

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pro kontra penghentian penyidikan atas tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah meruncing sejak masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut RUU KPK) tahun 2019. Polemik tersebut muncul karena pengaturan tersebut dianggap melemahkan KPK dengan mendegradasi serta mendistorsi eksistensi KPK itu sendiri sehingga dapat memukul mundur proses pemberantasan korupsi. RUU KPK dinilai sebagai pertarungan sekaligus ancaman bagi masa depan pemberantasan korupsi di Indonesia yang belum kunjung menemukan formula yang baik dari sisi preventif maupun represif jika melihat perkembangan kasus korupsi yang terus terjadi.

Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat, selain terkait penolakan terhadap pengaturan kewenangan bagi KPK untuk menghentikan penyidikan atau berwenang untuk mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), setidaknya terdapat beberapa ketentuan dalam RUU KPK yang dianggap sebagai benalu bagi pemberantasan korupsi. Ketentuan-ketentuan tersebut diantaranya terkait dengan penyadapan, pembentukan Dewan Pengawas, dan lain sebagainya¹. Kontroversi pemberian kewenangan bagi KPK untuk menghentikan penyidikan tersebut muncul karena dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK

¹Indriyanto Seno Adji et.al, *Pengajuan Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, ICW, Jakarta, 2016, h. 2-3

30/2002) sebelumnya tidak memberikan kewenangan KPK untuk menghentikan penyidikan. Hal tersebut dinilai sebagai pengaturan yang sudah *final* karena dapat mendukung pemberantasan korupsi sehingga tidak membutuhkan perubahan.

UU KPK 30/2002 yang mengatur bahwa KPK tidak mempunyai wewenang untuk menghentikan penyidikan adalah sebagaimana terdapat dalam Pasal 40 UU KPK 30/2002 yang mengatur bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi”. Pasal 40 UU KPK 30/2002 mempunyai konsekuensi hukum bahwa jika perkara tindak pidana korupsi sudah mencapai tahap penyidikan, maka penanganan perkara tersebut tidak dapat dihentikan dan harus lanjut sampai persidangan di Pengadilan. Hal ini secara otomatis mengamankan tanggungjawab bagi KPK agar dalam proses penyelidikan dan penyidikan KPK sudah dapat menunjuk tersangka sekaligus membuktikan semua unsur pidana telah benar-benar dilakukan oleh tersangka tersebut².

Ketentuan bahwa KPK sebaiknya tidak dapat menghentikan penyidikan tersebut bukan tanpa alasan (*ratio legis*). **Saldi Isra** menyatakan bahwa ketentuan Pasal 40 UU KPK 30/2002 tersebut sebagai “Pasal urat nadi” dari eksistensi KPK sebagai lembaga anti rasuah di Indonesia yang keberadaannya menjadi tumpuan masyarakat supaya dapat memberantas korupsi dan menyelamatkan kekayaan negara dari pejabat-pejabat yang menjadi maling uang rakyat. Pasal 40 UU KPK 30/2002 tersebut yang membedakan KPK dengan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) sehingga jika Pasal 40 UU KPK 30/2002

²Tim SPORA, *Pengantar Kelembagaan Antikorupsi*, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedeputan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2015, h. 62

tersebut dihilangkan, maka KPK akan lumpuh dan kehilangan eksistensinya sebagai *extra-ordinary body* dalam pemberantasan korupsi³.

Penyidikan yang tidak dapat dihentikan tersebut merupakan salah satu upaya untuk menjaga independensi KPK dari pengaruh dan intervensi pihak manapun dalam menangani perkara. **Romli Atmasasmita** memang mengkhawatirkan pengungkapan pemberantasan tindak pidana korupsi akan mengalami kendala disebabkan “karena selain mempunyai tingkat intelektual yang tinggi, biasanya pelaku tindak pidana korupsi adalah pihak-pihak yang dekat atau bahkan memiliki kekuasaan dan kekuatan sehingga mereka dapat melakukan korupsi secara terorganisir dan tertutup”⁴. Bahkan **Romli Atmasasmita** (sebagaimana dikutip oleh Ikhwan Fahrojih) secara tegas mengakui bahwa penghentian penyidikan oleh KPK hanya akan menjadi kendala dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK memang sengaja tidak diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan karena akan memunculkan problematika baru berupa modus jual beli kewenangan sehingga kewenangan penghentian penyidikan ditiadakan⁵. KPK tidak diberikan wewenang untuk menghentikan penyidikan agar dapat melaksanakan penyidikan secara fokus dan maksimal tanpa adanya gangguan dari hal-hal yang berkaitan dengan penghentian penyidikan. Jika KPK diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan, maka hal tersebut rawan disalahgunakan dan dapat dijadikan celah oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk melakukan berbagai cara supaya penyidikannya dapat

³Saldi Isra, *Catatan Hukum Saldi Isra: Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Buku Kompas, Jakarta, 2009, h. 175

⁴Romli Atmasasmita, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2007, h. 32 (selanjutnya cukup disebut Romli Atmasasmita I)

⁵Ikhwan Fahrojih, *Hukum Acara Pidana Korupsi*, Setara Press, Malang, 2016, h. 46-48

dihentikan mengingat sebagian dari pelaku tindak pidana korupsi adalah penguasa yang memiliki jabatan penting dalam pemerintahan.

Seiring berjalannya waktu, ketentuan tersebut mulai diagendakan untuk diubah. **Mansur Kartayasa** mencatat bahwa perubahan kewenangan KPK menjadi dapat menghentikan penyidikan tersebut sebenarnya sudah direncanakan lama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang sejatinya berbeda dengan semangat awal pembentukan KPK itu sendiri⁶. Pasal 40 UU KPK 30/2002 tersebut kemudian menjadi salah satu poin yang direvisi dan kemudian disahkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK 19/2019⁷) yang memberlakukan ketentuan bahwa KPK diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK 19/2019 yang mengatur bahwa:

Pasal 40

- (1) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.
- (2) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan.
- (3) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diumumkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi kepada publik.
- (4) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dicabut oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi apabila ditemukan bukti baru yang dapat membatalkan

⁶Mansur Kartayasa, *Korupsi dan Pembuktian Terbalik dari Perspektif Kebijakan Legislasi dan Hak Asasi Manusia*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 364

⁷Guna mempermudah penyebutan, untuk Pasal-Pasal dalam UU KPK 30/2002 yang tetap berlaku karena tidak diubah oleh UU KPK 19/2019 maka selanjutnya disebut dengan "UU KPK" saja

alasan penghentian penyidikan dan penuntutan, atau berdasarkan putusan praperadilan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.

Naskah Akademik UU KPK 19/2019 memberikan uraian terkait alasan (*ratio legis*) diberikannya kewenangan menghentikan penyidikan bagi KPK dengan mendasarkan pada realitas bahwa ada banyak kasus tindak pidana korupsi yang tidak dilanjutkan ke persidangan sampai bertahun-tahun padahal tersangka sudah ditetapkan seperti kasus Hadi Poernomo, Jero Wacik, dan kasus-kasus lain. Hal tersebut dinilai tidak menjamin kepastian hukum sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf a UU KPK 30/2002 yang mengatur bahwa KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya salah satunya berasaskan pada kepastian hukum⁸.

Sebenarnya ketentuan mengenai penghentian penyidikan bukan merupakan hal baru. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) sebagai induk hukum acara pidana sudah menormakan secara tegas lebih dulu. Pasal 7 ayat (1) *juncto* Pasal 109 ayat (2) KUHAP mengatur bahwa penyidik dapat menghentikan penyidikan karena tidak cukup bukti, perkara bukan merupakan tindak pidana, atau penyidikan harus dihentikan demi hukum⁹. **Didik Endro Purwoleksono** mencatat bahwa dalam konsep Pasal 109 KUHAP dan mengkombinasikan dengan pengaturan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) yakni dalam Pasal 76, 77, 78 KUHP, penghentian penyidikan dapat dilakukan oleh penyidik

⁸DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, DPR RI, Jakarta, 2019, h. 56-57

⁹Hari Sasangka et.al, *Penyidikan, Penahanan, Penuntutan, dan Praperadilan*, Dharma Surya Berlian, Surabaya, 1996, h. 79

dengan alasan perkara tidak cukup bukti, bukan merupakan tindak pidana, dan perkara ditutup demi hukum karena *nebis in idem*, tersangka meninggal dunia, dan daluwarsa¹⁰. Penghentian penyidikan tersebut dapat dipraferadilkan namun tidak dapat dimintakan upaya hukum atau banding atas putusannya¹¹.

Pemberian kewenangan penghentian penyidikan dalam KUHAP memiliki tujuan “untuk mengoreksi kemungkinan kesalahan yang dilakukan penyidik”¹². Bahkan penghentian penyidikan dalam KUHAP dapat dihentikan oleh penyidik itu sendiri. **PAF Lamintang dan Theo Lamintang** mencatat bahwa penghentian penyidikan dapat dilakukan oleh Penyidik sendiri karena bertujuan untuk “menegakkan hukum, keadilan, dan kebenaran melalui sarana pengawasan secara horizontal”. Hal ini karena penyidik merupakan pihak yang mengetahui perkara yang ditangani apakah sudah cukup bukti, memenuhi unsur tindak pidana, atau perlu dihentikan demi hukum¹³ baik karena tersangka meninggal, *nebis in idem*, dan/atau daluwarsa.

Logika dan ratio yang dibangun untuk memahami pengaturan penghentian penyidikan sebenarnya tidak cukup hanya bertumpu pada interpretasi dan konklusi dari aplikasi hukum. Landasan teoritis yang jelas juga dibutuhkan untuk mendapatkan deskripsi yang jelas terkait urgensi pengaturan penghentian penyidikan dalam tindak pidana. **Taufik Rachman** bahkan menyatakan bahwa “berdasarkan studi litelatur, belum diketemukan landasan teori yang mendasari penghentian perkara pidana di Indonesia”. Kendati demikian, jika ditelisik lebih

¹⁰Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana*, Airlangga University Press (AUP), Surabaya, 2016, h. 100 (Selanjutnya cukup disebut Didik Endro Purwoleksono I)

¹¹Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Acara Pidana*, Airlangga University Press (AUP), Surabaya, 2015, h. 86 (Selanjutnya cukup disebut Didik Endro Purwoleksono II)

¹²Ikhwan Fahrojih, *Hukum Acara Pidana Korupsi*, Op.cit, h. 46

¹³PAF Lamintang dan Theo Lamintang, *Pembahasan KUHAP, Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana dan Yurisprudensi*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 224-225 (Selanjutnya cukup disebut PAF Lamintang I)

jauh, landasan teoritik akan ditemukan dalam penerapan penghentian penyidikan di negara-negara yang menggunakan *Common Law Legal System*. Setidaknya terdapat 2 (dua) hal atau Taufik Rachman menyebutnya dengan terminologi “tes” untuk menguji penanganan tindak pidana yaitu tes yang pertama *reasonable prospect of conviction* (Australia)¹⁴, yaitu menguji alat bukti apakah untuk cukup untuk membuktikan unsur-unsur pidana atau tidak. Tes kedua yaitu *prosecution on the public interest*, yaitu harus menguji prospek kepentingan umum untuk meneruskan perkara pidana. Dua tes tersebut bersifat akumulatif sehingga jika tes tersebut tidak terpenuhi, maka perkara pidana harus dihentikan¹⁵.

Selain 2 (dua) model tes *reasonable* atau *realistic prospect of conviction* dan *prosecution on the public interest* di atas, terdapat 2 (dua) model sistem penghentian perkara pidana lain yang dapat dijadikan rujukan, yaitu *The Mandatory Presecutorial System (MPS)* dan *Discretionary Presecutorial System (DPS)*. MPS merupakan sistem penanganan perkara pidana yang menggunakan satu tes (*on step test*) yaitu mendasarkan penanganan perkara pidana pada beban pembuktian yang cukup (*sufficient burden of proof*). Model yang kedua adalah DPS, yaitu sistem penanganan perkara pidana yang menggunakan 2 (dua) tes (*two step tests*). DPS mendasarkan penanganan perkara pidana selain pada beban pembuktian yang cukup (*sufficient burden of proof*), juga pada kepentingan umum (*public of interest*). DPS merupakan model penanganan perkara yang tidak hanya menguji alat bukti, melainkan juga mempertimbangkan kepentingan umum¹⁶.

¹⁴Inggris menyebutnya dengan istilah “*realistic prospect of conviction*”

¹⁵Taufik Rachman, *Dasar Teori Kewenangan Penyidik Perkara Pidana*, Yuridika Vol. 25 No. 1, Januari–April 2010: 13–32, h. 15-16 dan 31 (Selanjutnya cukup disebut Taufik Rachman I)

¹⁶Taufik Rachman, *Can the Indonesian criminal justice system be enhanced by replacing the mandatory prosecution system with a discretionary one, like that used in Australia?*, Thesis Ph.D. Victoria University. 2016, h. 166-169 (Selanjutnya cukup disebut Taufik Rachman II). Lihat

Secara teori, penghentian penyidikan adalah sebuah keniscayaan, dan bahkan harusnya dapat dihentikan cukup dengan alasan “kepentingan umum”.

KUHAP menganut landasan untuk meneruskan atau menghentikan penanganan perkara pidana hanya berdasarkan pada satu tes yaitu *reasonable* atau *realistic prospect of conviction*, atau menggunakan model MPS (Pasal 109 ayat [2] KUHAP) sehingga tidak dapat menghentikan karena alasan kepentingan umum (*public interest*). Landasan teoritis ini yang kemudian perlu diuji dalam ketentuan penghentian penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK dalam Pasal 40 UU KPK 19/2019 apakah turut mengakomodir kepentingan umum (*public interest*) dalam pengaturannya atau tidak. Pemberian wewenang penghentian penyidikan kepada KPK sejatinya tidak perlu lagi diributkan. Hal ini karena penghentian penyidikan adalah sebuah keniscayaan untuk menciptakan sistem kontrol yang baik. Sehingga pembahasan yang masih relevan adalah bergeser kepada koreksi atas pengaturan penghentian penyidikan terhadap KPK tersebut agar wewenang tersebut dapat dipergunakan sebagaimana mestinya sehingga tidak mudah disalahgunakan seperti yang dikhawatirkan.

Pemberian wewenang penghentian penyidikan kepada KPK dalam Pasal 40 ayat (1) UU KPK 19/2019 tersebut diberikan dengan kata “dapat” bukan wajib kendati diikuti persyaratan dalam lanjutan kalimatnya. Selanjutnya dalam Pasal 40 ayat (2) dan (3) UU KPK 19/2019 diatur bahwa prosedur penghentian penyidikan harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu dan diumumkan ke publik tanpa ada pengaturan jangka waktunya. Selain itu, tidak

Julia Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press Oxford, 1995, h. 9. Lihat juga Erik Luna and Marianne Wade, *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, 2012, h. 1502. Periksa juga Mirjan Damaska, „*The Reality of Prosecutorial Discretion: Comments on A German Monograph*”, *The American Journal of Comparative Law*, 1981, h. 119-120

jelas tata urutan diantara dua prosedur tersebut yang mana yang lebih dahulu dan prosedur yang mana yang terakhir dilakukan. Kemudian Pasal 40 ayat (4) UU KPK 19/2019 mengatur bahwa ketika penyidikan sudah dihentikan namun KPK kemudian menemukan bukti baru, maka penghentian penyidikan dapat dicabut oleh Pimpinan KPK sendiri meskipun tanpa adanya putusan pengadilan melalui lembaga praperadilan. Pasal 40 UU KPK 19/2019 hanya mengatur soal penghentian penyidikan dan tidak mengatur terkait upaya hukum jika penyidikan tidak dihentikan kendati persyaratan sudah terpenuhi. Hal ini mengingat yang menjadi objek praperadilan yang berkaitan dengan penyidikan hanya sah atau tidaknya penetapan tersangka dan penghentian penyidikan (Pasal 77 KUHAP). Sedangkan “Penyidikan yang tidak dihentikan” tidak menjadi objek dari praperadilan.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Ratio legis* Pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. Upaya hukum tersangka tindak pidana korupsi atas batasan waktu penyidikan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis *ratio legis* Pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. Untuk menganalisis upaya hukum tersangka tindak pidana korupsi atas batasan waktu penyidikan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sekaligus memperkaya khazanah ilmu hukum utamanya terkait dengan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat bagi semua kalangan baik akademisi dan praktisi hukum, aparat penegak hukum, masyarakat secara umum, serta pihak lain terkait dengan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi.

1.5. TINJAUAN PUSTAKA

1.5.1. Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*)

Sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* merupakan suatu mekanisme kerja penanganan tindak pidana dengan menggunakan

sistem sebagai dasar dan model pendekatan. **Hagan** sebagaimana dikutip oleh **Romli Atmasasmita** menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara *criminal justice process* dengan *criminal justice system*. “*Criminal justice process* adalah setiap tahap dari suatu putusan yang menghadapkan seorang tersangka ke dalam proses yang membawanya kepada penentuan pidana baginya. Sedangkan *criminal justice system* adalah interkoneksi antara keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan pidana”¹⁷. Sistem peradilan pidana merupakan satu kesatuan dari tahapan-tahapan yang dilakukan dalam menangani tindak pidana dari pencarian peristiwa sampai pelaksanaan putusan pengadilan.

Sistem peradilan pidana adalah upaya penanggulangan kejahatan yang bersifat penal dengan menggunakan hukum pidana sebagai sarana utama, baik hukum pidana materiil maupun formil termasuk pelaksanaan pidananya¹⁸. Sistem peradilan pidana bukan hanya sekadar sistem yang disusun tanpa tujuan yang jelas. Tujuan dari sistem peradilan pidana adalah sebagai berikut:

- a) Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
- b) Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan
- c) Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya¹⁹.

Sistem peradilan pidana terdiri dari komponen kepolisian, kejaksaan, hakim, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan, serta advokat yang

¹⁷Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 2 (selanjutnya cukup disebut Romli Atmasasmita II)

¹⁸Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Berbagai Negara*, Medpress, Yogyakarta, 2013, h. 13

¹⁹Romli Atmasasmita II, h. 3

bergerak secara terpadu dalam satu sistem²⁰. Sistem peradilan pidana terdiri dari proses atau tahapan-tahapan yang harus dilakukan secara sistematis oleh lembaga yang memiliki kewenangan. Tahapan dalam sistem peradilan pidana tersebut dalam rangkuman **Evi Hartanti** terdiri dari 4 (empat) tahapan yaitu pemeriksaan pendahuluan, penuntutan, pemeriksaan akhir, dan pelaksanaan putusan²¹ dengan uraian sebagai berikut:

1. Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan ini meliputi proses penyelidikan dan penyidikan. Pemeriksaan pendahuluan pertama adalah penyelidikan. Terminologi penyelidikan diatur dalam Pasal 1 ayat (5) KUHAP yang mengatur bahwa “Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”. Lembaga yang melaksanakan penyelidikan adalah Kepolisian (Pasal 1 ayat (4) KUHAP).

Pemeriksaan pendahuluan kedua adalah penyidikan. Penyidikan merupakan salah satu tahapan dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Tahapan ini dilakukan untuk mengumpulkan alat bukti dan menentukan tersangka atas tindak pidana yang terjadi. Terminologi penyidikan tidak diatur secara tegas dalam UU KPK 30/2002 dan UU KPK 19/2019 serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang

²⁰Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Berbagai Negara*, Op.cit, h. 13

²¹Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 43-66

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU PTPK). Hal ini berarti definisi penyidikan tindak pidana korupsi (tipikor) masih mengikuti pedoman dalam KUHAP. Pasal 1 angka (2) KUHAP memberikan pengertian penyidikan sebagai “serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Penyidik dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP diberi wewenang sebagai berikut :

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
3. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
9. Mengadakan penghentian penyidikan;
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Pasal 29-30 UU PTPK menambahkan kewenangan penyidik sebagai berikut:

Pasal 29

- (1) Untuk kepentingan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang meminta keterangan kepada bank tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa.

- (2) Permintaan keterangan kepada bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada Gubernur Bank Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Gubernur Bank Indonesia berkewajiban untuk memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja, terhitung sejak dokumen permintaan diterima secara lengkap.
- (4) Penyidik, penuntut umum, atau hakim dapat meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil dari korupsi.
- (5) Dalam hal hasil pemeriksaan terhadap tersangka atau terdakwa tidak diperoleh bukti yang cukup, atas permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim, bank pada hari itu juga mencabut pemblokiran.

Pasal 30

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.

Pada prinsipnya penyidikan dalam terminologi R. Soesilo adalah berawal dari kata “sidik” yang mempunyai arti “terang” sehingga proses penyidikan adalah satu tahapan dalam mekanisme hukum untuk membuat kejahatan menjadi terang atau jelas. Penyidikan dalam bahasa Belanda disebut *opsporing* yang mempunyai arti mengusut yakni terkait dengan apa yang telah terjadi dan siapa yang melakukan. Penyidikan adalah tindakan mencari kebenaran (materiil) dan harus dilakukan demi kebenaran, bukan untuk diselewengkan untuk kepentingan lain seperti kepentingan golongan, partai, atau pihak-pihak tertentu²². Pasal 1 ayat (2) KUHAP mengatur hal yang sama dengan mengatur bahwa tujuan penyidikan sebagai sebuah investigasi yang

²²R. Soesilo, *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminil*, Politeia, Bogor, 1974, h. 13-

bertujuan untuk menemukan siapa tersangka atau pelaku dari kejahatan tersebut.

Penyidikan dilakukan guna mendapatkan keterangan terkait hal-hal berikut:

- a. Tindak pidana apa yang dilakukan (hal ini erat hubungannya dengan asas legalitas);
- b. Kapan tindak pidana itu dilakukan (hal ini berhubungan dengan *tempus delicti*);
- c. Dimana tindak pidana itu dilakukan (hal ini berhubungan dengan *locus delicti*);
- d. Dengan apa tindak pidana itu dilakukan (hal ini berhubungan dengan *instrumental delicti*);
- e. Bagaimana tindak pidana itu dilakukan (hal ini untuk mendapatkan informasi terkait modus operandi tindak pidana);
- f. Mengapa tindak pidana itu dilakukan (hal ini untuk mendapatkan keterangan tentang motif dilakukannya tindak pidana, misalnya karena dendam);
- g. Siapa pelakunya (hal ini untuk menentukan subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana)²³.

Pihak-pihak yang dapat melakukan penyidikan dalam tipikor selain KPK, juga merupakan wewenang dari Kepolisian, Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS), dan Kejaksaan. Kewenangan Kepolisian didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 6-7 KUHAP yang mengatur bahwa Kepolisian adalah institusi yang ditunjuk sebagai penyidik dan diberikan wewenang untuk melakukan penyidikan²⁴. Selain itu, kewenangan Kepolisian melakukan penyidikan atas tipikor adalah berdasarkan pada Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kepolisian) yang mengatur bahwa Kepolisian mempunyai tugas salah

²³Didik Endro Purwoleksono II, h. 62

²⁴IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya laten Korupsi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 168

satunya adalah “melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”.

Selain Kepolisian dan PPNS, Kejaksaan juga diberi wewenang untuk melakukan penyidikan. Hal ini didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 27 UU PTPK yang menentukan bahwa “Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung”. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kejaksaan juga diberi wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap tipikor²⁵. Tiga lembaga penyidik tersebut masing-masing diberi wewenang penyidikan atas tipikor namun dengan dasar hukum yang berbeda. Penyidik dari Kepolisian dan Kejaksaan melakukan penyidikan dengan berdasarkan pada ketentuan dalam KUHAP dan UU PTPK, sedangkan KPK melakukan penyidikan dengan berdasarkan pada UU KPK 30/2002 dan UU KPK 19/2019 serta UU PTPK, dan juga KUHAP jika diperlukan²⁶.

2. Penuntutan

Penuntutan dalam KUHAP diatur dalam Pasal 1 ayat (7) KUHAP yang mengatur bahwa “Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan”. Lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan

²⁵Ibid

²⁶Ikhwan Fahrojih, *Hukum Acara Pidana Korupsi*, Op.cit, h. 37

penuntutan adalah Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6)

KUHAP sebagai berikut :

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

3. Pemeriksaan Akhir

Pemeriksaan akhir ini meliputi proses dalam persidangan yaitu pembacaan surat dakwaan, Eksepsi, Pemeriksaan Saksi dan Ahli serta keterangan terdakwa, Pembuktian, Tuntutan, Pledoi, Replik dan Duplik, serta penjatuhan putusan. Pembacaan surat dakwaan diatur dalam Pasal 155 KUHAP yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 155

- (1) Pada permulaan sidang, hakim ketua sidang menanyakan kepada terdakwa tentang nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama dan pekerjaannya serta mengingatkan terdakwa supaya memperhatikan segala sesuatu yang didengar dan dilihatnya di sidang;
- (2) a. Sesudah itu hakim ketua sidang minta kepada penuntut umum untuk membacakan surat dakwaan;
b. Selanjutnya hakim ketua sidang menanyakan kepada terdakwa apakah ia sudah benarbenar mengerti, apabila terdakwa ternyata tidak mengerti, penuntut umum atas permintaan hakim ketua sidang wajib memberi penjelasan yang diperlukan.

Eksepsi atas dakwaan diatur dalam Pasal 156 ayat (1) dan (2)

KUHAP yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 156

- (1) Dalam hal terdakwa atau penasihat hukum mengajukan keberatan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili perkaranya atau dakwaan tidak dapat diterima atau surat

dakwaan harus dibatalkan, maka setelah diberi kesempatan kepada penuntut umum untuk menyatakan pendapatnya, hakim mempertimbangkan keberatan tersebut untuk selanjutnya mengambil keputusan;

- (2) Jika hakim menyatakan keberatan tersebut diterima, maka perkara itu tidak diperiksa lebih lanjut, sebaiknya dalam hal tidak diterima atau hakim berpendapat hal tersebut baru dapat diputus setelah selesai pemeriksaan, maka sidang dilakukan;

Proses pembuktian dilakukan di persidangan dengan memeriksa jenis-jenis alat bukti yang mengacu pada ketentuan Pasal 184 KUHP yang menentukan bahwa:

Pasal 184

- (1) Alat bukti yang sah ialah:
 - a. keterangan saksi;
 - b. keterangan ahli;
 - c. surat;
 - d. petunjuk;
 - e. keterangan terdakwa.
- (2) Hal yang secara umum sudah diketahui tidak perlu dibuktikan.

Pasal 26A UU PTPK menambahkan alat bukti sebagai berikut:

Alat bukti yang sah dalam bentuk petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 188 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, khusus untuk tindak pidana korupsi juga dapat diperoleh dari:

- a. alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; dan
- b. dokumen, yakni setiap rekaman data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

Terdakwa Tipikor wajib memberikan keterangan terkait semua harta yang berkaitan dengan tindak pidana yang didakwakan termasuk harta

benda yang ada pada keluarganya. Pasal 37A ayat (1) dan (2) UU PTPK mengatur sebagai berikut:

Pasal 37A

- (1) Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang didakwakan.
- (2) Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.

Setelah penuntutan dibacakan oleh Jaksa Penuntut Umum, maka terdakwa dapat mengajukan pledoi sebagai bentuk pembelaan. Semua tahapan tersebut yang kemudian menjadi dasar bagi Hakim untuk menjatuhkan putusan untuk menjatuhkan sanksi pidana atau tidak. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 191 dan 193 KUHAP yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 191

- (1) Jika pengadilan berpendapat bahwa dari hasil pemeriksaan di sidang, kesalahan terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, maka terdakwa diputus bebas;
- (2) Jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana, maka terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan hukum;
- (3) Dalam hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), terdakwa yang ada dalam status tahanan diperintahkan untuk dibebaskan seketika itu juga kecuali karena ada alasan lain yang sah, terdakwa perlu ditahan

Pasal 193

- (1) Jika pengadilan berpendapat bahwa terdakwa bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepadanya, maka pengadilan menjatuhkan pidana;

- (2) a. Pengadilan dalam menjatuhkan putusan, jika terdakwa tidak ditahan, dapat memerintahkan supaya terdakwa tersebut ditahan, apabila dipenuhi ketentuan Pasal 21 dan terdapat alasan, cukup untuk itu;
- b. Dalam hal terdakwa ditahan, pengadilan dalam menjatuhkan putusannya, dapat menetapkan terdakwa tetap ada dalam tahanan atau membebaskannya, apabila terdapat alasan cukup untuk itu.

4. Pelaksanaan Putusan

Putusan dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 270 KUHAP yang mengatur bahwa “Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya”. Tiap-tiap tipe putusan pidana memiliki perbedaan dalam pelaksanaan putusannya sesuai dengan jenis pidana yang dijatuhkan. Pengaturannya dapat ditemukan dalam Pasal 271, 272, 273, 274, 275, 276, KUHAP.

1.5.2. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

KPK merupakan lembaga yang dibentuk oleh Negara khusus untuk melakukan pemberantasan tipikor. Sebenarnya KPK bukan merupakan lembaga pertama yang dibentuk oleh Negara untuk pemberantasan korupsi. **Mudzakkir** mencatat bahwa pembentukan lembaga yang khusus untuk memberantas korupsi sudah dimulai sejak tahun 1960. Pada masa orde lama, terdapat Operasi Budhi yang dibentuk untuk mengusut, menuntut, dan memeriksa tipikor. Kemudian pada masa orde lama, dibentuk Tim Pemberantasan Korupsi (TPK), Komisi Empat, Komisi Anti Korupsi

(KAK), dan Operasi Penertiban (OPSTIB). Kemudian pada masa reformasi dibentuk Tim gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN), dan selanjutnya baru dibentuk KPK sebagai gantinya²⁷.

KPK merupakan lembaga negara yang termasuk dalam rumpun eksekutif namun tetap dapat menjalankan kekuasaan secara independen tanpa intervensi dari pihak manapun. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU KPK 19/2019 yang mengatur sebagai berikut “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Pembentukan KPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU KPK 30/2002 jo. UU KPK 19/2019, didirikan dengan tujuan untuk “meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi”.

Tujuan dari dibentuknya KPK tersebut dicapai dengan memberikan KPK tugas, wewenang, dan kewajiban. Pasal 6 UU KPK 19/2019 mengamanatkan tugas KPK sebagai berikut:

- a. tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;
- b. koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;
- c. monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;
- d. supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e. penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan
- f. tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

²⁷Mudzakkir, *Laporan Akhir Tim Kompendium Hukum tentang Lembaga Pemberantasan Korupsi*, Kemenkumham RI, Jakarta, 2011, h. 26-29

Guna mendukung tugas tersebut, KPK diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU KPK 19/2019 sebagai berikut:

- a. melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
- b. menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jejaring pendidikan;
- d. merencanakan dan melaksanakan program sosialisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e. melakukan kampanye anti korupsi kepada masyarakat; dan
- f. melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kewenangan KPK berfokus terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor) baik dalam sisi preventif maupun represif. Sebenarnya dalam UU KPK 30/2002, UU KPK 19/2019, dan UU PTPK tidak ditemukan secara jelas apa yang disebut dengan terminologi “tindak pidana korupsi”. Pasal 3 UU PTPK memberikan gambaran terkait pengertian korupsi sebagai berikut “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” namun Pasal 3 UU PTPK tersebut tidak menyebut secara jelas sebagai pengertian dari tindak pidana korupsi. Satu-satunya pengertian yang dapat diambil adalah bahwa tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang termasuk dalam kategori diantara salah satu jenis perbuatan yang merugikan keuangan negara, penyuapan, pemerasan, penggelapan dalam jabatan, kecurangan, benturan kepentingan dalam pengadaan barang dan jasa, serta gratifikasi. Black's Law Dictionary mengartikan tipikor sebagai *“an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of other”* yang

secara substansi bermakna bahwa tipikor adalah tindakan yang dilakukan untuk mencari keuntungan yang bertentangan dengan kewajiban resmi dan hak-hak orang lain²⁸.

UU KPK 19/2019 menempatkan pemberantasan tindak pidana korupsi dalam satu rangkaian. Pasal 1 angka (4) UU KPK 19/2019 mengatur sebagai berikut:

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah serangkaian kegiatan untuk mencegah dan memberantas terjadinya tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.5.3. Penghentian Penyidikan

KPK dalam melakukan penyidikan, juga diberikan kewenangan baru berupa penghentian penyidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK 19/2019:

Pasal 40

- (1) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.
- (2) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan.
- (3) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diumumkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi kepada publik.
- (4) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dicabut oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi apabila ditemukan bukti baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan dan penuntutan, atau berdasarkan putusan praperadilan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.

²⁸ Henry Camble Black, *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*, West Publishing Co., St. Paul Min, 1968, h. 176

Sedangkan KUHAP mengatur penghentian penyidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 109 KUHAP yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 109

- (1) Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum;
- (2) Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya;
- (3) Dalam hal penghentian tersebut pada ayat (2) dilakukan oleh penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, pemberitahuan mengenai hal itu segera disampaikan kepada penyidik dan penuntut umum.

Pengaturan penghentian penyidikan dalam 109 KUHAP tersebut disusun dengan melihat prospek penanganan perkara pidana. Artinya percuma penyidikan dilanjutkan sampai pada tahap persidangan jika misalnya tidak ditemukan bukti yang cukup. Hal ini karena penjatuhan sanksi pidana oleh Hakim harus didasarkan pada setidaknya 2 (dua) alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 183 KUHAP yang mengatur sebagai berikut “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya”.

Pengaturan dalam KUHAP terkait dengan penghentian penyidikan tersebut mempunyai relevansi pengaturan dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UUKK). Pasal 6 ayat (2) UUKK menormakan secara tegas bahwa “Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat

pembuktian yang sah menurut undang-undang...”. Artinya jika dalam suatu perkara tidak terdapat alat bukti, maka tidak boleh ada penjatuhan sanksi pidana. Tugas penyidikan untuk mencari alat bukti menjadi titik penentu subjek hukum akan diajukan ke persidangan atau tidak sehingga jika dalam penyidikan tidak ditemukan alat bukti, maka penyidikan harus dihentikan.

Sistem penghentian penyidikan di Indonesia tersebut berbeda dengan yang diterapkan di negara penganut *Common Law Legal System*. **Taufik Rachman** merangkum setidaknya terdapat 2 (dua) hal atau Taufik Rachman menyebutnya dengan terminologi “tes” yang harus dilihat untuk meneruskan atau menghentikan perkara pidana yang sedang diperiksa. Negara Australia misalnya, di negara bagian Victoria, menggunakan tes *reasonable prospect of conviction*, yaitu untuk meneruskan perkara pidana harus terdapat bukti yang cukup untuk membuktikan unsur-unsur pidana. Jika dalam proses penyidikan tidak ditemukan bukti yang cukup, maka perkara dihentikan dan tidak diteruskan ke Pengadilan dengan dasar perlindungan hukum bagi tersangka dan dasar efisiensi proses peradilan. Tes tersebut juga diterapkan di Inggris dan disebut dengan istilah *realistic prospect of conviction*²⁹.

Setelah tes pertama dilewati, negara-negara yang menggunakan *Common Law Legal System* selanjutnya menerapkan tes kedua yaitu *prosecution on the public interest*, yaitu harus melihat prospek kepentingan umum untuk meneruskan perkara pidana. Jika dalam pemeriksaan perkara pidana seperti dalam penyidikan tidak ada kepentingan publik yang dituju,

²⁹Taufik Rachman I, h. 15-16 dan 31

maka perkara pidana tersebut harus dihentikan. Dua tes tersebut bersifat akumulatif. Artinya meskipun tes pertama yaitu *reasonable prospect of conviction* atau *realistic prospect of conviction* sudah terpenuhi, namun tes kedua *prosecution on the public interest* tidak terpenuhi, maka perkara pidana harus dihentikan. Hukum acara di Indonesia hanya menerapkan satu tes yaitu *reasonable prospect of conviction* atau *realistic prospect of conviction* yaitu lebih mendasarkan pada tercukupinya bukti sehingga perkara hanya dapat dihentikan jika tidak cukup bukti, perkara bukan perbuatan pidana, dan perkara ditutup demi hukum. Hukum acara di Indonesia tidak mengatur penyidik atau jaksa dapat menghentikan perkara dengan alasan ditutup demi kepentingan umum kecuali hanya Jaksa Agung yang dapat mengabaikan perkara demi kepentingan umum³⁰. Sejalan dengan uraian **Taufik Rachman** terkait penghentian penyidikan di Australia, menurut **Andi Hamzah**, Komisi Pemberantasan Korupsi di Australia mempunyai wewenang untuk menghentikan penyidikan dengan alasan “materi yang menjadi subjek penyidikan adalah kecil (ringan), perbuatan itu terjadi sudah lama untuk dilakukan penyidikan, dan jika penyidikan dilakukan atas pengaduan, pengaduan itu tidak karuan, tanpa dasar, atau tidak dengan iktikad baik³¹”.

Selain 2 (dua) model tes *reasonable prospect of conviction* atau *realistic prospect of conviction* dan *prosecution on the public interest* di atas, terdapat 2 (dua) model sistem penghentian perkara pidana lain yang dapat dijadikan rujukan, yaitu *The Mandatory Presecutorial System (MPS)*

³⁰Ibid, h. 16

³¹Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 16-17 (selanjutnya cukup disebut Andi Hamzah I)

dan *Discretionary Presecutorial System (DPS)*. MPS merupakan sistem penanganan perkara pidana yang menggunakan satu tes (*on step test*) yaitu mendasarkan penanganan perkara pidana pada beban pembuktian yang cukup (*sufficient burden of proof*). Mengutip dari **Fionda**, MPS ini merupakan pengembangan dari asas legalitas yang menganut prinsip bahwa penanganan tindak pidana wajib dilanjutkan jika sudah terdapat bukti yang cukup (*sufficient burden of proof*) dan menganggap alasan kepentingan umum (*public of interest*) sebagai alasan yang tidak relevan. **Erik Luna** dan **Marianne Wade** menilai model ini dikritik sebagai “mitos”³² karena tidak fleksibel dan gagal menciptakan keadilan. MPS ini mirip dengan *reasonable prospect of conviction* atau *realistic prospect of conviction* dan dianut oleh hukum acara Indonesia saat ini.

Model yang kedua adalah DPS, yaitu sistem penanganan perkara pidana yang menggunakan 2 (dua) tes (*two step tests*) yaitu mendasarkan penanganan perkara pidana selain pada beban pembuktian yang cukup (*sufficient burden of proof*), juga pada kepentingan umum (*public of interest*). DPS merupakan model penanganan perkara yang melihat peluang-peluang dan terkadang berprinsip pada kebijaksanaan. Mengutip dari **Damaska**, dalam model DPS, prinsip peluang tersebut memberikan landasan bahwa dalam penanganan perkara, Jaksa mempunyai tanggungjawab untuk membuktikan (*sufficient burden of proof*), namun dapat menolak untuk meneruskan penanganan perkara pidana dengan dasar tidak mempunyai prospek kepentingan umum (*public of interest*) atau

³²Taufik Rachman II. Lihat Julia Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Op.cit; h. 9. Lihat juga Erik Luna and Marianne Wade, *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Op.cit; h. 1502

landasan kemanfaatan (*expediency ground*) seperti pelanggaran yang sederhana dan/atau kesalahan yang kecil. Hal ini dapat lebih menghemat waktu dan biaya³³.

1.5.4. Wewenang

Wewenang merupakan suatu hak untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kewenangan merupakan kuasa untuk melakukan sesuatu. Perbedaan terminologi dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) yang mengatur sebagai berikut:

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

S.F. Marbun memberikan uraian lebih jelas terkait dengan perbedaan wewenang dan kewenangan sebagai berikut:

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan Menteri.

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan

³³Ibid, h. 169. Lihat Mirjan Damaska, „*The Reality of Prosecutorial Discretion: Comments on A German Monograph*“, Op.cit; h. 119-120

bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum³⁴.

Kewenangan maupun wewenang sama-sama lahir dari konsep legalitas. Kewenangan adalah kuasa yang melekat pada satu jabatan. Sedangkan wewenang adalah satu bagian dinamika tertentu dari keseluruhan kewenangan. Kewenangan dan wewenang tersebut terkadang dipergunakan dengan tidak sebagaimana mestinya. Pasal 17 UU AP menyebut tindakan yang tidak sesuai tersebut sebagai penyalahgunaan wewenang yang dilarang untuk dilakukan. Penyalahgunaan wewenang tersebut terbagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Kualifikasi dari masing-masing jenis penyalahgunaan wewenang tersebut diatur dalam Pasal 18 UU AP sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

³⁴S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FHUII Press, Yogyakarta, 2012, h. 116-117

- a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
- b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penyalahgunaan kewenangan dalam pandangan **Indriyanto Seno**

Adji sebagaimana dikutip Irvan Mawardi sebagai berikut:

Indriyanto Seno Adji memberikan perspektif tentang penyalahgunaan kewenangan dalam 3 (tiga) bentuk:

- a. penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan pribadi, kelompok, atau golongan;
- b. penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan diberikannya kewenangan tersebut oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
- c. penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana³⁵.

1.5.5. Upaya Hukum

Upaya hukum merupakan langkah yang dapat ditempuh oleh terdakwa jika tidak puas terhadap putusan yang dijatuhkan oleh hakim. Upaya hukum tersebut dapat berupa perlawanan, banding, maupun kasasi. Pengertian upaya hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (12) KUHP yang mendefinisikan sebagai berikut “Upaya hukum adalah hak terdakwa atau penuntut umum untuk tidak menerima putusan pengadilan yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak terpidana untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”.

Yahya Harahap membagi upaya hukum menjadi 2 (dua) jenis, yaitu upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa adalah

³⁵Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, h. 107-108

banding dan kasasi. Banding adalah upaya hukum atas putusan Pengadilan Negeri pada tingkat pertama dan terakhir. Sedangkan kasasi adalah upaya hukum atas putusan Pengadilan Tinggi. Sedangkan upaya hukum luar biasa adalah kasasi demi kepentingan hukum dan upaya Peninjauan Kembali (PK). Kasasi demi kepentingan hukum adalah upaya terhadap putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap kecuali putusan Mahkamah Agung, namun hanya terbatas pada putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. PK adalah upaya hukum atas putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*)³⁶.

Termasuk dalam ruang lingkup upaya hukum adalah praperadilan. Pasal 1 angka (10) KUHAP mengatur pengertian praperadilan sebagai berikut:

Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

- a. sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam KUHAP, penghentian penyidikan dapat dipraperadilan di Pengadilan Negeri. Pasal 77 KUHAP sebagai berikut:

Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

³⁶Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 535-537 dan 607-608, dan 614 (selanjutnya cukup disebut Yahya Harahap I)

- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 menambahkan objek praperadilan yaitu terhadap penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014 itu pula yang menyatakan bahwa Pasal 83 ayat (2) KUHP tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga semua putusan praperadilan tidak dapat dimintakan banding.

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) yakni penelitian yang mencakup asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan aspek hukum lainnya. **Peter Mahmud Marzuki** menyatakan bahwa penelitian di bidang hukum tidak perlu disebutkan sebagai penelitian yuridis-normatif. Hal ini karena dalam penelitian hukum sudah barang tentu bersifat normatif karena yang dikaji adalah norma peraturan perundang-undangan sehingga tidak perlu lagi untuk disebutkan. Penelitian hukum ini berbasis pada tipe penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) yakni menguraikan sistematisasi peraturan perundang-undangan tertentu, memberikan analisis, menguraikan permasalahan, serta mendeskripsikan prediksi hukum di masa yang akan datang³⁷. Tipe ini

³⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 55-56

dipilih karena penelitian hukum ini akan melakukan telaah dan analisis terhadap ketentuan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi oleh KPK pasca revisi dalam UU KPK 19/2019.

1.6.2. Pendekatan (*Approach*)

Pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:

1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini adalah pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini yakni terkait penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi. Pendekatan ini harus dilakukan dalam semua penelitian hukum.

2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini adalah pendekatan yang berfungsi menjadi penjelas dan pelengkap dari pendekatan perundang-undangan termasuk terhadap hal-hal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual ini adalah pendekatan terhadap semua konsep dalam ilmu hukum yang berkembang dari diskursus dan interpretasi terhadap suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini selain menjadi pisau analisis sekaligus juga menjadi jalan penemuan konsep-konsep dalam Ilmu hukum yang mempunyai relevansi dengan isu hukum penelitian hukum ini³⁸.

³⁸Ibid; h. 133-136

1.6.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Sumber penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dua sumber bahan hukum yakni sebagai berikut:

1) Sumber Bahan Hukum Primer (*Primary Sources*)

Sumber bahan hukum ini adalah sumber utama dalam penelitian hukum ini karena terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana.
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
- c. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- d. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- f. Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- g. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan
- h. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

- i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- j. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- k. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

2) Sumber Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Sources*)

Sumber bahan hukum ini adalah sumber bahan hukum dari literatur baik berupa buku, jurnal, serta literatur lain yang membahas terkait dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini yakni terkait penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi oleh KPK pasca revisi dalam UU KPK 19/2019.

1.6.4. Metode Pengumpulan Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dikumpulkan dengan menggunakan metode penelusuran pustaka (*library research*) yaitu bahan hukum dikumpulkan berdasarkan jenis dan hierarkinya. Bahan hukum kemudian diklasifikasi dan diklarifikasi untuk memudahkan tahapan penelitian.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum kemudian dianalisis dengan menggunakan metode preskriptif yaitu analisis untuk menghasilkan preskripsi yang dilakukan dengan tahapan berikut:

a. Melakukan Telaah atas Isu Hukum

Isu hukum dalam penelitian hukum dikaitkan dengan bahan hukum yang relevan

b. Melakukan Penarikan Kesimpulan

Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban atas isu hukum dalam penelitian hukum. Kesimpulan hanya bisa didapatkan dari proses pengujian bahan hukum dengan isu hukum

c. Memberikan Preskripsi

Preskripsi merupakan esensi dari penelitian hukum yang dibutuhkan baik secara akademis maupun praktis karena preskripsi tersebut adalah dasar terapan dalam Ilmu Hukum yang dapat menjadi dasar dari penerapan hukum. Preskripsi tersebut harus dapat dan memungkinkan untuk diterapkan³⁹.

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

I. Bab I Pendahuluan.

Bab ini terdiri dari sub bab Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan

II. Bab II *Ratio legis* Pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁹Ibid; h. 241-251

Bab ini terdiri dari sub bab yaitu Alasan hukum (*legal reasoning*) pemberian wewenang penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi kepada KPK, Persyaratan penghentian penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK, Prosedur penghentian penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK, dan Pencabutan penghentian penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK.

III. Bab III Upaya hukum tersangka tindak pidana korupsi atas batasan waktu penyidikan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

Bab ini terdiri dari sub bab yaitu Batasan waktu penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK, Upaya hukum atas penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK yang mencapai batas waktu, Kedudukan hukum (*legal standing*) dalam upaya hukum atas penyidikan tindak pidana korupsi oleh KPK yang mencapai batas waktu.

IV. Bab IV Penutup.

Bab ini terdiri dari Simpulan dan Saran. Simpulan adalah substansi dari pembahasan atas isu hukum. Sedangkan saran adalah rekomendasi penyelesaian atas permasalahan tersebut.