

## BAB IV

### ANALISIS HUKUM TENTANG PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT PERATURAN PEMERINTAH No. 43 TAHUN 2012 DALAM TINJAUAN FIQIH MURAFAT

#### A. Analisis Tentang Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam Penyidikan Kasus Korupsi Menurut PP. No. 43 Tahun 2012

Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagaimana dimaksud pasal 6 ayat 1 huruf b, yakni Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) mempunyai kewenangan berdasarkan oleh undang-undang khusus. Hal mana kewenangan tersebut diatur sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing<sup>1</sup> lembaga penyidikan kasus korupsi. Dan Kewenangan ini merupakan pendelegasian wewenang yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan demikian, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) khususnya yang dimiliki KPK mempunyai fungsi dan tugas sebagaimana yang diatur dalam 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, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

---

<sup>1</sup> Lihat pasal 7 ayat (2) KUHP dan pasal 5 PP. No. 43 Tahun 2012 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Terhadap Kepolisian Khusus, PPNS, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swarkarsa.

Korupsi, dalam aspek kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

Dalam penjelasan pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 dijelaskan bahwa; yang dimaksud dengan kalimat “yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan” dalam ketentuan ini antara lain; kewenangan melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan. Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dilaksanakan berdasarkan perintah dan bertindak untuk dan atas nama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengkoordinasikan dan mengendalikan penyidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakuakn bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan militer dan peradilan umum.

Hukum acara yang digunakan dalam pemeriksaan pada pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor) pada dasarnya dilakukan sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku pada tindak pidana pada umumnya (KUHP), selain itu juga menggunakan hukum acara yang diatur dalam Undang-undang No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sistem pembuktian yang di gunakan di Indonesia adalah sistem pembuktian dengan teori berdasarkan undang-undang secara negatif<sup>2</sup> yang mana hal itu dapat dilihat berdasarkan pasal 183 (KUHAP) yaitu “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”. Dari kalimat tersebut nyata bahwa pembuktian harus didasarkan kepada undang-undang. Dalam hal pembuktian kasus korupsi alat bukti yang digunakan adalah alat bukti yang terdapat dalam pasal 184 (KUHAP) yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa. Disamping itu harus disertai dengan keyakinan hakim, karena hukum Indonesia menganut teori pembuktian undang-undang secara negatif.

Sistem pembuktian dalam perkara tindak pidana korupsi (Tipikor) selain berdasarkan kepada Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) juga berdasarkan kepada hukum pidana formil sebagaimana diatur didalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

---

<sup>2</sup> Sistem pembuktian yang didasarkan pada undang-undang dan disertai dengan keyakinan hakim atas kebenaran pembuktian dalam hal terjadinya tindak pidana.

Sistem pembuktian terbalik pada tindak pidana korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 huruf a: Tindak Pidana Korupsi “yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta) rupiah atau lebih. Pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap yang dilakukan oleh penerima gratifikasi dan pembuktian gratifikasi terkait pada pasal 37 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 ayat (1) yang berbunyi: “terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi”. Didalam penjelasan pasal 37 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dijelaskan sebagai berikut; Ketentuan ini merupakan suatu penyimpangan dari ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menentukan bahwa jaksa yang wajib membuktikan dilakukannya tindak pidana, bukan terdakwa. Apabila terdakwa dapat membuktikan hal tersebut tidak terbukti melakukan korupsi, penuntut umum masih tetap berkewajiban untuk membuktikan dakwaannya. Ketentuan pasal ini merupakan pembuktian terbalik yang terbatas, karena jaksa masih tetap wajib membuktikan dakwaannya.

Demikian juga dalam penjelasan pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal ini sebagai konsekuensi berimbang atas penerapan pembuktian terbalik terhadap terdakwa. Terdakwa tetap memerlukan perlindungan hukum berimbangan atas

pelanggaran hak-hak yang mendasar yang berkaitan dengan asas praduga tak bersalah dan menyalahkan diri sendiri dan Ketentuan ini tidak menganut sistem pembuktian secara negatif menurut undang-undang.

Selain itu pada alinea ke-13 penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dijelaskan sebagai berikut; Undang-undang ini juga menerapkan pembuktian terbalik yang bersifat terbatas atau berimbang, yakni terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi dan wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta benda istri atau suami, anak dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang bersangkutan, dan penuntut umum tetap berkewajiban membuktikan dakwaannya.

Sebelum terdakwa menggunakan sistem pembuktian terbalik didepan majelis hakim, dan demi mencari kebenaran materiil, maka kewajiban Jaksa Penuntut Umum (JPU),<sup>3</sup> membacakan dakwaannya. Dakwaan yang dimaksud harus jelas menguraikan perbuatan mana yang telah dilanggar oleh terdakwa, menggambarkan atau menguraikan tentang kejadian-kejadian atau peristiwa, melanggar ketentuan mana, serta apa sanksinya. Pada dasarnya hak yang digugat atau yang didakwa harus diketahui secara rasional, dan berisi tuntutan

---

<sup>3</sup> JPU adalah kepanjangan dari jaksa penuntut umum, dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan pada ketentuan umum dijelaskan: "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim".

tentang sesuatu yang jelas, jika yang dituntut tidak jelas maka tuntutan tersebut batal, bukan tidak dapat diterima. Karena tuntutan yang tidak jelas sama halnya dengan tuntutan yang tidak sempurna.

#### **B. Analisis Fiqih Murafa'at Terhadap Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam Kasus Korupsi**

Menurut penulis dalam hukum Islam wewenang PPNS mempunyai kemiripan dengan wewenang *muhtasib*, sebagaimana pendapat Imam al-Mawardi, lembaga *al-Hisbah* mempunyai tugas: menegakkan hukum, mengawasi subyek hukum agar taat norma hukum, dan membantu orang-orang yang teraniaya untuk mendapatkan haknya. Pada prinsipnya *hisbah* berhak dilakukan setiap orang muslim. Adapun petugas *al-Hisbah* ada dua macam yang pertama yang disebut *al-Muhtasib* yaitu petugas *Hisbah* yang diangkat oleh negara dan yang kedua *al-Mutatawi* yaitu petugas *al-Hisbah* secara sukarela. Kewajiban *hisbah* bagi *al-Muhtasib* adalah *farḍu 'ain*, kewajiban seperti mencari pembuktian terjadinya kemungkaran-kemungkaran (kejahatan) yang terjadi dimasyarakat, dan memeriksa kebaikan-kebaikan yang ditinggalkan untuk diamalkan.

Adapun tugas *al-Muhtasib* adalah mengawasi berlaku tidaknya undang-undang umum, adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh semua orang dan melakukan penahanan sementara terhadap tersangka tindak pidana.

Sedangkan tugas lembaga *al-Hisbah* adalah *amar ma'ruf nahiy munkar*, baik yang berkaitan dengan hak Allah, hak hamba, dan hak yang bertalian dengan keduanya. Adapun yang berkaitan dengan hak Allah, misalnya; melarang mengkonsumsi minuman keras, melarang melakukan hal-hal yang keji, berbuat zina, mencegah terjadinya korupsi dan gratifikasi. Sedangkan yang berkaitan dengan hak hamba adalah menyangkut kepentingan umum, misalnya; melarang penduduk membangun rumah yang mengganggu kepentingan umum dan melanggar hak-hak sesama tetangga. Dan yang berkaitan dengan hak kedua-duanya (hak Allah dan hamba), misalnya; melarang berbuat curang dalam bermuamalah, seperti jual-beli yang dilarang syariat, penipuan dalam takaran dan timbangan, menegakkan hak asasi manusia seperti mencegah buruh membawa beban diluar batas kemampuannya, melarang pengemudi membawa muatan melebihi kuota.

Dalam beberapa kasus, seorang *al-Muhtasib* juga bertugas seperti hakim, yaitu pada kasus-kasus tertentu yang memerlukan putusan segera. Hal ini dilakukan karena terkadang ada suatu masalah yang harus segera diselesaikan agar tidak menimbulkan dampak yang lebih buruk. Seorang *al-Muhtasib* tidak saja menyelesaikan satu sengketa atau mendengar satu pengaduan, dia juga boleh memberi putusan terhadap suatu hal yang masuk kedalam bidangnya. Akan tetapi, *al-Muhtasib* tidak mempunyai hak untuk mendengar keterangan-keterangan saksi dalam memutus dalam suatu hukum dan tidak pula berhak

menyuruh bersumpah terhadap orang yang menolak suatu gugatan karena yang demikian itu termasuk dalam kewenangan hakim. Jadi, wilayah *al-Hisbah* secara garis besarnya menyerupai jawatan penuntut umum, sedangkan *al-Muhtasib* dapat disamakan dengan penuntut umum, karena mereka adalah orang-orang yang bertugas memelihara hak-hak umum dan tata tertib masyarakat. Walaupun dalam beberapa segi terdapat perbedaan, namun secara garis besar dapat dikatakan bahwa tugas *al-Hisbah* didalam hukum Islam merupakan dasar bagi penuntut umum sekarang ini.

Dalam konteks fungsional, penulis berpendapat bahwa wilayah *al-Hisbah* secara garis besar menyerupai jawatan kepolisian, sedangkan *al-Muhtasib* dapat disamakan dengan polisi yang mana keduanya mempunyai kesamaan dalam hal tugas dan kewenangannya. Contoh tugas dan wewenang polisi antara lain; memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat.<sup>4</sup> Sedangkan *al-Muhtasib* mempunyai tugas dan wewenang melarang kemungkaran-kemungakaran yang dilakukan dan menyuruh kebaikan-kebaikan yang ditinggalkan untuk diamalkan, dan menjatuhkan *ta'zīr* (sanki disiplin) terhadap kemungkaran-kemungakaran yang terlihat dan mengajak masyarakat menjaga ketertiban umum.

---

<sup>4</sup> Lihat pasal 13 UU tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002.

Tindak pidana merupakan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh syarak yang diancamkan oleh Allah Swt. dengan hukuman hudud atau takzir. Larangan-larangan itu dapat berupa melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang atau meninggalkan perbuatan yang diperintahkan untuk dilaksanakan. Perintah dan larangan merupakan beban-beban (*taklīf*) syariat. Secara singkat dapat dijelaskan, bahwa suatu perbuatan dianggap delik (*jarīmah*) bila terpenuhi syarat dan rukun. Adapun rukun *jarīmah* dapat dikategorikan menjadi dua (2): *pertama*, rukun umum, artinya unsur-unsur yang harus dipenuhi pada setiap *jarīmah*. *Kedua*, unsur khusus, artinya unsur-unsur yang harus terpenuhi pada jenis *jarīmah* tertentu.<sup>5</sup>

Unsur-unsur tindak pidana (*jarīmah*) secara umum menurut ulama dari Mesir, Abdul Qadir Audah mengemukakan bahwa unsur-unsur umum untuk *jarīmah* itu ada tiga macam.<sup>6</sup> sebagaimana yang dikutip Ahmad Wardi Muslich.

1. Unsur formal (الرُّكْنُ الشَّرْعِيُّ) yaitu adanya nass (ketentuan hukum) yang melarang perbuatan dan mengancamnya dengan hukuman.
2. Unsur material (الرُّكْنُ الْمَادِيُّ) yaitu adanya perbuatan seseorang yang melakukan perbuatan yang dilarang, baik berupa melakukan tindakan yang diperintah undang-undang (*al-jarīmah ijābiyyah*) maupun subyek hukum yang melanggar larangan dalam undang-undang (*al-jarīmah salbiyyah*).

---

<sup>5</sup> Marhrus Munajat, *Dekontruksi Hukum Pidana Islam*, 9.

<sup>6</sup> Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam (Fikih Jinayah)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004), 28.

3. Unsur moral (الرُّكْنُ الْأَدْبِيُّ) yaitu pelaku adalah orang yang mukalaf, yakni orang yang dapat dimintai pertanggung jawaban atas tindak pidana yang dilakukannya.

Dalam hukum Islam makna korupsi tidak eksplisit disebutkan dalam Alquran. Akan tetapi, bukan berarti Islam tidak memiliki hukum atas perbuatan ini (korupsi). Korupsi tergambar dalam beberapa surat seperti dalam Firman Allah Swt, Sebagai berikut;

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ (١٨٨)

*Artinya: “Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.” (QS. Al-Baqarah: 188)*

Dalam Islam korupsi ada dua macam, yang *pertama*, *Ghulul* menurut bahasa adalah khianat, sedangkan menurut istilah, *Ghulul* yaitu perbuatan seseorang mengambil barang (sesuatu) yang bukan miliknya dengan sembunyi-sembunyi dengan cara yang tidak benar (khianat). Hal *kedua*, *Risywah* berasal dari bahasa Arab *rasya, yarsyu, rasya*, yang berarti “*sogokan*” atau “*bujukan*”.

Hukum perbuatan korupsi dalam Islam, Hukum Islam diisyaratkan Allah Swt. untuk kemaslahatan manusia. Kemaslahatan yang hendak diwujudkan dengan pensyariatian hukum tersebut ialah terpeliharanya harta dari pemindahan hak milik yang tidak menurut prosedur hukum, dan dari pemanfaatannya yang tidak sesuai dengan kehendak Allah Swt. Oleh karena itu, larangan mencuri, merampas, mencopet, dan sebagainya adalah untuk memelihara keamanan harta dari pemilikan yang tidak sah.<sup>7</sup> Ulama fikih telah sepakat mengatakan bahwa perbuatan korupsi adalah haram (dilarang) karena bertentangan dengan *maqāsid al-syarī'ah* (tujuan hukum Islam). Keharaman perbuatan korupsi dapat ditinjau dari berbagai segi, antara lain sebagai berikut.

1. Perbuatan korupsi merupakan perbuatan curang dan penipuan yang secara langsung merugikan keuangan negara (masyarakat). Allah Swt. memberi peringatan agar kecurangan dan penipuan itu dihindari, seperti pada firman-Nya “Tidak mungkin seorang Nabi berkhianat dalam urusan harta rampasan perang. Barangsiapa yang berkhianat dalam urusan harta 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”. (QS. 3: 161).

---

<sup>7</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid III, (Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, cct. IV, 2003), 974-975.

2. Perbuatan korupsi yang disebut juga sebagai penyalahgunaan jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain adalah perbuatan mengkhianati amanah yang diberikan masyarakat kepadanya. Berkhianat terhadap amanat adalah perbuatan terlarang dan berdosa seperti yang ditegaskan Allah dalam firman-Nya, “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui”. (QS. 8:27).
3. Perbuatan korupsi untuk memperkaya diri sendiri dari harta negara adalah perbuatan lalim (*aniaya*), karena kekayaan negara adalah harta yang dipungut dari masyarakat termasuk masyarakat miskin dan buta huruf yang mereka peroleh dengan susah payah. Oleh karena itu, amat lalim seorang pejabat yang memperkaya dirinya dari harta masyarakat tersebut, Allah menggolongkan orang-orang ini ke dalam golongan orang-orang yang celaka besar, sebagai mana dalam firman-Nya “kecelakaan besarlah bagi orang-orang lalim yakni siksaan di hari yang pedih”.(QS. 43: 65).<sup>8</sup>

Pada prinsip asal beban pembuktian adalah hak kedua belah pihak, baik penggugat maupun tergugat. Terutama pihak yang mengaku mempunyai hak atau mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya atau menyangkal hak orang lain. Akan tetapi pembuktian terbalik merupakan wacana

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

baru dalam hukum acara pidana, khususnya di Indonesia pada pembuktian peradilan tindak pidana korupsi. Hukum pembebanan pembuktian pada Acara Pidana Islam sepenuhnya menekankan pendakwa sebagai satu-satunya pihak yang dibebani pembuktian, baik dalam perkara pidana *had*, *ta'zir*, maupun *qisas*.

Sebagaimana sabda Nabi saw:

رَوَهُ الْبَيْهَقِيُّ بِإِسْنَادٍ صَحِيحٍ أَنَّ الرَّسُولَ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: الْبَيِّنَةُ عَلَى الْمُدَّعِيِ  
وَالْيَمِينُ عَلَى مَنْ أَنْكَرَ (رواه البیهقي)

*Artinya: “Diriwayatkan al-Bayhaqi dengan sanad yang shohih, bahwasanya Rasulullah SAW bersabda, bukti itu (wajib) atas penggugat dan sumpah itu (wajib) atas pihak yang menolak (pengakuan)” (riwayat al-Bayhaqi).*

Dalam konteks pembuktian, menurut penulis, hadis tersebut dimaksudkan bahwa untuk mendapatkan putusan hukum yang sesuai dengan *petitum* gugatannya, seorang penggugat dalam hal ini jaksa penuntut umum harus mengemukakan bukti-bukti yang membenarkan dalil-dalil gugatannya. Bukti-bukti yang dimaksud adalah tentunya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang macam-macam alat bukti. Dengan kata lain, tergugat atau terdakwa sama sekali tidak diberikan kewajiban untuk membuktikan secara terbalik terhadap apa yang didakwakan padanya, karena pada hakekatnya terdakwa tidak melakukan perbuatan seperti apa yang didakwakan padanya.

Hukum acara pidana Islam berpatokan pada asas hukum praduga tak bersalah (*presumption of innocence*). Asas yang mendasari bahwa seseorang yang dituduh melakukan suatu kejahatan harus dianggap tidak bersalah sebelum hakim dengan bukti-bukti yang menyakinkan menyatakan tegas kesalahannya itu. Artinya terdakwa tidak boleh dianggap sebagai pelaku atas perbuatan pidana yang didakwakan, mulai semenjak terdakwa diperiksa sebagai tersangka oleh penyidik sampai proses persidangan.

Sebagaimana yang telah difirmankan oleh Allah Swt. dalam surat an-Najm ayat 38:

أَلَا تَرَىٰ وَأَنْزِرُ وَأَنْزِرُ وَأَنْزِرُ

*Artinya: (yaitu) Bahwasanya seorang yang berdosa tidak akan memikul orang lain.*

Menurut penulis, asas praduga tak bersalah yang kemudian diwujudkan dalam sistem pembebanan pembuktian kepada pihak penggugat atau Jaksa Penuntut Umum pada hukum acara pidana Islam, merupakan bagian dari penegakan asasi manusia. Islam memandang bahwa pada hakekatnya manusia sama dimata hukum. Baik perlakuannya maupun status hukumnya.