuk mempengaruhi pemilih melalui bantuan sosial dengan tujuan meningkatkan sentimen bagi kemenangan pasangan tertentu.

Impak pemilukada pada akhirnya menjadi beban APBD. Sejumlah daerah harus memangkas belanja program dan kegiatannya termasuk sektor vital seperti pendidikan dan kesehatan pada tahun dimana pemilukada dilangsungkan. Harus diakui bahwa mata anggaran pemilukada sebagian besar dialokasikan untuk membayar honor penyelenggara yang mengandung disparitas nilai antar daerah. Tingginya anggaran pemilukada pada akhirnya mempengaruhi postur APBD pada setiap lima tahun pesta demokrasi.

Pada tahap teknis upaya memperbanyak aktivitas kegiatan oleh penyelenggara pemilukada menjadi semacam bargaining. Ini membuka peluang KPUD dan Pemerintah Daerah mengambil keuntungan, termasuk proses lelang barang dan jasa. Pada sejumlah kasus ditemukan celah duplikasi

anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD untuk komponen honor dan belanja administrasi mempengaruhi mahal nya biaya penyelenggaraan pemilukada. Pada tahap distribusi dana saat kampanye sejauh ini dikaburkan para elit dengan istilah ongkos politik (*political cost*), bukan politik uang sebagaimana dicurigai publik.⁹⁴

Disorientasi tersebut cukup meragukan ketika fakta menunjukkan bahwa standar ongkos politik melampaui ketentuan yang berlaku sehingga mudah untuk disimpulkan sebagai praktek *money politics*. Kasus-kasus semacam ini menjadi dilema tersendiri bagi badan atau panitia pengawas pemilukada. Modus pembagian uang tunai, sembako, bazar murah dan perbaikan jalan sangat rentan diduplikasikan dalam bentuk program di sejumlah satuan kerja pemerintah daerah. Program tersebut seringkali diatasnamakan langsung oleh calon incumbent sekalipun faktanya dibiayai dari APBD. Dalam kaitan ini kepala daerah beresiko menanggung akibatnya setelah pemilukada dilaksanakan.

Banyaknya kasus korupsi yang dilaporkan dan dibongkar sesungguhnya merupakan sebuah bukti bahwa masyarakat sudah geram dengan penyalahgunaan kekuasaan. Praktik korupsi, kolusi, pemborosan, kesewenang-wenangan, serta tindakan tidak etis yang melanggar nilai-nilai umum dipertontonkan secara berulang-

⁹⁴ Muhadam Labolo, *Op.Cit*, Desember 2017, hlm 107

ulang. Syed Hussein Alatas⁹⁵, mengemukakan beberapa ciri-ciri korupsi dengan menyebutnya sebagai suatu pengkhianatan terhadap kepercayaan (*betrayal of trust*), dimana seseorang diberikan amanah sebagai seorang pemimpin, tetapi menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingan pribadi, golongan, atau kelompoknya. Korupsi juga bisa dicirikan dengan adanya penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta, atau masyarakat umumnya.

Faktor penyebab seseorang melakukan tindakan korupsi yaitu faktor dorongan dari dalam diri sendiri (keinginan, hasrat, kehendak, dan sebagainya) dan factor rangsangan dari luar (misalnya dorongan dari teman-teman, kesempatan, kurang kontrol dan sebagainya). Setiap saat korupsi bisa berubah menjadi buas dan rakus, tak kenal batas, sehingga siap meluhlantakkan segala nilai moral-spiritual, dan tak lagi mengenal nilai-nilai tanggung jawab pada kepentingan umum, kejujuran, kebenaran, keadilan, pemerataan, disiplin diri, rasa hemat, dosa, dan sebagainya. Penelitian ini, menemukan bahwa sesungguhnya tidak semua kasus korupsi di daerah, setidaknya dari perspektif pelaku, berkaitan dengan keinginan untuk memperoleh kekayaan atau motif pengkhianatan terhadap kepercayaan (*betrayal of trust*). Sebagian dari mereka, memang terbukti melakukan korupsi untuk secara sengaja memperkaya diri sendiri atau orang lain. Akan tetapi, ada juga kasus-kasus dimana para pelaku tidak menikmati hasil korupsi, melainkan karena berada pada posisi yang serba salah. Mereka memasuki jabatan publik juga dengan motivasi yang tidak berkaitan dengan

⁹⁵ Monica Bauhr and Nagmeh Nasiritousi. *Why Pay Bribes? Collective Action and Anti Corruption Efforts*, Sweden: University of Gothenburg, 2011

keinginan untuk menyalahgunakan kekuasaan atau penghianatan terhadap kepercayaan yang diberikan.

Sesungguhnya tidak semua pihak yang ikut menjadi tersangka kasus korupsi adalah pihak yang ikut menikmati hasil korupsi itu. Beberapa diantara mereka menjadi korban konspirasi dan tidak tahu menahu tindak kejahatan yang dilakukan orang lain yang menyeret mereka dalam kasus tersebut. Mereka terlibat hanya gara-gara menjadi orang yang kebetulan berada pada posisi dan waktu yang salah. Orang yang mengalami nasib seperti ini biasanya adalah birokrat yang menjadi pelaksana kebijakan, yang tidak bisa menghindar dari tekanan politik.⁹⁶

Pejabat daerah secara individu bisa jadi tidak memiliki keinginan untuk bertindak korup, akan tetapi mereka terpaksa terlibat dalam tindakan korupsi karena sistem administrasi tidak memungkinkan mereka bertindak bersih. Peraturan yang berbelit-belit dan tidak jelas, hierarki organisasi yang terlalu kaku, dan tugas yang terlalu luas, untuk menyebut beberapa contoh, dapat menyebabkan seorang pejabat terjebak dalam tindakan yang dipersepsikan sebagai korupsi. Wewenang mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan pribadi dalam batas-batas tertentu dalam birokrasi diperlukan untuk membangun administrasi yang efektif.

⁹⁶ Budi Setiyono, *Op.Cit*, April 2017, hlm 55

B. Mekanisme Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Instansi Pemerintah Daerah

Sesuai yang tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dimaksud dengan kepolisian adalah segala hal ikhwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepolisian memiliki fungsi sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Van vollenhoven memasukkan “polisi” (*politei*) kedalam salah satu unsur pemerintahan dalam arti luas, yakni badan pelaksana (*executive-bestuur*), badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian. Badan pemerintahan termasuk di dalamnya kepolisian bertugas membuat dan mempertahankan hukum, dengan kata lain menjaga ketertiban dan ketentraman (*orde en rust*) dan menyelenggarakan kepentingan umum.⁹⁷

Di Indonesia istilah “polisi” dikemukakan oleh salah satu pakar ilmu hukum yang bernama Dr.Sadjijono, menurut Sadjijono istilah “polisi” adalah sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada dalam negara, sedangkan istilah “Kepolisian” adalah sebagai organ dan sebagai fungsi. Sebagai organ, yakni suatu lembaga pemerintahan yang terorganisasi dan terstruktur dalam organisasi negara. Sedangkan sebagai fungsi, yakni tugas dan wewenang serta tanggungjawab lembaga atas kuasa undang-undang untuk menyelenggarakan fungsinya, antara lain memelihara

⁹⁷ Sadjijono, *Op.Cit*, 2005, hlm 39.

keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat.⁹⁸

Kepolisian memiliki tugas pokok sebagaimana diatur dalam UU kepolisian yaitu:

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

Tugas Kepolisian di bidang peradilan pidana hanya terbatas di bidang penyelidikan dan penyidikan. Tugas lainnya tidak secara langsung berkaitan dengan penegakan hukum pidana, walaupun memang ada beberapa aspek hukum pidananya. Misalnya tugas memelihara ketertiban dan keamanan umum, mencegah penyakit-penyakit masyarakat, memelihara keselamatan, perlindungan dan pertolongan kepada masyarakat, mengusahakan ketaatan hukum warga masyarakat tentunya merupakan tugas yang lebih luas dari yang sekadar dinyatakan sebagai tindak pidana (kejahatan/pelanggaran) menurut ketentuan hukum pidana positif yang berlaku.

Sistem peradilan pidana berkait dengan penyelenggaraan fungsi Kepolisian pada tataran represif sehingga akan mempunyai ciri-ciri dari sistem peradilan pidana (*Criminal justice system*) antara lain mengenai asas yang dianutnya. Richard J. Terrill dalam bukunya "*World criminal justice system*" memperbandingkan *criminal justice system* diberbagai negara antara lain Inggris, Perancis, Swedia, Jepang, dan Uni Soviet hanya berdasarkan komponen-komponen yang terdiri dari: *The government,*

⁹⁸ Sadjijono, *Hukum Op.Cit*, 2006, hlm. 6

The police, The judiciary, The law, Corrections and juvenile justice dan tidak mengkaitkannya dengan komponen Angkatan Perang atau Militer oleh karena secara universal memang diakui tidak menunjukkan adanya kaitan. Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa susunan dan kedudukan Kepolisian tidak ada dengan institusi Militer atau Angkatan Perang.⁹⁹

Pada dasarnya susunan dan kedudukan Polisi ditiap negara menggambarkan konsepsi kepolisian yang dianut oleh negara yang bersangkutan dapat dikembalikan kepada dua aliran besar yaitu konsepsi Anglo Saxon dan konsepsi Eropa Kontinental. Dengan demikian menurut Undang-Undang Kepolisian No. 13 Tahun 1961 pengembanan kekuasaan kepolisian secara hirarki terdiri dari Presiden, Menteri Kepolisian Negara, dan Kepala Kepolisian Negara serta disamping itu terdapat Kepala Daerah yang memegang pimpinan kebijakan politik polisionil dan koordinasi dinas vertikal di daerahnya.¹⁰⁰

Bergulirnya era reformasi telah mengakibatkan perubahan besar dalam ketatanegaraan dan pemerintahan antara lain pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 dan berdasarkan pasal 8 UUD 1945, Wakil Presiden BJ.Habibie menggantikan Presiden Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia. Dalam setiap proses Penyidikan, Penyidik selalu berpedoman pada Azas yaitu: 1) Azas Pemerataan di muka Umum/Persamaan Hak dalam hukum (*Equality before the*

⁹⁹ Herikson Parulian Siahaan, dkk. *Peran Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi (Studi pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara)*, Arbiter: Jurnal Ilmiah Magister Hukum, Vol 1 No 2, 2019, hlm 140

¹⁰⁰ R.Hamzah, *Implementasi Peran Serta Masyarakat dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Vol 6 No 1, Juni 2019, hlm 4

Law) adalah Penyidik memperlakukan setiap orang yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana tidak diskriminatif dimana semua mempunyai hak yang sama; dan 2) Azas Praduga Tak Bersalah (*Presumption of Innocence*) adalah semua orang yang ditangkap, diperiksa maupun ditahan tetap dianggap belum bersalah sebelum adanya kekuatan hukum tetap/ putusan pengadilan atas dirinya.

Tujuan dari lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu 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. Salah satu poin penting yang harus digaris bawahi mengenai tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia yakni tertib dan tegaknya hukum. Hukum yang dimaksud dalam hal ini adalah segala bentuk peraturan hukum yang telah dicatat dalam lembaran negara, termasuk peraturan perundang-undangan diantaranya ialah UU tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Penegakan tindak pidana korupsi bukanlah tugas yang mudah karena bukan merupakan hal yang tabu yang melibatkan banyak lembaga penegak hukum, seperti: Korupsi merupakan kejahatan luar biasa dan dapat memberikan dampak yang signifikan bagi negara, tidak mudah untuk memberantasnya, dan dapat dilakukan oleh penyidik KPK. Tujuan dari banyak lembaga yang berwenang untuk menyelidiki korupsi adalah untuk menangani semua aspek korupsi dengan cepat dan efektif.

Polri melalui penyidik-penyidiknnya yang terampil dan handal tidak hanya berperan dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana umum, akan tetapi juga sangat besar peranannya dalam menyidik perkara-perkara tindak pidana korupsi. Peranan penyidik Polri dalam rangka pelaksanaan penyidikan kasus-kasus tindak pidana korupsi, tidak terlepas dari kualitasnya sebagai seorang bhayangkara negara yang pada setiap personil Polri senantiasa berupaya memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman serta pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana dimaksud Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

Mengenai kewenangan Polri untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, Pasal 1 ayat (4) Kitab UU Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyatakan bahwa aparat kepolisian negara Indonesia memiliki kewenangan menurut UU untuk melakukan penyidikan. Oleh karena itu, dapat dimaklumi jika ia aktif tidak hanya sebagai polisi sebagai polisi negara tetapi juga sebagai penyidik. Misi penyidik adalah mencari dan menemukan perkara pidana untuk menentukan dapat tidaknya dilakukan penyidikan dengan cara-cara yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Dalam hal penegakan hukum tentang tindak pidana korupsi polisi memiliki tugas sebagai penyidik, sebagaimana yang telah ditentukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) pasal 1 ayat 1 bahwa yang dimaksud dengan penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan

penyidikan, kemudian dipertegas dalam UU No. 2 tahun 2002 tentang kepolisian negara Republik Indonesia Pasal 14 ayat 1 huruf g bahwa dalam melaksanakan tugas pokok, kepolisian negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peranan Polri sebagai aparat penegak hukum, secara *ex officio* setiap penyidik Polri diharapkan mampu mengaktualisasikan tugas-tugas penegakan hukum yang secara limitative disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP jo Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Aplikasi dan implementasi tugas, fungsi dan wewenang penyidikan tindak pidana korupsi yang diemban Polri, tergambar dari semakin banyaknya kasus-kasus tindak pidana korupsi yang disidik oleh Kepolisian telah dilimpahkan kepada penuntut umum untuk dilakukan penuntutan.¹⁰¹

Berkenaan dengan hal tersebut, dapatlah diasumsikan bahwa Polri telah berperan serta dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Polri dalam keikutsertaannya memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia, tidak menerapkan prinsip tebang pilih atau prinsip salah tebang. Penyidikan merupakan suatu tindakan yang mempunyai konsekwensi yuridis dari dapat membatasi hak-hak asasi seseorang,

¹⁰¹ Ida Bagus Kade Danendra, *Kedudukan dan Fungsi Kepolisian dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia*. Lex Crimen, Vol 1 No 4. Oktober-Desember 2012, hlm 44

karena itu penyidikan harus dilaksanakan sesuai standar dan prosedur yang baku dikalangan penyidik Polri.

Prosedur dimaksud berorientasi kepada diskresi Polri yang harus disinerjikan dengan norma dan kaidah hukum yang tersebar didalam berbagai peraturan perundang-undangan, serta telah menjadi tradisi (kebiasaan) penyidik Polri pada saat melaksanakan penyidikan, termasuk penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

Korupsi sebagai salah satu bentuk dan jenis tindak pidana yang berada diluar Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dikategorikan sebagai tindak pidana yang sangat berbahaya karena dapat merugikan keuangan negara ataupun perekonomian negara yang modus operandinya semakin canggih dan rumit sehingga perlu dilakukan berbagai upaya pemberantasan. Salah satu cara yang efektif dan efisien dalam menggiatkan pemberantasan tindak pidana korupsi yakni melalui pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri. Perlu diketahui bahwa penyidik Polri berwenang melaksanakan penyidikan tindak pidana korupsi, tindak pidana korupsi dimaksud termasuk juga wewenang penyidikan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999). Kewenangan plus dimaksud, berwujud kekuasaan melaksanakan koordinasi penyidikan tindak pidana korupsi, akan tetapi kewenangan plus penyidik Kejaksaan tersebut, telah ditiadakan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana dimaksud Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.¹⁰²

¹⁰² R. Ridwan, dkk. *Op.Cit*, Juni 2020, hlm 101

Pemberantasan tindak pidana korupsi telah dilakukan pemerintah sejak dulu sejak dulu karena korupsi dianggap sebagai suatu penyakit masyarakat yang menggerogoti kesejahteraan masyarakat sehingga merugikan keuangan Negara dan perekonomian Negara. Telah banyak upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini dengan cara memberikan kewenangan kepada instansi terkait yang dianggap mampu dalam menangani hal ini.¹⁰³

Pengaturan peran kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan meliputi: 1) Undang-Undang No 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP, dijelaskan bahwa Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, dan 2) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Pasal 26 Berbunyi Penyidikan terhadap tindak pidana Korupsi dilakukan berdasarkan ketentuan dalam KUHAP. Undang-undang ini memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada Penyidik POLRI untuk melakukan penyidikan Tindak Pidana Korupsi yang dijelaskan dalam Undang-undang ini secara rinci dan memuat ketentuan pidana yaitu menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi dan diancam pidana khusus yang merupakan pemberantasan tindak pidana korupsi.¹⁰⁴

¹⁰³ M.A. Siregar, *Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Perbuatan Gratifikasi dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan No : 35/Pid.Sus.Tpk/2016/PN.Mdn)*. Juncto, Vol 1 No 2, 2019, hlm 116

¹⁰⁴ Herikson Parulian Siahaan, dkk. *Op.Cit*, Vol 1 No 2, 2019, hlm 141

Pasal 26 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi menjelaskan: Penyelidikan, Penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana Korupsi dilakukan berdasarkan hukum Acara Pidana yang berlaku dan ditentukan lain dalam undang-undang ini dimana kewenangan penyidik dalam pasal ini termasuk wewenang untuk melakukan penyadapan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 7 jouncto Pasal 108 KUHAP, Polri dalam menangani kasus perkara menerima aduan atau pun pelaporan. Pelaporan disampaikan atau ditujukan kepada: 1) Penyelidik, 2) Penyidik, dan 3) Penyidik Pembantu.

Jika mengacu ketentuan KUHAP terlihat bahwa penyidikan terhadap suatu tindak pidana dapat dilakukan oleh penyidik POLRI dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu, pada prinsipnya POLRI mempunyai wewenang yang diamanatkan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana baik tindak pidana yang diatur didalam KUHAP maupun tindak pidana khusus diluar KUHAP termasuk didalamnya penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi sebagai suatu Tindak Pidana Khusus.¹⁰⁵

Dalam BAB IV pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan: “Penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap Tindak Pidana Korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini”. Salah satu pengecualian ketentuan

¹⁰⁵ Rudy Cahya Kurniawan. *Sistem Pengaturan Kewenangan Penyidikan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Kepolisian, Volume 12 Nomor 3, Desember 2018, hlm 37

dalam KUHPA terdapat dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

Penyidik berhak membuka, memeriksa dan menyita surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi atau alat lainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan perkara Tindak Pidana Korupsi yang sedang diperiksa.¹⁰⁶

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dibentuklah lembaga independen yang diberi nama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), lembaga ini diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi.¹⁰⁷

Dalam hal KPK berpendapat bahwa suatu perkara korupsi yang ditangani terdapat cukup bukti maka KPK dapat melakukan sendiri proses penyidikan atau KPK dapat melimpahkan perkara korupsi tersebut kepada pihak POLRI atau Kejaksaan, barulah setelah pelimpahan perkara dari KPK kepada penyidik POLRI telah dilakukan, maka berdasarkan pelimpahan tersebut POLRI memiliki wewenang penyidikan, tetapi dalam proses penyidikan yang dilakukan, POLRI harus melakukan koordinasi dan melaporkan perkembangan penyidikan yang dilakukannya kepada KPK (Pasal 44 ayat (4) dan (5)). Selain itu, dalam melaksanakan pemberantasan korupsi KPK senantiasa melakukan koordinasi dengan Kepolisian, bentuk koordinasi antara Kepolisian dengan KPK dituangkan dalam bentuk Keputusan Bersama Kepala

¹⁰⁶ Pasal 30 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁰⁷ Rudy Cahya Kurniawan. *Op.Cit*, Volume 12 Nomor 3, Desember 2018, h 37

Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol: KEP/16/VII/2005 dan KPK Nomor: 07/POLRI-KPK/VII/2005 tentang Kerjasama POLRI Dengan KPK Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keputusan bersama tersebut memiliki tujuan untuk saling membantu dalam melakukan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diantaranya dalam penguatan kelembagaan dimana saling memberikan bantuan personil dan fasilitas yang menunjang pelaksanaan penanganan perkara korupsi dan juga diadakannya kerjasama dalam bidang operasional seperti: perlindungan saksi dan/atau pelapor sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Setelah terbentuknya KPK, mengingat KPK khusus dibentuk untuk memberantas Tindak Pidana Korupsi, kewenangan yang dimiliki oleh POLRI dalam penyidikan Tindak Pidana Korupsi dibatasi pada kewenangan yang dimiliki oleh KPK, sehingga POLRI berwenang melakukan penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara, wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak mendapat perhatian masyarakat; dan/atau wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang menyangkut kerugian negara kurang dari Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Bahwa, dalam hal Tindak Pidana Korupsi yang 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, mendapat

perhatian masyarakat, dan/ atau menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), POLRI juga berwenang melakukan penyidikan jika KPK melimpahkan perkara korupsi tersebut kepada penyidik POLRI.

Dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, peran Polri sebagai Penyidik dipertegas lagi dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tanggal 9 Desember 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, huruf 11 butir 10 menginstruksikan khusus Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk:

- a. Mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan terhadap tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dan menyelamatkan uang negara;
- b. Mencegah dan memberikan sanksi tegas terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka penegakan hukum;
- c. Meningkatkan kerjasama dengan Kejaksaan Republik Indonesia, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan, dan Institusi negara yang terkait dengan upaya penegakan hukum dan pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber Kombes Pol. Arif Budiman bahwa penyidikan tindak pidana korupsi oleh penyidik Polri berdasarkan pada KUHAP yang mana dilaksanakan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Persiapan penyidikan;
- 2) Pemberitahuan dimulainya penyidikan;

- 3) Administrasi penyidikan;
- 4) Menyusun rencana penyidikan;
- 5) Pelaksanaan kegiatan penyidikan;
- 6) Pemberkasan;
- 7) Penyerahan berkas perkara tahap I;
- 8) Menyikapi petunjuk jaksa;
- 9) Penyerahan berkas perkara tahap II.¹⁰⁸

Secara rinci dalam mekanisme yuridis, masyarakat melakukan pengaduan/laporan polisi terkait dengan tindak pidana korupsi, setelah menerima aduan/laporan lalu membuat surat tugas dan surat perintah penyelidikan dan administrasi penyelidikan termasuk rencana penyelidikan, selanjutnya dilakukan serangkaian penyelidikan periksa saksi, korban, pelaku, ahli (bila perlu). Setelah penyidik menemukan alat bukti yang cukup sesuai dengan Pasal 184 KUHP, maka dilakukan gelar perkara untuk naik ke tahap Sidik (penyidikan). Setelah perkara naik ke tahap sidik maka dilakukan pemeriksaan atau biasa disebut dengan berita acara pemeriksaan (BAP) terhadap saksi atau korban dan juga diduga pelaku. Dimana semua bukti tersebut cukup dan di perkuat dengan adanya keteranga saksi/korban yang diduga adanya tindak pidana seperti tindak pidana korupsi yang dilakukan pelaku,

¹⁰⁸ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

maka dilakukan kembali gelar perkara guna menentapkan dan peralihan status dari saksi (pelaku) menjadi tersangka.¹⁰⁹

Dapat dilakukan pemanggilan kepada saksi, korban, dan tersangka. Apabila tersangka tidak mengindahkan surat panggilan, maka dilakukan upaya paksa berupa penangkapan. Penangkapan durasinya hanya 1x24 jam. Tersangka ditangkap dan diamankan, maka dilakukan penahanan terhadap tersangka setelah masa penangkapannya berakhir. Untuk penahanan tahap awal ditahan selama 20 hari, kemudian dilakukan perpanjangan penahanan selama 40 hari dan dilakukan pula penyitaan terhadap alat bukti. Setelah berkas perkara dianggap lengkap oleh penyidik. Maka berkas perkara diserahkan kepihak kejaksaaan untuk dilakukan tahap 1, apabila ada kekurangan dalam berkas perkara (P19), maka jaksa akan mengembalikan berkas perkara kepada penyidik, apabila dianggap telah lengkap maka dilakukan penyerahan berkas perkara kepada kejaksaaan. Berkas perkara dianggap lengkap oleh kejaksaaan (P21), dilakukan penyerahan barang bukti dan tersangka (Tahap 2) kepada kejaksaaan. Dalam hal ini penyidikan perkara tindak pidana korupsi dilakukan oleh penyidik Polri, maka berkas hasil penyidikan akan di teruskan ke jaksa penuntut umum di kejaksaaan untuk selanjutnya di limpahkan ke pengadilan.¹¹⁰

Kegiatan penyidikan membawa konsekuensi hukum, oleh sebab itu setiap tindakan yang dilakukan oleh penyidik harus berdasarkan hukum, dan oleh karenanya

¹⁰⁹ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

¹¹⁰ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

harus didukung administrasi penyidikan yang baik. Guna mendukung keberhasilan penyidikan, maka pelaksanaan penyidikan harus diserahkan kepada Petugas Administrasi penyidikan. Petugas administrasi penyidikan ini bisa dilakukan oleh Penyidik yang menjadi anggota tim penyidik untuk ditugasi melaksanakan tugas administrasi penyidikan, maupun membentuk tim tersendiri (di luar tim penyidik) misalnya tenaga administrasi atau tata usaha untuk mengadministrasikan seluruh proses atau kegiatan penyidikan.

Selain itu, Pasal 3 UU Kepolisian diatur terkait pengembalian fungsi Kepolisian, dalam melaksanakan fungsinya Kepolisian dibantu oleh: 1. Kepolisian Khusus; 2. Penyidik PNS; dan/atau 3. Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa. Berdasarkan ke-3 (ketiga) fungsi kepolisian sebagai pengembalian tersebut, terdapat salah satu fungsi Kepolisian khusus. Artinya, selain mengatur kewenangan kepolisian untuk melakukan penyidikan tindak pidana umum, kepolisian juga bisa melakukan penyidikan pidana khusus termasuk penyidikan tindak pidana korupsi. Dari ke-3 (ketiga) fungsi pengembalian fungsi Kepolisian tersebut, melengkapi dasar hukum lainnya bagi Kepolisian dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan kasus korupsi. Dengan adanya kewenangan Kepolisian untuk melaksanakan fungsinya dalam penyelidikan dan penyidikan, maka Kepolisian merupakan salah satu institusi negara yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan

kasus korupsi pada tubuh pemerintah daerah.¹¹¹ Oleh karena itu, penyidik di wilayah hukum masing-masing daerah dapat melaksanakan fungsinya untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan kasus korupsi pada pemerintah daerah.

Dalam proses penyidikan perkara korupsi di Pemerintah Daerah, terdapat contoh kasus yang ditangani Polda Jawa Tengah pada kasus korupsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah pada instansi Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga. Telah terjadi dugaan Tindak Pidana Korupsi di Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan – Tegal pingin Tahun Anggaran 2017 yang dilaksanakan oleh penyedia jasa PT. Ghaitsa Zahira Shofa dengan nilai kontrak sebesar Rp. 28.864.301.000,- yang diduga dilakukan tersangka Donny Eriawan selaku komisaris PT. Ghaitsa Zahira Sofa / pemilik Perusahaan / manager project / penanggung jawab kegiatan telah melakukan perbuatan melawan hukum pada pekerjaan pembangunan jalan dan jembatan kali gintung ruas jalan pepedan – tegal pingin T.A. 2017 yang melibatkan pula Pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten Purbalingga di Dinas Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga.

Kronologis perkara yang termuat pada Berita Acara Pendapat Polda Jateng berdasarkan pada (a) Laporan Polisi Nomor: LP/ A/ 366/ VI/ 2022/ SPKT. DITKRIMSUS/ POLDA JAWA TENGAH, tanggal 28 Juni 2022; (b) Surat Perintah

¹¹¹ Nunung Rahmania, *Pelaksanaan Fungsi Kepolisian dalam Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Kepolisian Resor Ngada*, Jurnal Risalah Kenotariatan Volume 4, No. 2, Juli-Desember 2023, hlm 709

Penyidikan Nomor : SP.Sidik/810/VII/2022/Ditreskrimsus, tanggal 12 Juli 2022; (c) Surat Perintah Penyidikan Nomor : SP.Sidik / 810.a / VI / RES.3.3./2023/Ditreskrimsus, tanggal 19 Juni 2023; (d) Surat Perintah Penyidikan Nomor : SP.Sidik / 810.b / X / RES.3.3./2023/ Ditreskrimsus, tanggal 9 Oktober 2023; (e) Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) Nomor: B/SPDP/70/VII/2022/Ditreskrimsus, tanggal 12 Juli 2022; (f) Surat Perintah Penyidikan Nomor : SP.Sidik/810.b/X/RES.3.3/2023/ Ditreskrimsus, tanggal 9 Oktober 2023; (g) Surat Perintah Penyidikan Nomor : SP.Sidik/810.c/I/RES.3.3/2024/ Ditreskrimsus, tanggal 22 Januari 2024; (h) Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) Nomor : B/SPDP/70.b/X/RES.3.3./2023/ Ditreskrimsus, tanggal 9 Oktober 2023; (i) Surat Pemberitahuan penetapan tersangka Nomor: R/1877/VI/RES.3.3/2023/ Ditreskrimsus tanggal 9 Oktober 2023; (j) Surat Ketetapan nomor : S.TAP/ 66/ X/ RES.3.3/ 2023/ Ditreskrimsus tanggal 9 Oktober 2023 tentang Penetapan Tersangka, mendapati bahwa:¹¹²

1. Sebelum lelang pekerjaan dimulai telah datang ke kantor Bidang Bina Program DPU PR Kab. Purbalingga Tersangka Donny Eriawan (dalam berkas perkara sendiri) (Komisaris PT. Ghaita Zahira Shofa) dan diterima oleh Hadi Iswanto dan Nugroho Priyo Pratomo dalam pertemuan tersebut disampaikan oleh Nugroho Priyo Pratomo bahwa dalam lelang Pembangunan

¹¹² Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingin Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

Jalan dan Jembatan Kali Gintung ruas jalan Pepedan – Tegal Pingen ada persyaratan dalam lelang berupa “*Engineering Report*”;

2. Bahwa didalam dokumen Kerangka Acuan Kerja (KAK) yang dibuat oleh tersangka Setiyadi, selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) mempersyaratkan *engineering report* sesuai dalam angka 6 huruf (d) berbunyi “menyerahkan *engineering report* dari penyedia jembatan baja sesuai desain yang ditentukan”;
3. Pada tanggal 11 Maret 2017, Yani Sutrisno Udhi Nugroho, selaku Kepala Bagian Layanan Pengadaan Sekretariat Daerah Purbalingga mengirim surat kepada tersangka Setiyadi, selaku Kepala DPUPR Kabupaten Purbalingga nomor:027/097.4/2017 tanggal 11 Maret 2017 perihal Permohonan Bantuan Tim Teknis / Tim Pendukung untuk membantu Pokja guna keperluan *Aanwijzing* (penjelasan lelang) dan klarifikasi dokumen penawaran teknis (metode pelaksanaan dan *engineering report*);
4. Pada tanggal 13 Maret 2017, tersangka Setiyadi, selaku Kepala Dinas PUPR Kabupaten Purbalingga menerbitkan Surat Perintah Tugas Tim Pendukung Pelelangan Kegiatan Bidang Bina Marga DPUPR Kabupaten Purbalingga Nomor: 825/223/2017;
5. Bahwa Pokja III Pemilihan dibantu oleh Ahli Tehnik / Tim Pendukung meluluskan PT. Ghaita Zahira Sofa yang tidak memiliki “*Engineering Report*” seperti yang dipersyaratkan pada Kerangka Acuan Kerja (KAK) dan hanya memiliki “*Preliminary Desain*” yang tidak sesuai syarat pada KAK;

6. Pada awal pelaksanaan pekerjaan terdapat paparan pekerjaan jembatan (khusus rangka baja) dari Pabrikasi Baja PT. Nusantara Baja Prima yang dilakukan oleh Sdr. Tajudin Nur / Ruban Rozali (PT. Nusantara Baja Prima) di Aula kantor Kepala DPUPR Kab. Purbalingga yang dihadiri oleh Tersangka Setiyadi selaku Kepala DPU PR (PPK), Perwakilan PT. Ghaitsa Zahira Shofa, PPTK (Gunawan Wibisono), Kabid Binamarga (Nugroho Priyo Utomo), Kabid Bina Program (Hadi Iswanto), Fadjar Priyambodo (Konsultan Perencana) dengan hasil pemaparan bahwa pelaksanaan pekerjaan jembatan pelengkung akan dikerjakan oleh PT. Nusantara Baja Prima sesuai dokumen penawaran dan tidak ada perubahan gambar dan spek;
7. Bahwa pada saat pelaksanaan pekerjaan terdapat perubahan pabrikasi jembatan yang semula dari PT. Nusantara Baja Prima berubah menjadi PT. Alsteelko Nusantara dikarenakan pihak PT. Nusantara Baja Prima tidak mau memenuhi permintaan dari Tersangka Donny Eriawan, yang meminta untuk mengurangi volume baja dari rencana awal 420 Ton menjadi 360 Ton tetapi di tolak kemudian dilakukan negosiasi harga sebanyak 3 kali dengan perhitungan terendah untuk pekerjaan Jembatan Pelengkung (31-58-31) sebesar Rp. 8.870.050.750,- (belum termasuk erection dan transportasi) tetapi PT. Ghaitsa Zahira Shofa hanya menawar untuk pekerjaan jembatan pelengkung sebesar Rp. 6.537.084.526,- karena tidak ada kesepakatan harga dan juga tidak punya uang untuk pembayaran di muka maka Tersangka Ir. Donny Eriawan (PT. Ghaitsa Zahira Shofa) mengalihkan pekerjaan tersebut

dengan meminta bantuan Sdr. Abdul Gofur (broker / makelar yang diangkat menjadi manajer eksekutor);

8. Untuk memenuhi pekerjaan rangka baja jembatan yang tidak jadi dikerjakan oleh PT. Nusantara Baja Prima kemudian Tersangka Donny Eriawan mengalihkan pekerjaan tersebut kepada 2 perusahaan sebagai berikut:

a. PT. Alsteelko Nusantara sebesar Rp. 3.434.192.000,-

1) Pelengkung baja / Box Bem;

2) Angkur;

b. PT. Eshade Prima Karya/ Tarsono (Kepala Work Shop) sebesar Rp. 3.900.000.000,-

1) Rangka Girder baja terdiri dari 2 spek yaitu: Material IWF SS400 dan Wealdded beam SM 490 YA

c. Hanger Besi AS (Assental) D50 GR 530;

d. Box Hanger SM 490 YA.

9. Tersangka Setiyadi, selaku Pengguna Anggaran dan PPK telah hadir pada saat pemaparan teknis rencana pekerjaan jembatan rangka baja oleh PT. Nusantara Baja Prima (Pabrikasi Jembatan rangka Baja sesuai kontrak yang dipergunakan oleh Pelaksana Pekerjaan (PT. Ghaitsa Zahira Shofa) dikantor DPU PR tetapi pada pelaksanaannya PPK membiarkan adanya perubahan Pabrikasi jembatan dari PT. Nusantara Baja Prima kepada Pt. Alsteelko Nusantara sehingga spesifikasi material baja yang digunakan tidak sesuai dengan spesifikasi teknis dalam kontrak;

10. Bahwa tersangka Donny Eriawan, selaku pengendali PT. Ghaitsa Zahira Shofa tidak pernah mengajukan perubahan desain jembatan rangka baja jembatan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) secara tertulis walaupun terdapat perbedaan gambar Rencana Kontrak dengan Shop Drawing hanya ijin secara lisan saja kepada tersangka Setiyadi, selaku PPK, kemudian ditindaklanjuti oleh tersangka Setiyadi, selaku PPK dengan berkunjung ke Workshop Pabrikasi jembatan PT. Alsteelko Nusantara di Jl. Semanan Raya no. 10, Jakarta Barat;
11. Bahwa atas tindakan tersangka Setiyadi, selaku PPK berkunjung ke Workshop Pabrikasi jembatan PT. Alsteelko Nusantara seolah-olah tersangka Setiyadi, tidak mengetahui jika adanya perubahan pabrikasi jembatan atau adanya pembiaran oleh tersangka Setiyadi, selaku PPK pada pelaksana pekerjaan PT. Ghaitsa Zahira Shofa yang tidak sesuai dengan gambar rencana dalam kontrak dan tidak ada justifikasi teknis;
12. Gambar jembatan pada *shop drawing* yang dibuat oleh penyedia berbeda / tidak sama dengan gambar kerja pada kontrak maupun pada gambar perencanaan serta penyedia tidak pernah melakukan pengajuan perubahan desain jembatan kepada tersangka Setiyadi, selaku PPK;
13. Perubahan gambar jembatan tidak sesuai dengan prosedur yaitu tidak dilakukan justifikasi teknis dan tidak dibuatkan berita acara review desain serta tidak pernah dilakukan rapat pembahasan bersama;

14. Tersangka Setiyadi, selaku PPK tidak menghentikan pekerjaan walaupun terdapat perbedaan gambar jembatan pada shop drawing dengan gambar kerja jembatan pada kontrak dan perencanaan, tetapi saat itu pekerjaan tetap dilanjutkan seolah – olah tidak ada perubahan;

15. Pelaksanaan pekerjaan PT. Ghaitsa Zahira Shofa tidak sesuai spesifikasi dalam kontrak:

No	SPEKIFIKASI KONTRAK	SPEKIFIKASI YANG TERPASANG
1	BOX BEAM PELENGKUNG SM490 YA/YB JIS G3106 (Fy min ±360 MPA)	BOX BEAM PELENGKUNG SS 400
2	HANGER Pt - Bar 50 mm (Fy min ±900 MPA)	HANGER ASSENTAL 55 mm dan 75 mm
3	SELURUH KOMPONEN JEMBATAN DAN BAUT – BAUT DILAPISI DGN METODE HOT DIP GALVANIZE ASTM A123 / A123M-00 DAN ASTM A153/A153M-98	SELURUH KOMPONEN JEMBATAN DAN BAUT – BAUT TIDAK DILAPISI DGN METODE HOT DIP GALVANIZE DAN HANYA DI CAT MERAH (BUKAN CAT ANTI KOROSI)

16. Pemasangan rangka baja jembatan atau erection dilakukan oleh petugas yang tidak punya keahlian;

17. Pekerjaan rangka baja jembatan tidak dilakukan uji mutu / bahan.¹¹³

Bahwa atas pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi dalam kontrak tersebut oleh Tersangka Setiyadi, selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) tetap dilakukan pembayaran sesuai progres pekerjaan yang dilakukan padahal diketahui bahwa hasil

¹¹³ Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingin Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

pekerjaan jembatan rangka baja tidak sesuai dengan kontrak/tidak dilengkapi sertifikat barang dan tidak dilakukan pengujian sehingga berakibat merugikan keuangan negara sebesar Rp. 11.017.509.190,45 (sebelas milyar tujuh belas juta lima ratus sembilan ribu seratus sembilan puluh koma empat puluh lima rupiah) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan atau Pasal 3 UU no. 31 tahun 1999 yg telah diubah dengan UU no. 20 tahun 2001 tentang perubahan UU no. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP.

Adapun berdasarkan resume tersebut, Penyidik Dirreskrimsus Polda Jateng melakukan pemanggilan dan pemeriksaan saksi yang terdiri dari beberapa saksi yaitu:¹¹⁴

1. Spen Pri Hatanto (Ketua Pokja III Pemilihan);
2. Abdul Yahya (Sekretaris Pokja III Pemilihan);
3. Nurudin Rumekso (Anggota Pokja III Pemilihan);
4. Yani Sutrisno Udhi Nugroho (Kepala Bagian Layanan Pengadaan, Setda Kab. Purbalingga)
5. Nugroho Priyo Pratomo, (mantan Kabid Binamarga / Tim Pendukung / Tim PPHP);
6. Gunawan Wibisono (PPTK/ Tim Pendukung);
7. Sigit Purwanto (Staf Binamarga / Tim Pendukung);

¹¹⁴ Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingin Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

8. Yoga Utama (Staf Bidang Binamarga /Tim pendukung / PPHP);
9. Karyono (Pensiunan ASN (PPHP/ Kasubbag Pengendalian pada bagian Pembangunan Setda Kab. Purbalingga tahun 2017);
10. Jompong Juhartono (PPHP 2017)
11. Nur Nuzuliani Widita (Tim Pendukung);
12. Arena Nurgaya (PPHP);
13. Mahmud Hidayat (Staf teknis PPTK);
14. Sukrman (Bendahara Pengeluaran DPU)
15. Trian Aptiningsih (Kasubbid Perbendaharaan, Bakeuda)
16. Hadi Iswanto (Kabid Binaprogram DPU PR Kab. Purbalingga;
17. Tasdi (Bupati Purbalingga);
18. Arief Wicaksono Putra (Direktur CV. Tria Citraguna Disain/Konsultan Perencana);
19. Fadjar Dwi Priambodo (Freeland CV. Tria Citra Guna Disain);
20. Imam Subagyo (Direktur PT, Agrasinar Puripratama);
21. Handiyo Supomo (Staf PT, Agrasinar Puripratama);
22. Donny Eriawan (Komisaris PT. Ghaitza Zahira Shofa);
23. Endah Tri Yuniarti (Direktur PT. Ghaitza Zahira Shofa);
24. Dahono Supriyadi (Staf PT. Ghaitza Zahira Shofa/Kepala Cabang PT. Rekaya Semesta Utama);
25. Abdul Ghofur (Manajer Eksekutor PT. Ghaitza Zahira Shofa/broker);
26. Saeful Anwar (Staf PT. Ghaitza Zahira Shofa);

27. Sukrisno (Swasta /freelance konstruksi);
28. Mulyanto (tenaga lepas Juru Ukur Kantor Pertanahan Kebumen);
29. Lindra Tri Haristin (Karyawan PT. Ghaitsa Zahira Shofa);
30. Lasam (Karyawan PT. Ghaitsa Zahira Shofa);
31. Alifan Suryo Prasetyo (Karyawan PT. Ghaitsa Zahira Shofa);
32. Ruhban Razali Harno (Direktur PT Nusa Baja Prima Nusantara);
33. Tajudin Nur (Mantan karyawan PT. Nusantara Baja Prima);
34. George Eric (Direktur Utama PT. Alsteelko Nusantara);
35. Farid Zamroni M (Direktur PT. Eshade Prima karya);
36. Tarsono (Mantan Karyawan PT. Eshade Prima karya);
37. Nuryanto (Marketing Manager PT. Alpha Focus Indonesia);
38. Tumbras Burhani (Direktur PT. Tirtamas Mandiri);
39. Nasir Abdullah Basallamah (Direktur Utama PT Krakatau Indah);
40. Shelo Hadi (Karyawan PT. Sinar Tanjung Priuk);
41. Suworo (Direktur CV. Bangun Redjo);
42. Daniel Juan Cornelius (Wiraswasta);
43. Tugas Dwi Irawan (Wakil Direktur dan Operasi Manager CV. Bhineka Citra Sejahtera);
44. Mokhamad Sudrajat (Direktur Operasional PT. Sambas Wijaya Beton);
45. Supriyono (Pemilik bengkel las Sumber Wijaya).

Selain pemanggilan dan pemeriksaan saksi, Penyidik Dirreskrimsus Polda Jateng juga melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap saksi ahli yaitu Ade

Kristiawan, ST, M.Eng (Ahli Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah); Prof. Ir. Jamasri, Ph.D (Ahli dari KKJTJ Kementrian PUPR); Muhammad Fatahillah Akbar, S.H.,LL.M (Ahli Hukum Pidana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta) serta Devi Arviandi Saputra (Ahli Auditor dari BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Tengah). Adapun pemanggilan dan pemeriksaan tersangka berdasarkan resume Polda Jateng yaitu Tersangka Setiyadi selaku Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Purbalingga Tahun 2017 / Pengguna Anggaran / PPKom.¹¹⁵

Keterangan ahli merupakan suatu kemajuan dalam perkara di persidangan, dan pembuat Undang-Undang menyadari pentingnya kolaborasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga keterangan ahli sangat memegang peranan dalam peradilan. Keterangan ahli menurut KUHAP "keterangan yang berikan oleh seseorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diberikan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan". Keterangan ahli dinyatakan sah sebagai alat bukti jika dinyatakan di depan persidangan dan di bawah sumpah. Seorang ahli dalam memberikan keterangan tidak mesti harus menyaksikan atau mengalami peristiwa secara langsung atau suatu tindak pidana seperti saksi biasa. Keterangan ahli tentang sebab akibat suatu peristiwa pidana tertentu dari alat bukti yang ada, kemudian menyimpulkan pendapatnya, untuk membantu membuat

¹¹⁵ Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingin Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

terangnya suatu perkara pidana. Adapun keterangan ahli yang diberikan dalam persidangan dapat dilakukan dengan cara lisan maupun tertulis.¹¹⁶

Keahlian seseorang yang memberikan keterangan ahli tidak hanya berdasarkan pengetahuan yang dimiliki melalui pendidikan formal, namun keahlian itu dapat diperoleh berdasarkan pengalamannya. Keahlian tersebut juga bisa berkaitan dengan jabatan dan bidang keahliannya. Karena berdasarkan KUHAP, tidak ada persyaratan kualifikasi seorang ahli harus memenuhi jenjang akademik tertentu.¹¹⁷

Berdasarkan fakta hukum yang terbentuk berdasarkan hasil dari pemeriksaan alat bukti melalui penyitaan dokumen dan lain-lain yang terkait proyek pembangunan jalan dan jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingan Tahun Anggaran 2017, serta pemeriksaan terhadap beberapa saksi, saksi ahli serta tersangka yang telah ditetapkan penyidik maka terhadap perbuatan tersangka Setiyadi, dan tersangka Donny Eriawan (dalam berkas perkara tersendiri) dapat diduga keras telah memenuhi unsur-unsur sebagai tindak pidana korupsi yang dilakukan baik secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam melakukan tindak pidana korupsi pada kegiatan pembangunan jalan dan jembatan kaligintung ruas jalan Pepedan-Tegal Pingan pada Dinas PUPR Kab. Purbalingga Tahun Anggaran 2017 yang dilaksanakan oleh penyedia jasa PT. GHAITSA ZAHIRA SHOFA dengan nilai kontrak sebesar Rp. 28.864.301.000,- yang telah merugikan keuangan negara sebesar Rp

¹¹⁶ Khafifah Nuzia Arini & Herman Sujarwo, *Kedudukan Saksi Ahli dalam Persidangan Perkara Pidana*, Syariati: Jurnal Studi Al-Quran dan Hukum, Vol. VII No. 02, November 2021, hlm 250

¹¹⁷ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

11.017.509.190,45 (sebelas milyar tujuh belas juta lima ratus sembilan puluh Sembilan puluh koma empat puluh lima rupiah) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana.

Berdasarkan Keterangan saksi - saksi, keterangan Ahli, keterangan Tersangka dan didukung dengan adanya Bukti yang ada yang telah dibahas dalam uraian Analisa Kasus dan Analisa Yuridis, maka dapat disimpulkan bahwa perbuatan tersangka Ir. Donny Eriawan, S.E.,M.M. bin Sucipto (Alm) (dalam berkas perkara sendiri) selaku selaku Pemilik / Komisaris / Project Manager / Pengendali PT. GHAITSA ZAHIRA SHOFA dan Tersangka Ir. Setiyadi, M.Si Bin Darwin Tirtomihardjo selaku Kepala Dinas DPUPR Kab. Purbalingga periode 2016 – 2017 /Pejabat Pembuat Komitmen telah memenuhi unsur tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri dengan dengan cara melawan hukum dan/atau menyalahgunakan kewenangan yang melekat padanya karena jabatan atau kedudukannya, memperkaya dan/atau menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi pada pekerjaan pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan – Tegal pingan Tahun Anggaran 2017 yang dilaksanakan oleh PT.GHAITSA ZAHIRA SHOFA dengan nilai kontrak sebesar Rp. 28.864.301.000,- yang sehingga mengakibatkan kerugian Keuangan Negara sebesar Rp 11.017.509.190,45 sesuai yang tercantum dalam Laporan Hasil Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara

nomor : PE.03.03/R/LHP-179/PW11/5.1/2023 tanggal 17 April 2023, Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan atau Pasal 3 Undang - Undang Nomor : 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2001 perubahan atas Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat 1 ke (1) KUHP dan perkara tersebut dapat ditingkatkan ke tahap penuntutan.¹¹⁸

Berdasarkan Peraturan Kapolri No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana disebutkan bahwa salah satu prinsip penyidikan yaitu efektif dan efisien. Efektif dan efisien yang dimaksud ialah penyidikan dilakukan secara cepat, tepat, murah dan tuntas.

Pengukuran indikator kecepatan waktu dalam menangani suatu kasus pidana didasarkan pada tingkat kesulitan perkara. Adapun tingkat kesulitan perkara sesuai dengan Pasal 17 (4) Perkap No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan dibagi atas perkara mudah; perkara sedang; perkara sulit; dan perkara sangat sulit. Berikut rincian waktu yang digunakan dalam penyidikan kasus untuk masing-masing tingkat perkara tersebut, yaitu:¹¹⁹

- 1) Kasus mudah menggunakan waktu penyidikan 30 hari;
- 2) Kasus sedang menggunakan waktu 60 hari;
- 3) Kasus sulit menggunakan waktu 90 hari; dan

¹¹⁸ Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingin Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

¹¹⁹ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

- 4) Kasus sangat sulit menggunakan waktu 120 hari.

Kasus korupsi sendiri termasuk dalam tingkatan perkara sulit bahkan bisa menjadi perkara yang sangat sulit karena kasus korupsi memenuhi beberapa kriteria untuk dikategorikan dalam ke dua tingkatan perkara tersebut, sehingga waktu ideal yang diperlukan untuk menangani kasus korupsi ialah antara 90 sampai 120 hari, namun untuk Kepolisian Resor (Polres) hanya menangani perkara mudah, sedang, dan sulit. Untuk tingkat Kepolisian Daerah (Polda) kewenangan terhadap penanganan perkara sangat sulit. Adapun kriteria suatu kasus dikatakan perkara sulit sesuai dengan Pasal 18 Perkap 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan yaitu sebagai berikut:

- 1) Saksi tidak mengetahui secara langsung tentang tindak pidana yang terjadi;
- 2) Tersangka belum diketahui identitasnya atau terganggu kesehatannya atau memiliki jabatan tertentu;
- 3) Tersangka dilindungi kelompok tertentu atau bagian dari pelaku kejahatan terorganisir;
- 4) Barang bukti yang berhubungan langsung dengan perkara sulit didapat;
- 5) Diperlukan keterangan ahli yang dapat mendukung pengungkapan perkara;
- 6) Diperlukan peralatan khusus dalam penanganan perkaranya;
- 7) Tindak pidana yang dilakukan terjadi di beberapa tempat; dan
- 8) Memerlukan waktu penyidikan yang cukup.¹²⁰

¹²⁰ Hasil Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

Kasus korupsi pada dasarnya berbeda dengan kasus pidana pada umumnya sehingga membutuhkan waktu yang panjang dalam proses penyidikannya kemudian dibutuhkan pula saksi ahli dan tempat kejadian perkaranya bisa saja berada di beberapa tempat.

Diantara pekerjaan-pekerjaan penegakan hukum, pekerjaan kepolisian adalah yang paling menarik. Hal tersebut menjadi menarik karena didalamnya banyak dijumpai keterlibatan manusia sebagai pengambil keputusan. Polisi harus mampu bekerja mencapai tujuan sosial dan memenuhi tujuan hukum. Polisi pada hakekatnya dapat dilihat sebagai hukum yang hidup, karena ditangan polisi tersebut hukum mengalami perwujudannya, setidaknya-ditidaknya dibidang hukum pidana. Pekerjaan kepolisian merupakan pekerjaan penegakan hukum in optima forma.

Dengan kata lain bahwa polisi menjadi penjaga *status quo* dari hukum. hal ini mempunyai konsekuensi bahwa apa yang dilakukan oleh polisi tidak akan menyimpang dari seperangkat kelengkapan bagi penegakan hukum itu. Seperti perundang-undangan, doktrin-doktrin, serta asas-asas yang lazim diterima dalam dunia hukum.

Menurut John Rawls, keadilan adalah kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar. Demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas

dasar keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warganegara dianggap mapan. Hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial.¹²¹

Meminjam peribahasa latin, berbunyi: *fiat justitia et pereat mundus (ruat coelum)*; yang artinya; hukum yang berkeadilan harus dilaksanakan sekalipun dunia harus kiamat (sekalipun juga langit runtuh karenanya). Peribahasa latin tersebut menyiratkan suatu komitmen yang sangat tinggi untuk mewujudkan keadilan di dalam kehidupan bersama. Kehidupan yang memiliki kehendak kuat untuk menyajikan seperangkat teks keadilan berdasarkan cita-cita hukum suatu bangsa. Salah satu bentuk keadilan adalah memandang berbagai pihak dalam situasi awal sebagai rasional dan sama-sama netral.

Setiap manusia berhak memperoleh keadilan, baik itu dari masyarakat maupun dari negara. Seperti yang tercantum dalam Pancasila, sila ke-5 yang berbunyi: “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal ini sangat jelas bahwa seluruh rakyat Indonesia berhak mendapat keadilan tanpa terkecuali. Tidak pandang bulu, entah itu pejabat, rakyat kecil, orang kaya atau miskin. Semua berhak mendapat

¹²¹ John Rawls, *A Theory of Justice; Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, (Terjemahan)*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, cet. II, 2011, hlm.3

keadilan yang merata, maka dari itu keadilan sangat berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Hak asasi manusia dianggap sebagai hak dasar yang sangat penting untuk dilindungi dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari.

Demikian juga dengan penyidik dan penyidik Polri, dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan kasus tindak pidana korupsi di tubuh pemerintah daerah, agar senantiasa berlaku adil dan tidak berat sebelah. Semua kasus tindak pidana korupsi yang ada, baik bersumber dari laporan masyarakat maupun dari hasil penyelidikan harus ditangani secara profesional dan tidak tebang pilih. Perlakuan yang adil tersebut akan semakin menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Polri. Karena tindak pidana Korupsi berpengaruh negatif terhadap rasa keadilan sosial dan kesetaraan sosial. Korupsi menyebabkan perbedaan yang tajam diantara kelompok sosial dan individu baik dalam hal pendapatan maupun kekuasaan.

Ada dua kategori yang sangat berbeda mengenai korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pertama, korupsi terjadi dalam situasi, misalnya, jasa atau kontrak diberikan “sesuai peraturan yang berlaku”, dan kedua, korupsi terjadi dalam situasi transaksi berlangsung secara ‘melanggar peraturan yang berlaku’. Dalam situasi pertama, seorang pejabat mendapat keuntungan pribadi secara ilegal karena melakukan sesuatu yang memang sudah kewajibannya untuk melaksanakan sesuai dengan undang-undang. Dalam situasi kedua, “pelanggaran” dilakukan demi mencapai tujuan pelayanan publik, atau mendapatkan pelayanan dari pejabat yang menurut undang-undang dilarang memberikan pelayanan yang bersangkutan. Korupsi “sesuai peraturan yang berlaku” dan korupsi “melanggar

peraturan yang berlaku” dapat terjadi pada semua tingkat hirarki pemerintahan dan berkisar dari sisi jumlah dan dampak, dari korupsi akbar hingga korupsi kecil-kecilan.¹²²

Peran serta Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi pada pemerintah daerah sebagai wujud dari esesnsi penegakan hukum yang mana tujuan agar dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai actual di dalam masyarakat beradab. Sebagai proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem peradilan pidana.

C. Kendala Kepolisian dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dalam Instansi Pemerintah Daerah

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi, selama ini di Indonesia lebih cenderung dilakukan melalui penggunaan kekuasaan dengan penjatuhan sanksi pidana. Sanksi pidana berarti suatu nestapa atau penderitaan yang ditimpakan kepada orang yang bersalah telah melakukan perbuatan yang dilarang

¹²² Budi Setiyono, *Op.Cit*, April 2017, hlm 56

oleh hukum pidana, dimana dengan adanya sanksi tersebut diharapkan orang tidak akan melakukan tindak pidana.¹²³

Jika dilihat dari perspektif teori absolut atau teori pembalasan, dapat dibenarkan atas penjatuhan penderitaan berupa pemidanaan terhadap penjahat/koruptor. Negara berhak menjatuhkan pidana karena penjahat/koruptor tersebut telah melakukan penyerangan dan perkosaan pada hak dan kepentingan hukum (pribadi, masyarakat atau negara) yang telah dilindungi, oleh karena itu kepadanya harus diberikan pidana yang setimpal dengan perbuatan yang dilakukan. Salah satu penganut teori ini adalah Immanuel Kant. Menurut Kant bahwa menurut rasio, tiap kejahatan itu haruslah diikuti oleh suatu pidana.¹²⁴

Merujuk pada teori tersebut, perkaraperkara tindak pidana korupsi yang ditangani oleh polri selalu diselesaikan melalui mekanisme pemidanaan. Baik terhadap tindak pidana korupsi yang bersumber dari aduan masyarakat dan juga dugaan tindak pidana korupsi yang bersumber dari temuan penyidik polri itu sendiri. Untuk aduan masyarakat terkait adanya dugaan tindak pidana korupsi, penyelidik melakukan pengumpulan bahan keterangan dengan tujuan untuk mengetahui apakah laporan tersebut sudah ditangani oleh penegak hukum lain (Kejaksaan dan KPK) atau

¹²³ M. A. Setiawan, *Kajian Kritis Teori-Teori Pembenaan Pemidanaan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol 6 No 11, 1999, hlm 98

¹²⁴ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Depok: Raja Grafindo Persada. 2014, hlm 157

belum, dan untuk mencari dokumen-dokumen pendukung serta pejabat-pejabat terkait yang akan dimintai keterangan.¹²⁵

Setelah pengumpulan bahan keterangan dilakukan, dilanjutkan dengan kegiatan penyelidikan. Apabila dalam penyelidikan tidak ditemukan adanya peristiwa tindak pidana korupsi, maka atas aduan tersebut akan dihentikan penyelidikannya. Namun apabila ditemukan adanya peristiwa tindak pidana korupsi dalam penyelidikannya, maka terhadap aduan tersebut akan ditingkatkan ke penyidikan guna dilakukan pemberkasan atas perkara tindak pidana korupsi tersebut. Penghentian penyelidikan dan peningkatan status dari penyelidikan ke tingkat penyidikan dilakukan melalui mekanisme gelar perkara.¹²⁶ Pemberantasan tindak pidana korupsi, selain menjadi tanggung jawab Polri selaku bagian dari sistem peradilan pidana terpadu, juga menjadi bagian tanggung jawab Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Harus diakui bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terjadi sampai sekarang masih mendapati problematika yang menghambat kinerja Polri dalam menegakkan hukum tindak pidana korupsi. Hal itu dapat terlihat dari masih banyaknya perbuatan korupsi yang dilakukan baik oleh Legislatif, eksekutif dan yudikatif yang berdampak pada

¹²⁵ Armunanto Hutahaean & Erlyn Indarti, *Strategi Pemberantasan Korupsi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.3, Juli 2020, hlm 320

¹²⁶ Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

terjadinya kerugian keuangan negara, perekonomian negara serta terhambatnya program pembangunan nasional.

Dalam melaksanakan perannya memberantas tindak pidana korupsi, ada beberapa problematika yang dihadapi oleh Polri sehingga pemberantasan korupsi yang dilakukan belum bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien. Kendala tersebut di antaranya berasal dari internal institusi Polri sendiri dan dari eksternal institusi Polri. Jika dilihat dari problem internal, meliputi Sumber Daya Manusia (SDM) Polri. Ditinjau dari kualitas penyidik, ada penyidik yang belum memiliki Pendidikan pengembangan spesialis (Dikbangspes) tindak pidana korupsi serta kurangnya pengetahuan tentang keuangan negara dan keilmuan yang berimplikasi pada putaran perbuatan korupsi pada lingkup penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan dari segi jumlah dapat dilihat bahwa jumlah personil di Direktorat tindak pidana korupsi Bareskrim maupun di subdirektorat tindak pidana korupsi polda-polda jajaran yang ada masih belum ideal dengan kebutuhan organisasi. Saat ini, jumlah penyidik dan penyidik tindak pidana korupsi Polri adalah sebanyak 2.978 orang. Sebanyak 103 orang merupakan penyidik di Direktorat Tindak Pidana Korupsi Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Polri yang berkedudukan di Mabes Polri, sisanya tersebar di 33 (tiga puluh tiga) Polda seluruh Indonesia.¹²⁷

Demikian juga dari segi anggaran yang diterima, Saat ini untuk menangani satu kasus korupsi, Polri hanya diberi alokasi anggaran penyelidikan dan penyidikan

¹²⁷ Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

sebesar Rp. 208.000.000,- per kasus. Dalam proses penyelidikan/penyidikan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyidik Polri, juga belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Seperti ketersediaan alat penyadapan, dimana alat penyadapan ini sangat bermanfaat dalam mengungkap kasus-kasus korupsi. Ketiadaan alat penyadapan tersebut juga karena sampai saat ini penyidik Kepolisian tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyadapan sebagaimana halnya dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.¹²⁸

Selain problematika internal yang dihadapi oleh penyidik Polri seperti yang dikemukakan di atas, ada juga problematika eksternal yang dihadapi oleh penyidik. Kendala eksternal tersebut berupa lamanya waktu penyidikan yang sangat tergantung dari kecepatan Auditor (BPK dan BPKP) dalam melakukan audit investigasi atau penghitungan kerugian kekayaan negara yang memakan waktu relatif lama yaitu antara 3 hingga 4 bulan. Selain itu prosedur-prosedur yang ada di sistem peradilan pidana yang belum sejalan dengan upaya percepatan penyidikan tindak pidana korupsi. Seperti Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang harus mengirimkan rencana penuntutan terlebih dahulu ke Kejaksaan Agung untuk dinilai atau diverifikasi sebelum diterbitkan P-21 (berkas dinyatakan lengkap) sehingga menyebabkan lamanya suatu berkas perkara dinyatakan lengkap (P21). Hal itu disebabkan adanya perbedaan persepsi antara Penyidik Polri dengan Jaksa penuntut umum dalam penanganan perkara korupsi, sehingga seringkali terjadi bolak-balik berkas perkara

¹²⁸ Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

korupsi yang dikirimkan ke jaksa penuntut umum. Di dalam ketentuan Hukum Acara Pidana sendiri tidak jelas disebutkan berapa kali bolak-balik berkas perkara dikembalikan oleh Jaksa ke Penyidik hingga dinyatakan berkas tersebut sudah lengkap (P21).¹²⁹

Lazimnya, setiap perkara tindak pidana korupsi yang telah mendapatkan putusan dari pengadilan, maka terhadap pelakunya akan dipidana juga dengan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Hal ini dikandung maksud untuk mengetahui aliran atau penempatan harta kekayaan yang diperoleh dari hasil korupsi, sehingga memudahkan penegak hukum untuk melakukan penyitaan harta kekayaan tersebut dalam rangka mengembalikan seluruh kerugian keuangan negara yang disebabkan tindak pidana korupsi yang dilakukan tersebut.¹³⁰

Adapun konsep yang bisa dilakukan Polri dalam upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh Polri sehingga penegakan hukum tindak pidana korupsi yang mana terjadi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dapat lebih berjalan dengan efisien dan efektif. Konsepsi tersebut antara lain: (1) Pertama, dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia, agar lebih mengutamakan upaya pencegahan daripada pembedanaan. Hal ini didasari pada paradigma bahwa dengan gencarnya dilakukan pembedanaan terhadap para koruptor, ternyata tidak mampu memberi efek jera dan tidak mampu untuk memberi

¹²⁹ Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

¹³⁰ Wawancara Dengan Kombes Pol. Arif Budiman, selaku Direktur Reserse Kriminal Khusus (Ditreskrimsus) Polda Jateng, Dilaksanakan Pada Tanggal 3 Oktober 2024

pesan atau peringatan keras kepada orang lain yang memiliki potensi yang sangat tinggi untuk melakukan korupsi agar tidak melakukan korupsi. Untuk itu agar dapat terlaksana upaya pencegahan tersebut secara efektif dan efisien, maka perlu dibentuk suatu Direktorat Pencegahan Tindak Pidana Korupsi pada Badan Reserse Kriminal Polri hingga ke tingkat Polda. (2) Kedua, agar dalam menangani perkara tindak pidana korupsi yang terjadi, penyidik hendaknya lebih mengutamakan pengembalian kerugian keuangan negara atau *asset recovery*, mengingat selama ini proses pengembalian kerugian keuangan negara sangat kecil dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatan korupsi yang dilakukan, selain itu lamanya proses hukum yang harus ditempuh berdampak pada lamanya pengembalian kerugian keuangan tersebut dapat terlaksana.

Pada tindakan kuratif tak ada jalan satu-satunya yang efektif dalam mengendalikan celah korupsi di lingkungan pemerintahan daerah kecuali menerapkan sanksi yang tegas, baik bersifat administratif maupun hukum bagi perusahaan/pengusaha pejabat pemerintah dan masyarakat yang melakukan kecurangan dalam penggunaan APBD pada tubuh pemerintah daerah. Mereka yang terbukti secara administrasi dan hukum seharusnya segera direduksi, dieliminasi, disubstitusi, didiskualifikasi dan dieksekusi untuk melahirkan efek jera bagi masyarakat. Penegakan hukum terhadap kasus korupsi dilingkungan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan menaikkan tensi sebagaimana diaktualisasikan Kepolisian. Tanpa itu, korupsi di pusat boleh jadi berkurang namun di daerah justru menjamur.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Korupsi di daerah dipengaruhi oleh kontekstualitas daerah yang bersangkutan. Tetapi, terdapat pula benang merah tentang pola dan modus korupsi di daerah yang hampir mirip satu sama lain. Secara umum, menurut ICW, terdapat empat modus korupsi yang dapat ditemukan di hampir semua kasus. Modus pertama adalah *mark up*, *mark down*, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. Mark up dilakukan pada pembiayaan atau pengeluaran anggaran dengan menaikkan jumlah pengeluaran yang seharusnya, untuk kepentingan pribadi, sehingga negara dirugikan. Sedangkan modus mark down dilakukan pada pengelolaan pendapatan daerah. Misalnya, potensi pendapatan yang ada sebenarnya besar, namun dalam perencanaan pendapatan dilakukan penurunan nilai potensi yang ada. Dalam laporan realisasi pendapatan daerah pun nilai yang dilaporkan sering tidak sesuai dengan realisasi sebenarnya. Modus kedua adalah menggandakan (redundant) item penerimaan melalui berbagai strategi. Strategi yang paling kerap muncul adalah memasukkan item anggaran yang berbeda-beda untuk satu fungsi. Misalnya terdapat pos asuransi untuk kesehatan, tapi di pos lain muncul item tunjangan kesehatan. Padahal kedua pos penerimaan tersebut untuk satu fungsi, yakni anggaran bagi kesehatan anggota Dewan. Strategi lain adalah

menitipkan pos penerimaan itu pada anggaran eksekutif (Pemda). Biasanya item anggaran itu disebut sebagai bantuan untuk instansi vertikal seperti yang terjadi dalam kasus dana kapling di Jawa Barat. Modus ketiga adalah mengada-adakan pos penerimaan anggaran yang sebenarnya tidak diatur dalam PP Nomor 110/2000. Kasus yang paling banyak mencuat dan digugat oleh berbagai elemen masyarakat adalah alokasi anggaran untuk pos dana purnabakti. Selain dana purnabakti, fasilitas rumah dinas yang seharusnya hanya diberikan kepada ketua dan wakil ketua DPRD ternyata digelontorkan untuk semua anggota Dewan. Modus keempat adalah korupsi dalam pelaksanaan program kegiatan. Dari aspek tindakan, korupsi jenis ini adalah korupsi yang paling telanjang dan nyata. Ini sebagaimana telah dilakukan oleh anggota DPRD Kota Padang yang telah memalsukan tiket pesawat perjalanan dinas (SPJ fiktif) hingga mencapai Rp 10,4 miliar.

2. Dalam hal penegakan hukum tentang tindak pidana korupsi polisi memiliki tugas sebagai penyidik, sebagaimana yang telah ditentukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Pasal 1 ayat 1 bahwa yang dimaksud dengan penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan, kemudian dipertegas dalam UU No. 2 tahun 2002 tentang kepolisian negara Republik Indonesia Pasal 14 ayat 1 huruf g bahwa dalam melaksanakan tugas pokok, kepolisian negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan

terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam BAB IV pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan: “Penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap Tindak Pidana Korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini”. Salah satu pengecualian ketentuan dalam KUHAP terdapat dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setelah terbentuknya KPK, mengingat KPK khusus dibentuk untuk memberantas Tindak Pidana Korupsi, kewenangan yang dimiliki oleh POLRI dalam penyidikan Tindak Pidana Korupsi dibatasi pada kewenangan yang dimiliki oleh KPK, sehingga POLRI berwenang melakukan penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara, wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang tidak mendapat perhatian masyarakat; dan/atau wewenang penyidikan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang menyangkut kerugian negara kurang dari Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Bahwa, dalam hal Tindak Pidana Korupsi yang 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, mendapat perhatian masyarakat, dan/ atau menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), POLRI juga berwenang melakukan penyidikan jika KPK melimpahkan perkara korupsi tersebut kepada penyidik POLRI.

3. Dalam melaksanakan perannya memberantas tindak pidana korupsi, ada beberapa problematika yang dihadapi oleh Polri sehingga pemberantasan korupsi yang dilakukan belum bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien. Kendala tersebut di antaranya berasal dari internal institusi Polri sendiri dan dari eksternal institusi Polri. Jika dilihat dari problem internal, meliputi Sumber Daya Manusia (SDM) Polri. Ditinjau dari kualitas penyidik, ada penyidik yang belum memiliki Pendidikan pengembangan spesialis (Dikbangspes) tindak pidana korupsi serta kurangnya pengetahuan tentang keuangan negara dan keilmuan yang berimplikasi pada putaran perbuatan korupsi pada lingkup penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan dari segi jumlah dapat dilihat bahwa jumlah personil di Direktorat tindak pidana korupsi Bareskrim maupun di subdirektorat tindak pidana korupsi polda-polda jajaran yang ada masih belum ideal dengan kebutuhan organisasi. Saat ini, jumlah penyelidik dan penyidik tindak pidana korupsi Polri adalah sebanyak 2.978 orang. Sebanyak 103 orang merupakan penyidik di Direktorat Tindak Pidana Korupsi Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Polri yang berkedudukan di Mabes Polri, sisanya tersebar di 33 (tiga puluh tiga) Polda

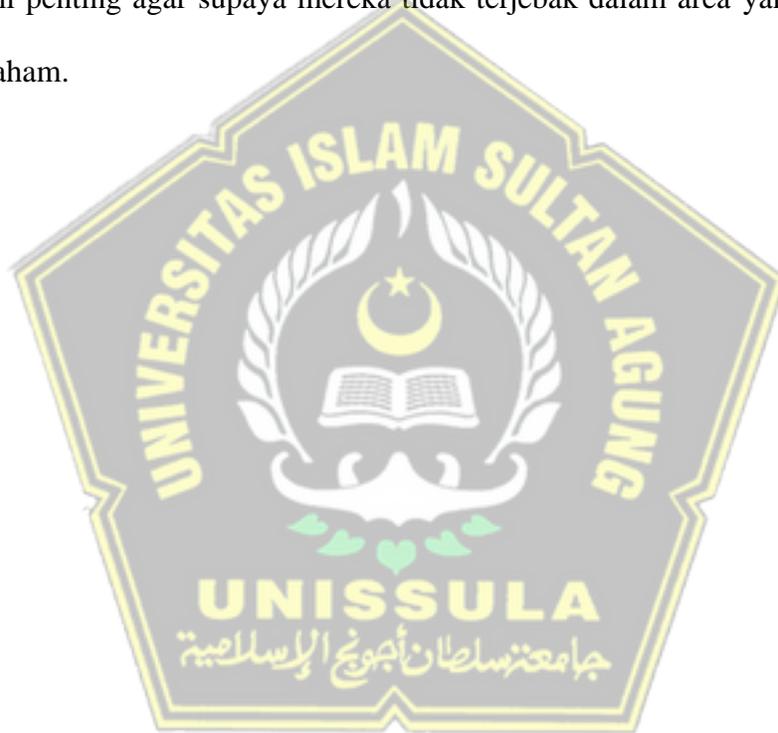
seluruh Indonesia. Demikian juga dari segi anggaran yang diterima, Saat ini untuk menangani satu kasus korupsi, Polri hanya diberi alokasi anggaran penyelidikan dan penyidikan sebesar Rp. 208.000.000,- per kasus. Dalam proses penyelidikan/penyidikan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyidik Polri, juga belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Seperti ketersediaan alat penyadapan, dimana alat penyadapan ini sangat bermanfaat dalam mengungkap kasus-kasus korupsi. Ketiadaan alat penyadapan tersebut juga karena sampai saat ini penyidik Kepolisian tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyadapan sebagaimana halnya dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.

B. Saran

1. Bagi Kepolisian, secara perspektif efektivitas dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi, selama ini lebih cenderung dilakukan melalui upaya penegakan hukum dengan mempidanakan para pelaku korupsi. Proses pemidanaan yang dilakukan ternyata kurang efektif dalam pemberantasan korupsi, hal itu dapat dilihat masih tingginya tingkat korupsi yang terjadi. Selain itu, pengembalian kerugian keuangan negara yang terjadi akibat perbuatan korupsi masih sangat rendah. Dan bahkan anggaran yang dikeluarkan untuk melakukan penegakan hukum terhadap suatu perkara korupsi lebih besar daripada hasil yang diperoleh. Proses pemidanaan dari mulai penyelidikan hingga penuntutan dan peradilan memakan waktu yang

cukup lama, hal itu juga membuat proses pengembalian kerugian keuangan negara membutuhkan waktu yang relatif lama.

2. Bagi Aparatur Sipil Negara, pembekalan dan pelatihan anti korupsi hendaknya diberikan kepada para pembuat kebijakan, setidaknya pada para pejabat pembuat komitmen dan para pejabat kuasa pengguna anggaran. Hal ini penting agar supaya mereka tidak terjebak dalam area yang mereka tidak faham.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Ghofur Anshori, dan Yulkarnanin Harahab, *Hukum Islam Dinamika dan Perkembangannya di Indonesia*, Total media, Jakarta, 2008
- Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Depok: Raja Grafindo Persada. 2014
- Al-Hikmah, *Al-Qur'an Terjemahan*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2013
- Amiruddin. *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2010
- Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013
- Baharuddin Loppa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta, Kompas, 2001
- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti. 1998
- _____, *Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002
- Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012
- F.Budi Hardiman, *Filsafat Modern*, Dari Machiavelli Sampai Nietzsche, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004
- Hari Sasongko dan Lili Rosita, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana untuk Mahasiswa Praktisi*, Bandung: Mandar Maju, 2003
- Harkristuti Harkrisnowo, *Combating Corruption in Indonesia; an Impossible Mandat*, Newsletter KHN, Edisi Mei-Juni 2004

- Hibnu Nugroho, *Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Media Aksara Prima, Jakarta, 2012
- H. Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian: Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Penerbit Laksbang Mediatama, Surabaya, 2007
- Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010
- Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi*, Penerjemah; Masri Maris, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003
- John Rawls, *A Theory of Justice; Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, (Terjemahan)*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, cet. II, 2011
- Laden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana, Penyelidikan dan Penyidikan*, Baglan Pertama, Cetakan III, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia; Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*, Alumni, Bandung, 2007
- Luthfi J Charisudin dkk, *Menyingkap Korupsi Di Daerah*, Malang, In-Trans. 2003
- M. Johnston, (ed.) *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, 1989
- Mochtar Buchori, *Indonesia Mencari Demokrasi*, Yogyakarta: Insist Press, 2005
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2008
- Mohammad Muslih, *Filsafat Ilmu, Kajian Atas Asumsi dasar Paradigma dan Kerangka Teori Ilmu Pengetahuan*, Cet. Kedua, Yogyakarta: Penerbit Belukar, 2005
- Moh. Taufik Makarao, dkk, *Tindak Pidana Narkotika*, Ghalia Indonesia, 2003
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1994

- Muhammadiyah, Nahdatul ulama Partnership kemitraan, *Koruptor itu Kafir*, Mizan, Jakarta, 2010
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000,
- Sabri Samin, *Pidana Islam dalam Politik Hukum Indonesia*, Kholam, Jakarta, 2008
- Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Govenance*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005
- _____, *Hukum Kepolisian, Perspektif Kedudukan Dan Hubungan Dalam Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2006
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- Setiawan Budi Utomo, *Fiqh Aktual Jawaban Tuntas Masalah Kontemporer*, Gema Press Insani, Jakarta, 2003
- Setya Retnami. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004
- Sudjipto Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Lingkar Media. 2016
- Sudikmo Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Tolib Effendi, *Dasar Dasar Hukum Acara Pidana (Perkembangan dan Pembaharuan di Indonesia)*, Malang: Setara Press, 2014
- W.J.S. Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989

B. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

C. Jurnal, Dokumen, dan Media Internet

Ahmad Firmanto Prasedyo mukti and Rakhmat Bowo Suharto, *The Role of Judicial Commission on Supervision of Judge's Crimein Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, Volume 1 Issue 4 December 2018

Anwar Shah and Mark Schacter, *Combating Corruption: Look Before you Leap*, Finance & Development, Vol. 41 No 4, December, 2004

Armunanto Hutahaean & Erlyn Indarti, *Strategi Pemberantasan Korupsi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.3, Juli 2020

Banurusman, *Polisi Masyarakat dan Negara*, Biagraf Publishing, Yogyakarta, 1995

Bambang Tri Bawono, *Tinjauan Yuridis Hak-Hak Tersangka dalam Pemeriksaan Pendahuluan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 245, Fakultas Hukum Unissula, Semarang, Agustus, 2011

Berita Acara Pendapat (Resume) *Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dinas pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kab. Purbalingga pada pekerjaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Kali Gintung Ruas Jalan Pepedan-Tegal pingan Tahun Anggaran 2017*, Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Jawa Tengah

Bestari Dwi Handayani, *Pengaruh Reformasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas APBD Kota Semarang*. Jurnal Dinamika Akuntansi, Vol. 1 No. 1, Maret 2009

Boge Triatmanto and Suryaning Bawono, *The Interplay of Corruption, Human Capital, and Unemployment in Indonesia: Implications for Economic Developmenet*, Journal of Economic Criminology, Vol 2, 2023

- Budi Setiyono, *Memahami Korupsi di Daerah Pasca Desentralisasi: Belajar dari Empat Studi Kasus*, *Politika*, Vol 8 No 1, April 2017
- Charlos Reith, *The Blind Eye Of History : A Study of the Origins of the Present Police Era*, Patterson Smith Series, Publication Number 203, Paperback, 1975
- H. Djanggih, & K. Ahmad, *The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016)*. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.17 No.2, 2017
- Herikson Parulian Siahaan, dkk. *Peran Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi (Studi pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara)*, *Arbiter: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, Vol 1 No 2, 2019
- Ida Bagus Kade Danendra, *Kedudukan dan Fungsi Kepolisian dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia*. *Lex Crimen*, Vol 1 No 4. Oktober-Desember 2012
- Khafifah Nuzia Arini & Herman Sujarwo, *Kedudukan Saksi Ahli dalam Persidangan Perkara Pidana*, *Syariat: Jurnal Studi Al-Quran dan Hukum*, Vol. VII No. 02, November 2021
- La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015
- M. A. Setiawan, *Kajian Kritis Teori-Teori Pembenaan Pemidanaan*. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol 6 No 11, 1999
- M.A. Siregar, *Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Perbuatan Gratifikasi dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan No : 35/Pid.Sus.Tpk/2016/PN.Mdn)*. *Juncto*, Vol 1 No 2, 2019
- Michael Johnston, *The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption*. *International Social Science Journal*, Vol. 149, Juni 2008
- Mochammad Rozikin, *Telaah Filsafat Hukum dalam Memandang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, *Maksigama*, Volume 11 Nomor 2, November 2017
- Monica Bauhr and Nagmeh Nasiritousi. *Why Pay Bribes? Collective Action and Anti Corruption Efforts*, Sweden: University of Gothenburg, 2011

- Muhadam Labolo, *Menutup Celah Korupsi Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, Vol. 43 No. 2, Desember 2017
- P. Collier, *How to Reduce Corruption*, Oxford: African Development Bank-Blackwell Publishers, Vol. 12 No 2, 2000
- Prakoso Bhairawa Putera, *Korupsi di Daerah: Salah Jalan Penyelenggaraan Administrasi Daerah*, Analisa: Jurnal Borneo Administrator, Volume 8 No. 2, 2012
- R.Hamzah, *Implementasi Peran Serta Masyarakat dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Vol 6 No 1, Juni 2019
- R.Ridwan, dkk. *Fungsi Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa*. Journal of Lex Theory, Volume 1 Nomor 1, Juni 2020
- Rudy Cahya Kurniawan. *Sistem Pengaturan Kewenangan Penyidikan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Kepolisian, Volume 12 Nomor 3, Desember 2018
- Sahuri Lasmadi, *Tumpang Tindih Kewenangan Penyidikan Pada Tindak Pidana Korupsi Pada Perspektif Sistem Peradilan Pidana*, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Jenderal Soedirman Fakultas Hukum, Purwokerto, Volume 2, Nomor 3, Juli 2010