



SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA

**MENYOAL PENANGANAN PERKARA KORUPSI PASCA PERJANJIAN KERJA  
SAMA ANTARA KEMENTERIAN DALAM NEGERI, KEJAKSAAN, DAN  
KEPOLISIAN**

**SKRIPSI**

**DISUSUN OLEH:  
RIZKI ZAKARIYA  
101170017**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA  
2021**

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Rizki Zakariya

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

Menyoal Penanganan Perkara Korupsi Pasca Perjanjian Kerja Sama Antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian

Bahasa Inggris :

*Questioning the Handling of Corruption Cases After the Cooperation Agreement Between the Ministry of Home Affairs, the Prosecutor's Office, and the Police*

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Indramayu, 22 Agustus 2021

Yang Membuat Pernyataan



**Rizki Zakariva**

**NIM: 101170017**

**PENGESAHAN PEMBIMBING**

**Menyoal Penanganan Perkara Korupsi Pasca Perjanjian Kerja Sama antara  
Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian**

**Rizki Zakariya**

**101170017**

Jakarta, 26 Juli 2021

Mengetahui

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Anugerah Rizki Akbari', written in a cursive style.

**Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc.**

**Menyoal Penanganan Perkara Korupsi Pasca Perjanjian Kerja Sama antara  
Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian**

**Rizki Zakariya**

**101170017**

**Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi**

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

**Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Giri Ahmad Taufik', with a horizontal line extending to the right.

**Giri Ahmad Taufik, PhD**

## ABSTRAK

PKS antara APIP dan APH diharapkan menjadi solusi atas permasalahan penanganan perkara korupsi di Indonesia, khususnya terhadap korupsi kerugian keuangan negara. Akan tetapi, pada pelaksanaannya PKS tersebut memiliki berbagai permasalahan yang berdampak pada tidak selesainya masalah dan justru menambah persoalan baru. Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan studi literatur, analisis putusan, dan wawancara. Hasil penelitian ini terdiri atas 2 (dua) hal. *Pertama*, alasan mengapa PKS muncul dalam pemberantasan korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah disebabkan adanya pergeseran makna korupsi kerugian keuangan negara di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, biaya penanganan perkara korupsi tidak sebanding dengan pengembalian kerugian negara, tindak lanjut Pasal 385 UU Pemerintahan Daerah, tidak optimalnya PP 12/2017, dan mengetahui batasan jelas administrasi atau pidana.

*Kedua*, PKS dalam mencapai tujuan pemberantasan korupsi memiliki beberapa permasalahan, seperti review yang tidak berjalan, terbatasnya kualitas dan kuantitas SDM, pengaturan batasan waktu yang tidak jelas, dan rentannya konflik kepentingan dengan adanya PKS. Pada praperadilan, hakim memiliki pandangan yang berbeda-beda mengenai PKS, ada yang menerima, menolak, bahkan tidak mempertimbangkan. Hal itu mempengaruhi tidak tercapainya tujuan pemberantasan korupsi, yakni pengembalian kerugian keuangan negara, dan pemidanaan itu sendiri. **Kata Kunci:** Korupsi, PKS, Kerugian Keuangan Negara, APIP, APH.

## ABSTRACT

*The PKS between APIP and APH is expected to be a solution to the problem of handling corruption cases in Indonesia, especially against corruption in state financial losses. However, in its implementation the PKS has various problems that have an impact on not solving problems and actually adding new problems. The research methodology used in this study is a qualitative method with literature study, decision analysis, and interviews. The results of this study consist of 2 (two) things. First, the reason why PKS appears in eradicating corruption in the administration of local government is due to a shift in the meaning of corruption in state financial losses in Article 2 and Article 3 of the Corruption Law, the cost of handling corruption cases is not proportional to the return of state losses, the follow-up to Article 385 of the Regional Government Law, does not optimally PP 12/2017, and know the clear administrative or criminal boundaries.*

*Second, PKS in achieving the goal of eradicating corruption has several problems, such as reviews that do not work, limited quality and quantity of human resources, unclear time limits, and the vulnerability of conflicts of interest with the existence of PKS. In the pretrial, judges had different views on PKS, some accepted, rejected, and did not even consider it. This affects the failure to achieve the goal of eradicating corruption, namely the return of state financial losses, and punishment itself.*

**Keywords:** Corruption, PKS, State Financial Losses, APIP, APH.

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur saya khadiratkan kepada Allah SWT karena atas perlindungan dan berkat-Nya, saya dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Selanjutnya kepada Nabi Muhammad SAW, yang melimpahkan syafaatnya kepada kita semua. Kemudian terima kasih kepada orang tua dan segenap keluarga, serta teman-teman yang selalu mendukung terselesainya penulisan skripsi ini.

Pada penelitian dan penulisan skripsi ini, saya mengangkat judul “Menyoal Penanganan Perkara Korupsi Pasca Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian.” Hal ini dilakukan guna melengkapi syarat kelulusan dan peroleh gelar sarjana hukum dari Bidang Studi Hukum Pidana di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Saya menyadari bahwa dalam penelitian ini masih terdapat kekurangan. Hal ini karena terbatasnya pengetahuan dan kemampuan penulis, sehingga dengan kerendahan hati penulis berharap dapat memperoleh kritik dan saran yang bersifat membangun untuk penyempurnaan skripsi ini. Selain itu, penulis berharap penelitian ini dapat memberi masukan konkret bagi pihak terkait dalam mengoptimalkan penanganan perkara korupsi yang lebih baik pada masa mendatang. Sehingga harapan kita bersama untuk Indonesia bebas dari praktik korupsi dapat tercapai dengan langkah pengoptimalan yang dilakukan bersama tersebut.

Saat melakukan penyusunan skripsi ini, penulis mendapat banyak bantuan, bimbingan, serta petunjuk dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Allah SWT. Tidak ada sumber kekuatan dan semangat yang selalu mengalir setiap saat selain dari Dzat Yang Maha Agung Allah SWT, sehingga saya diberi kesehatan dan kemampuan untuk menyelesaikan skripsi ini.
2. Nabi Muhammad SAW, panutan umat Islam, yang juga memberi kekuatan untuk selalu semangat dan teladan baik dalam segala aktivitas, termasuk dalam menyusun skripsi ini.
3. Orang tua tercinta, yang selalu mendoakan dan memberi nasihat kebaikan dan kelancaran atas segala ujian dan tantangan yang saya lalui dalam menempuh pendidikan perguruan tinggi.

4. Bapak Anugerah Rizki Akbari, selaku pembimbing skripsi, yang telah sabar memberikan masukan dan arahan kepada penulis demi penelitian dan penulisan skripsi dilakukan secara baik.
5. Mbak Dina dan Mbak Lovina, selaku dosen bidang studi hukum pidana, yang telah sabar memberikan masukan dan informasi untuk keperluan skripsi saya.
6. Bapak Yunus Husein, selaku mentor sekaligus atasan kerja, yang selalu memberikan motivasi dan semangat untuk terus semangat belajar, mengejar cita-cita, menulis, dan menjaga integritas secara konsisten tanpa henti.
7. Bapak Danny Septriadi, selaku pemberi beasiswa DDTC di STHI Jentera, yang telah mendukung baik secara moril maupun materil untuk menunjang perkuliahan saya di STHI Jentera selama 4 (empat) tahun secara penuh.
8. Kakak saya, Karyadi, yang selalu mendukung dan membantu saya mengatasi segala kesulitan selama perkuliahan dan penyusunan skripsi secara maksimal.
9. Teman-teman dan sahabat, yang selalu memberi motivasi dan saran kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Semua pihak yang telah telah berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung membantu terselesaikannya skripsi ini.

Saya berdoa semoga pihak-pihak tersebut diberi kesehatan dan keberkahan dari Allah SWT dalam setiap aktivitasnya. Akhir kata, penulis berharap penelitian ini dapat berguna bagi semua, dan dapat dilakukan penelitian lanjutan atas penelitian ini.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Surat Pernyataan Keaslian Skripsi.....	ii
Halaman Pengesahan Pembimbing.....	iii
Halaman Persetujuan Panitia Sidang Skripsi .....	v
Abstrak .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Lampiran .....	xii
Daftar Singkatan .....	xiii
<b>BAB I: Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Pertanyaan Penelitian .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Kerangka Teori.....	5
1.4.1 Korupsi.....	5
1.4.2 Melawan Hukum .....	7
1.5 Metodologi Penelitian.....	10
1.6 Sistematika Penulisan.....	11
<b>BAB II: PKS Sebagai Sebuah Kebijakan Pemberantasan Korupsi.....</b>	<b>11</b>
2.1 PKS sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi di Indonesia .....	11
2.2 Pergeseran Makna Korupsi Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum .....	16
2.2.1 Sejarah Penyusunan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor .....	16
2.2.1.1 Orde Lama (1945-1966).....	16
2.2.1.2 Orde Baru (1967-1998) .....	22
2.2.1.3 Reformasi (1999-Sekarang) .....	24

2.3 Dinamika dan Intervensi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.....	25
2.3.1 Kerugian Keuangan Negara.....	26
2.3.2 Rumusan Perbuatan di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor Terlalu Luas ....	29
2.3.3 Ketidaksinkronan Korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dengan Korupsi di Dunia Internasional.....	29
2.3.4 Melawan Hukum .....	32
2.3.5 Penyalahgunaan Kewenangan serta Persinggungannya dengan Hukum Administrasi .....	34
2.3.6 Pembentukan Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan di Daerah .....	37
2.4 Kehadiran PKS Sebagai Solusi atas Problem Penegakan Hukum Korupsi ..	39
2.4.1 Masalah dalam PKS antara APIP dan APH .....	39
2.4.1.1 APIP sebagai Penilai Kesalahan Perkara Pidana .....	39
2.4.1.2 Pengembalian Kerugian Keuangan Negara sebagai Kesalahan Administratif.....	41
2.4.1.3 Tidak Dilibatkannya KPK sebagai Pihak dalam PKS.....	42
2.3.1.4 Perjanjian Kerja Sama hanya Menyasar Pelaku Korupsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	43
BAB III: Penerapan PKS dalam Praktik Penegakan Hukum Korupsi .....	44
3.1 Kesesuaian Implementasi PKS antara APIP dan APH dalam Praktik Peradilan terhadap Tercapainya Tujuan Pemberantasan Korupsi di Indonesia .....	44
3.1.1 Penerapan PKS dalam Penegakan Hukum Korupsi di Kepolisian, Kejaksaan, dan APIP .....	45
3.1.1.1 Review Periodik PKS yang Tidak Berjalan.....	45
3.1.1.2 Terbatasnya Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia .....	46
3.1.1.3 Kurang Jelasnya Pengaturan .....	47
3.1.1.4 Budaya Birokrasi di APIP .....	48

3.2 Pertimbangan Hakim Praperadilan terhadap Penanganan Perkara Korupsi menggunakan PKS.....	49
3.2.1 Hakim Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah .....	54
3.2.2 Hakim Tidak Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah .....	58
3.2.3 Hakim Menolak Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah .....	60
3.3 Kesesuaian Implementasi PKS terhadap Tercapainya Tujuan Pemberantasan Korupsi di Indonesia .....	61
BAB IV: Penutup .....	67
4.1 Kesimpulan .....	67
4.2 Rekomendasi .....	70
LAMPIRAN.....	73

## DAFTAR LAMPIRAN

Transkrip Bang Arsil II Kamis, 1 Juli 2021 di Kantor Leip	74
Transkrip Wawancara Dittipidkor Bareskrim Polri AKBP Sugiyanto SH Kantor Dittipidkor Bareskrim Polri, 21 Mei 2021	87
Transkrip Wawancara Hakim Ignatius Eko Purwanto, S.H., M.Hum Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, 16 April 2021	93
Transkrip Wawancara ICW Kurnia Ramadhan Kantor Indonesia Corruption Watc, 15 April 2021	102
Transkrip Wawancara Inspektorat Kemendagri Ahmad Husin Tambunan Gedung Inspektorat Kementerian Dalam Negeri RI, 13 April 2021	108
Transkrip Wawancara (Kejaksaan) Tahap II Ibu Putri Ayu Wulandari Kantor Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, 19 Mei 2021	113
Transkrip Wawancara Kejaksaan Ibu Putri Ayu Wulandari Kantor Kejaksaan RI, 15 April 2021	125

## DAFTAR SINGKATAN

APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APH	: Aparat Penegak Hukum
APIP	: Aparat Pengawas Internal Pemerintah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Bareskrim	: Badan Reserse Kriminal
BPK (RI)	: Badan Pemeriksa Keuangan (Republik Indonesia)
BPKP (RI)	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Republik Indonesia)
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CFRA	: Certified Forensic Auditor
Covid-19	: Corona Virus Disease-2019
Dittipidkor	: Direktorat Tindak Pidana Korupsi
DPR (RI)	: Dewan Perwakilan Rakyat (Republik Indonesia)
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusia
IHPS	: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester
JPU	: Jaksa Penuntut Umum
Kemendagri (RI)	: Kementerian Dalam Negeri (Republik Indonesia)
KSAD	: Kepala Staf Angkatan Darat
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LeIP	

MA (RI)	: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan
MK (RI)	: Mahkamah Agung (Republik Indonesia)
MoU	: Mahkamah Konstitusi (Republik Indonesia)
OTT	: <i>Memorandum of Understanding</i>
Pasal 2 (UU Tipikor)	: Operasi Tangkap Tangan
Pasal 3 (UU Tipikor)	: Pasal 2 ayat (1) (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)
Pemda	: Pasal 3 (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)
Pengaturan Penguasa Militer Nomor 6 Tahun 1957	: Pemerintah Daerah
Peperpu (AD)	: Pengaturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957
Peraturan Penguasa Perang Pusat KSAL No. 17 Tahun 1958	: Peraturan Penguasa Perang Pusat (Angkatan Darat)
Peraturan Penguasa Perang Pusat No. 13 Tahun 1958	: Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Laut No. Z1/1/17 tanggal 17 April 1958
PERJA	
PERMA	: Peraturan Penguasa Perang Pusat No. PRT/PEPERPU/013/1958
Perpu/Perppu	: Peraturan Penguasa Perang Pusat No. PRT/PEPERPU/013/1958
	: Peraturan Jaksa Agung
	: Peraturan Mahkamah Agung

PKS (antara APIP dan APH)	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang : Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Kejaksaan RI dan Kepolisian RI tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Nomor 119-49 Tahun 2018; B-369/F/Fjp/02/2018; B/9/II/2018 tanggal 28 Februari 2018
PN	
Polri	: Pengadilan Negeri
PP (12/2017)	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
PT	: Peraturan Pemerintah (Nomor 12 Tahun 2017 Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)
RUPS	: Pengadilan Tinggi
RUU	: Rapat Umum Pemegang Saham
SDM	: Rancangan Undang-Undang
SEMA	: Sumber Daya Manusia
SK	: Surat Edaran Mahkamah Agung
Surat Perintah Penguasa Militer Pusat	: Surat Keputusan
Nomor 77 tahun 1957	: Surat Perintah Penguasa Militer Pusat No. S.P./P.M.077/1957
Tipikor	
TP4D	: Tindak Pidana Korupsi
TUN	: Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan
UNCAC	

UU	: Tata Usaha Negara
UU Pemerintahan Daerah	: United Nations Convention against Corruption : Undang-Undang
UU Administrasi Pemerintahan	: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
UUD 1945	: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
WvS	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Wetboek van Strafrecht

## **DAFTAR TABEL**

2.1	Alasan Kemendagri, Kejaksaan, dan Kepolisian Menerbitkan PKS	13
2.2.1.1	Rumusan Korupsi Kerugian Keuangan Negara pada Masa Orde Lama	17
3.2	Hasil Pemeriksaan Kerugian Negara BPK RI selama 2018-2020	48
3.3.1	Penyelamatan Keuangan Negara oleh Kejaksaan 2018-2020	58
3.3.2	Putusan Praperadilan berdasar PKS	59

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Terwujudnya pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah merupakan tujuan adanya Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian tanggal 28 Februari 2018 (selanjutnya disebut PKS antara APIP dan APH atau PKS).<sup>1</sup> Hal itu berangkat dari kondisi banyak kepala daerah yang takut untuk mengambil kebijakan karena akan dipidana (kriminalisasi) sebagai korupsi, karena telah merugikan keuangan negara.<sup>2</sup> Hal itu berdampak pada alokasi anggaran negara yang tidak terserap dan pembangunan di daerah tidak berjalan maksimal dengan ketakutan itu.<sup>3</sup> Kondisi tersebut terkait dengan masalah pemidanaan korupsi kerugian keuangan negara yang ada di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, mulai dari pergeseran makna korupsi, perumusan unsur yang terlalu luas, dan proporsionalitas ancaman hukuman.

Bukannya menyelesaikan persoalan tersebut, berdasarkan dinamika yang berkembang, pembentuk undang-undang justru mencampuradukan pidana korupsi dan administrasi. Terlebih Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menyebutkan maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang atau menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang seharusnya. Unsur tersebut mirip dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang rumusannya sama-sama terdapat melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang. Salah satu perkara yang menunjukkan permasalahan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yakni kasus Hotasi Nababan. Pada tingkat kasasi, ia

---

<sup>1</sup> Pasal 2 ayat (2) Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Kejaksaan RI dan Kepolisian RI tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Nomor 119-49 Tahun 2018; B-369/F/Fjp/02/2018; B/9/II/2018 tanggal 28 Februari 2018.

<sup>2</sup> “Ada MoU dengan Penegak Hukum, Kepala Daerah Jangan Lagi Gamang,” *Kemendagri.go.id*, 16 Desember 2016, diakses 2 Maret 2021, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/15384/ada-mou-dengan-penegak-hukum-kepala-daerah-jangan-lagi-gamang>.

<sup>3</sup> *Id.*

dipersalahkan karena perbuatannya melakukan sewa pesawat senilai 1.000.000 USD dan mengalami kegagalan karena *Wanprestasi*, sehingga dianggap telah merugikan keuangan negara atas perbuatannya tersebut.<sup>4</sup>

PKS diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah tersebut, sekaligus mengoptimalkan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Akan tetapi, pada penerapannya di persidangan praperadilan, hakim memiliki pandangan yang berbeda mengenai kedudukan PKS dalam penanganan perkara korupsi. Pada Putusan Praperadilan No. 3/Pid.Pra/2019/PN Kbj, Hakim menerima PKS sebagai dasar pertimbangan penetapan tersangka oleh penyidik tidak sah, karena jangka waktu pengembalian kerugian belum habis untuk dapat ditetapkan sebagai tersangka, sebagaimana diatur di PKS.<sup>5</sup> Sedangkan pada Putusan Praperadilan No. 2/Pid.Pra/2020/PN Mjn, Hakim menolak dalil pemohon menggunakan PKS, yang telah mengembalikan sejumlah dana kerugian keuangan negara sebagaimana diminta oleh APIP, namun akhirnya ditetapkan menjadi tersangka oleh Kepolisian.<sup>6</sup>

Problematika lain dari PKS tersebut, yakni tidak dilibatkannya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Mahkamah Agung (MA) sebagai pihak dalam PKS APIP dan APH. Padahal KPK merupakan lembaga yang juga berwenang melakukan penegakan hukum (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan) dan supervisi kasus korupsi yang terjadi di daerah.<sup>7</sup> Selanjutnya MA sebagai lembaga terakhir dalam penegakan hukum dan keadilan juga tidak dilibatkan.<sup>8</sup> Hal itu menimbulkan persepsi yang berbeda dari institusi-institusi yang tidak dilibatkan, namun memiliki fungsi dalam penanganan perkara korupsi di Indonesia.

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik ini diantaranya: *Pertama*, menurut Aridya Wicaksono, Pujiyono, dan A.M. Endah Sri Astuti (2019) yang

---

4 Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 417 K/Pid.Sus/2014, Hotasi D. P. Nababan, 7 Mei 2014, hlm. 40.

5 Putusan Pengadilan Negeri Kabanjahe, pidana, No. 3/Pid.Pra/2019/PN Kbj, Candra Tarigan dan Radius Tarigan, 20 Februari 2019, hlm. 41.

6 Putusan Pengadilan Negeri Praya, pidana, No. 2/Pid.Pra/2019/PN.Pya, Kamarudin, 13 Mei 2019, hlm. 45.

7 Pasal 11 ayat (1) dan (3) UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2020 tentang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

8 Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

menyatakan bahwa pelaksanaan koordinasi antara APIP dan APH dalam penanganan perkara korupsi di Pemerintahan Kabupaten Demak telah dilaksanakan sesuai perjanjian kerja sama. Akan tetapi, terdapat kendala yang dihadapi yakni tidak lengkapnya kronologis peristiwa, alat bukti maupun barang bukti yang dilaporkan masyarakat.<sup>9</sup>

*Kedua*, Ari Wibowo (2020), menyatakan bahwa unsur penyalahgunaan kewenangan pada pidana korupsi selalu merujuk pada hukum administrasi negara. Hal itu karena digunakannya 2 (dua) kriteria umum, yakni jika wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukan digunakan untuk tujuan lain dari maksud wewenang itu. Kemudian jika perbuatan yang dilakukan secara berhak, namun dilaksanakan secara salah dan bertentangan dengan hukum.<sup>10</sup> Kemudian menurut Enrico Parulian Simanjuntak (2018), yang menyatakan bahwa ruang lingkup penyalahgunaan wewenang dipidana lebih sempit dibanding administrasi, namun parameternya lebih luas.<sup>11</sup>

*Ketiga*, Muhammad Anshori Sudirman, Amiruddin, Lalu Parman (2020), menyatakan bahwa perbedaan tindakan maladministrasi dan tindak pidana korupsi adalah pada *mens rea* (niat) dan motif pelaku. Pada pelaku pidana korupsi, tujuan melakukan tindakannya adalah untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang berakibat pada kerugian keuangan negara dan perekonomian negara. Sedangkan pada maladministrasi, tindakannya bukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.<sup>12</sup> Hal itu diperkuat dengan penelitian Achmad Surya (2018) di Kabupaten Aceh Tengah, yang menyatakan bahwa penyidik Kepolisian dalam

---

9 Aridya Wicaksono dan Pujiyono, "Praktek Penyelesaian Perkara Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Birokrasi Yang Berindikasi Tipikor Melalui Mou Antara APIP dan APH," *Diponegoro Law Journal*, Vol. 8, No. 3 (2019): 1763.

10 Muhammad Anshori Sudirman dan Lalu Parman, "Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi," *Pagaruyung Law Journal*, Vol. 3, No. 2 (Januari 2020): 145.

11 Enrico Parulian Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7, No. 2 (Juli 2018): 259.

12 *Supranote 10*, hlm. 256.

menetapkan tersangka korupsi harus memiliki bukti nilai kerugian negara, yang dilakukan oleh Inspektorat Kab. Aceh Tengan dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>13</sup>

Lebih lanjut, penelitian berkaitan dengan strategi pemerintah dalam memberantas korupsi diungkapkan oleh Sri Suwitri (2007), menurutnya pembentukan lembaga anti korupsi dalam memberantas korupsi sejak pemerintahan Sukarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono belum berjalan efektif, bahkan meningkat. Oleh sebab itu perlu kajian komparatif antara Indonesia dengan negara lain yang berhasil berantas korupsi seperti Hongkong.<sup>14</sup>

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, maka terdapat perbedaan dengan penelitian penulis saat ini. Perbedaan itu diantaranya pada tiga hal: *Pertama*, penulis fokus mempermasalahkan mengenai latar belakang munculnya PKS dalam upaya pemberantasan korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Kedua*, penulis focus menganalisis pada kesesuaian implementasi PKS dalam praktik peradilan terhadap tercapainya pemberantasan korupsi di Indonesia. Selanjutnya, *ketiga*, penulis tidak fokus menganalisis penanganan korupsi hanya pada satu wilayah tertentu, melainkan dari berbagai wilayah di Indonesia dari putusan praperadilan dan hasil pemeriksaan APIP. Ketiga hal tersebut merupakan pembeda antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu.

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pertanyaan penelitian penelitian ini terdiri atas 2 (dua) hal, yaitu:

1. Mengapa Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian muncul dalam pemberantasan korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
2. Bagaimana kesesuaian implementasi Perjanjian Kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian dalam praktik peradilan terhadap tercapainya tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia?

---

13 Achmad Surya, "Problematika Penyidik Dalam Penetapan Tersangka Tindak Pidana Korupsi Dana Desa di Kabupaten Aceh Tengah," *Jurnal Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Aceh Tengah*, Vol. 4, No. 1 (April 2018): 14.

14 Sri Suwitri, "Pemberantasan Korupsi Di Indonesia: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi," *Jurnal Dialogue*, Vol. 4, No. 1 (2007): 39.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dibedakan menjadi 2 (dua) tujuan, yakni umum dan khusus, sebagai berikut:

#### **a. Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas penanganan perkara korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca adanya Perjanjian Kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian.

#### **b. Tujuan Khusus**

Tujuan khusus penelitian ini terdiri atas 2 (dua) hal. *Pertama*, untuk mengetahui sebab munculnya Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian dalam pemberantasan korupsi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Selanjutnya *kedua*, untuk mengetahui kesesuaian implementasi Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian dalam praktik peradilan terhadap tercapainya tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia.

### **1.1.3 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberi kegunaan penelitian diantaranya sebagai berikut:

#### **a. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi yang digunakan oleh pengambil kebijakan baik dari pembentuk undang-undang (legislatur), Kejaksaan, Kepolisian maupun Kementerian Dalam Negeri dalam merubah atau menguatkan pola penanganan perkara korupsi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai strategi pemberantasan korupsi.

#### **b. Kegunaan Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi dasar untuk penelitian lanjutan terkait penanganan perkara korupsi di Indonesia.

### **1.4 Kerangka Teori**

#### **1.4.1 Korupsi**

Berdasarkan sejarah korupsi sudah ada sejak awal kehidupan manusia muncul. Sumber lain menyebutkan bahwa kasus korupsi yang pertama terjadi pada

1200 SM, yang dilakukan oleh anak buah Raja Babilonia Hammurabi.<sup>15</sup> Pada zaman Romawi, korupsi dilakukan oleh para jenderal untuk memperkaya dirinya sendiri.<sup>16</sup> Pendek kata, perbuatan korupsi berlangsung sudah sejak zaman dahulu kala di dunia, yang tercatat dalam sejarah Babilonia, Mesir, Ibrani, India, Cina, Yunani, dan Romawi Kuno.<sup>17</sup>

Secara istilah korupsi berasal dari bahasa latin *Corruptus*, yang berarti berubah dari kondisi yang adil, benar dan jujur menjadi kondisi yang sebaliknya.<sup>18</sup> Korupsi juga berasal dari kata *Corruptio* (kata kerja *Corrumpere*), yang artinya busuk, rusak, menggoyahkan, memutar balik, menyogok, dipikat, atau disuap.<sup>19</sup> Definisi korupsi menurut Robert Klitgaard, yakni "*corruption is the abuse of public power for private benefit.*" Korupsi juga menurut Robert sebagai memungut uang bagi layanan yang sudah seharusnya diberikan atau menggunakan wewenang untuk mencapai tujuan yang tidak sah.<sup>20</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan korupsi sebagai penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.<sup>21</sup> Sedangkan dalam bahasa Inggris, *Corrupt* berarti melakukan kecurangan secara tidak sah untuk memperoleh keuntungan pribadi.<sup>22</sup> Berdasarkan berbagai definisi tersebut, maka korupsi adalah perbuatan curang yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain, melalui penyalahgunaan kewenangan, penyelewengan, penggelapan, dan cara lain yang tidak sah.

Secara umum terdapat 5 (lima) teori yang menjelaskan mengapa dan bagaimana korupsi dapat terjadi dan dilakukan. Pertama, *CDMA* teori dari Robert Klitgaard. Menurutnya korupsi terjadi karena monopoli kekuatan yang dimiliki oleh

---

15 Diana Napitupulu, *KPK in Action* (Depok: Raih Asa Sukses, 2010), hlm. 5.

16 Ridwan Nasir, *Dialektika Islam dengan Problem Kontemporer* (Surabaya: IAIN Press & LKiS, 2006), hlm. 277.

17 *Id.*

18 Muhammad Azhar, *Pendidikan Antikorupsi* (Yogyakarta: LP3 UMY, 2003), hlm. 28.

19 *Id.*, hlm. 281.

20 Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 3.

21 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, Jakarta, 1995), hlm. 527.

22 Abu Bakar Adnan Siregar, "KORUPSI: (Melacak Term-term Korupsi dalam Al-Qur'an)," *Jurnal Ihya Al-Arabiyah*, Vol. 3, No. 2 (2017): 99.

pimpinan (*monopoly of power*), ditambah dengan tingginya kekuasaan seseorang (*discretion of official*), namun tidak dibarengi dengan pengawasan yang memadai (*minus accountability*), maka akan terjadi korupsi. *Kedua*, GONE teori dari Jack Bologne. Menurutnya korupsi terjadi karena keserakahan (*greedy*), yang didukung dengan terbuka lebarnya kesempatan (*opportunity*), yang diperkuat oleh kebutuhan (*needs*), dan dilakukan pengungkapan (*exposes*).<sup>23</sup> *Ketiga*, *fraud triangle theory* dari Donald R Cressey. Menurutnya terdapat 3 (tiga) faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi-kecurangan, yakni adanya kesempatan, motivasi, dan rasionalisasi. Ketiga faktor tersebut memiliki derajat yang sama besar untuk saling mempengaruhi. *Keempat*, teori *Willingness and Opportunity to Corrupt*. Menurut teori ini korupsi terjadi jika terdapat kesempatan/peluang (kelemahan system, pengawasan kurang dan sebagainya) dan niat/keinginan (didorong karena kebutuhan dan keserakahan). *Kelima*, teori *cost-benefit model*. Teori ini menyatakan bahwa korupsi terjadi apabila manfaat korupsi yang didapat atau dirasakan lebih besar daripada biaya atau risikonya (nilai manfaat bersih korupsi).<sup>24</sup>

#### **1.4.2 Melawan Hukum**

Secara historis dan etimologis, melawan hukum dalam pidana berasal dari kata "*wederrechtelijk*". Noyon memberikan pengertian atas maksud "*wederrechtelijk*", yakni '*in strijd met het objectief recht*' (bertentangan dengan hukum objektif), '*in strijd met het subjectief recht van een ander*' (bertentangan hak subjektif orang lain), dan '*zonder eigen recht*' (tanpa hak).<sup>25</sup> Sedangkan menurut Van Bemmelen, mengartikan melawan hukum tidak berbeda dengan melawan hukum di bidang hukum perdata, yang berasal dari kasus *Lindenbaum vs Cohen* pada 31 Januari 1919.<sup>26</sup> Arrest Hoge

---

<sup>23</sup> Dewi Aryani, *Korupsi, Antara Teori & Praktek*, (Jakarta: DPR RI, 2021), hlm. 2.

<sup>24</sup> KPK RI, "Teori-teori Penyebab Korupsi," *Kpk.go.id*, diakses 25 Juli 2021, <https://aclc.kpk.go.id/materi/berpikir-kritis-terhadap-korupsi/infografis/teori-teori-penyebab-korupsi>.

<sup>25</sup> Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 337.

<sup>26</sup> Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2002), hlm. 33.

Raad dari kasus tersebut mengartikan melawan hukum sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan:<sup>27</sup>

- a. Hak subjektif orang lain;
- b. Kewajiban hukum pelaku;
- c. Kaidah kesusilaan;
- d. Kepatutan dalam masyarakat.

Pengertian tersebut dikuatkan dengan pendapat Pompe, yang berpandangan bahwa '*wedderechtig*' itu berarti '*in strijd met het recht*' atau bertentangan dengan hukum, yang lebih luas dari '*in strijd met de wet*' atau bertentangan dengan undang-undang.<sup>28</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka terdapat perdebatan makna melawan hukum di pidana. Noyon-Langemeyer (1954) kemudian mengusulkan agar fungsi kata 'melawan hukum' itu dilekatkan pada tiap delik, tanpa menghilangkan makna yang sebenarnya. Hal itu dipraktikkan dalam Arrest Hoge Raad tanggal 28 Juni 1911 terkait artikel 326 Ned (Pasal 378 KUHP), yang menyatakan "*.....de dader geen eigen recht op de bevoordeling heeft....*" (terdakwa **tidak mempunyai hak sendiri** untuk menikmati keuntungan itu).<sup>29</sup> Bagi Pompe, keuntungan yang seharusnya tidak diperoleh dengan cara penipuan dalam delik tersebut, merupakan melawan hukum sekalipun tidak secara implisit dituliskan hal itu.<sup>30</sup> Praktik lain ditemukan dalam Arrest Hoge Raad tanggal 31 Oktober 1932 NJ 1933, yang mengartikan melawan hukum sebagai "*zonder geldige reden wegblijven, indien de betrokkene verplicht is te verschijnen*" (**tanpa alasan yang sah** tidak datang, jika yang bersangkutan wajib menghadap).<sup>31</sup>

Van Veen dan Lamintang kemudian juga memberikan usulan solusi atas perbedaan pandangan mengenai melawan hukum tersebut. Menurut Van Veen,

---

<sup>27</sup> Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum* (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 52.

<sup>28</sup> *Supranote 25*, hlm. 335.

<sup>29</sup> Andi Hamzah, *Azas-Azas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 132.

<sup>30</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau dari Hukum Pidana*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2002), hlm. 119.

<sup>31</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 32.

melawan hukum pengertiannya ditetapkan satu persatu bagi tiap delik. Lingkup pengertian tiap delik tersebut ditetapkan dengan merujuk pada maksud dan tujuan ketentuan terkait, sejarah pembentukannya, dan lain-lain. Melalui cara tersebut menurut Remmelink, dapat memastikan maksud melawan hukum itu berarti *zonder recht* (tanpa hak), namun dengan catatan pengecualian yang ada menyertainya.<sup>32</sup> Lebih lanjut, Lamintang yang juga memberikan usulan mengenai maksud melawan hukum. Ia mengidentifikasi perbedaan makna tersebut karena kata "*recht*" dalam bahasa Belanda selain dimaknai sebagai "hukum", juga bisa "hak." Oleh karena itu, maka kata "*wederrechtelijk*", itu bisa berarti "secara tidak sah", yang dapat meliputi maksud "bertentangan dengan hukum objektif" dan "bertentangan dengan hak orang lain atau hukum subjektif."<sup>33</sup>

Selain hal tersebut, ada juga perdebatan melawan hukum mengenai ajaran melawan hukum materiil dan ajaran melawan hukum formil. Pada ajaran melawan hukum formil, apabila suatu perbuatan telah memenuhi unsur perbuatan yang dilarang undang-undang, maka telah ada suatu tindakan melawan hukum. Ajaran ini berpandangan melawan hukum berarti melawan undang-undang, sebab hukum adalah undang-undang itu sendiri, kecuali ada pengecualian tertentu yang harus ditentukan oleh undang-undang pula.<sup>34</sup>

Sebaliknya, pada ajaran melawan hukum materiil, belum tentu suatu perbuatan yang memenuhi larangan undang-undang sebagai perbuatan melawan materiil. Ajaran ini menekankan apa yang dinamakan hukum bukanlah undang-undang (hukum tertulis) saja, melainkan ada juga hukum yang tidak tertulis, yaitu norma-norma atau kenyataan yang berlaku dalam masyarakat.<sup>35</sup>

---

32 J. Remmelink, *Hukum Pidana: Komentor Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 189.

33 *Supranote 31*.

34 Shinta Agustina dkk, *Penjelasan Hukum Unsur Melawan Hukum: Penafsiran Unsur Melawan Hukum Dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2016), hlm. 42.

35 *Id.*

## 1.5 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian deskriptif kualitatif. Pada pertanyaan pertama, metode penelitian yang digunakan untuk menjawabnya yakni dengan studi literatur dan wawancara. Hal itu untuk dilakukan untuk mengetahui sebab munculnya PKS, dengan membaca kembali peraturan mengenai strategi Pemerintah dalam memberantas korupsi, putusan pengadilan, dan wawancara dengan narasumber yang mewakili pihak yang terikat dalam PKS yakni Bapak Ahmad Husin Tambunan dari Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Ibu Putri Ayu Wulandari dari Kejaksaan RI, dan Bapak Sugiyanto dari Bareskrim Mabes Polri. Wawancara tersebut dilakukan secara langsung (offline) di kantor Kejaksaan RI, Bareskrim Polri, dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dengan berkiriman surat secara formal terlebih dahulu sebelumnya. Selain itu, penulis juga melakukan wawancara dengan Hakim di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Peneliti Indonesia Corruption Watch, dan Peneliti LeIP untuk mengetahui perspektif lain dari peneliti dan hakim mengenai PKS.

Kemudian dalam menjawab pertanyaan penelitian kedua, yakni mengenai kesesuaian implementasi PKS dalam praktik peradilan terhadap tercapainya tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia. Peneliti melakukan analisis terhadap 7 (tujuh) putusan praperadilan dari website Direktori Putusan MA (<http://putusan3.mahkamahagung.go.id>), dengan kata kunci yang pencarian “praperadilan korupsi APIP,” “korupsi penyelenggaraan pemerintahan daerah,” “perjanjian kerja sama Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, Kepolisian.” Putusan tersebut kemudian ditabulasi menggunakan Microsoft Excel dan disortir dengan 3 (tiga) kriteria, yakni Termohon praperadilan adalah Kejaksaan atau Kepolisian, dimohonkan untuk penetapan tersangka tidak sah, dan pemohon/termohon/pertimbangan terkait PKS. Hasil analisis tersebut peneliti dapat mengetahui praktik penerapan PKS di peradilan, apakah dipertimbangkan, tidak dipertimbangkan, atau ditolak.

Selanjutnya menguatkan jawaban pertanyaan pertama dan kedua, peneliti menggunakan berbagai literatur terkait. Seperti yurisprudensi, jurnal, penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian penulis, baik yang diperoleh dari internet maupun ke perpustakaan. Pada pencarian di internet, website yang digunakan yakni E-resources.perpusnas.go.id, Lipi.go.id, Researchgate.net, Neliti.com,