



Jangan Bunuh KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi

DRAF REVISI DINILAI KEBIRI KPK

Pembentukan Dewan Pengawas dikawatirkan membuat KPK jenuh.

Draf revisi yang sudah selesai ditandatangani oleh Ketua Dewan Pengawas KPK, Denny Indrayana, dinilai sebagai langkah awal untuk menghidupkan kembali KPK. Denny Indrayana menilai draf revisi tersebut sebagai langkah awal untuk menghidupkan kembali KPK. Denny Indrayana menilai draf revisi tersebut sebagai langkah awal untuk menghidupkan kembali KPK.

Pukot UGM Tolak Penghancuran KPK

Presiden Jangan Sampai Salah Langkah

YUSUF ANWAR, Ketua Umum Persatuan Mahasiswa UGM (PMU) mengemukakan, Presiden Jokowi harus berhati-hati dalam mengambil langkah untuk menghancurkan KPK. Anwar menilai langkah tersebut sebagai upaya untuk menghancurkan KPK.

PROF DENNY INDRAYANA, CHANDRA HANZAH, YUNUS HUSEIN, DAN BUSYRO MUJODODAS DIPOLISIRKAN KARNA DUKUNG KPK DI KASUS BG

Jakarta - Badan hukum terdakwa, Bambang Hidayat dan anak perempu yang juga terdakwa dalam kasus korupsi di Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat, Busyro Mubandjaja, telah dipolisirkan karena mendukung Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kasus tersebut.

4 Poin Revisi UU KPK Disepakati

Desakan Gubernur-Menteri Gera Spital

Desakan Gubernur-Menteri Gera Spital

KORUSI Rendahkan Kualitas Pertumbuhan Ekonomi

Presiden Jokowi harus berhati-hati dalam mengambil langkah untuk menghancurkan KPK. Anwar menilai langkah tersebut sebagai upaya untuk menghancurkan KPK.

Presiden Belum Teken Surat Revisi UU KPK

Pernyataan johan Budi berbeda dengan Lubut Panjaitan.

Presiden Jokowi belum menandatangani surat perintah revisi Undang-Undang (UU) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ketua Dewan Pengawas KPK, Denny Indrayana, menilai langkah tersebut sebagai upaya untuk menghancurkan KPK.

HUKUM MENEGAKKAN EKONOMI MENJAJIKAN

Narasumber Sub-Sesi, Yung Pringati dan Ratu

Narasumber Sub-Sesi, Yung Pringati dan Ratu

Denny Indrayana

Presiden Belum Teken Surat Revisi UU KPK

Pernyataan johan Budi berbeda dengan Lubut Panjaitan.

Presiden Jokowi belum menandatangani surat perintah revisi Undang-Undang (UU) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ketua Dewan Pengawas KPK, Denny Indrayana, menilai langkah tersebut sebagai upaya untuk menghancurkan KPK.

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

JANGAN BUNUH

KPK

**Kajian Hukum Tata Negara
Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi**

JANGAN BUNUH KPK

Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi

Copyright © Desember, 2016

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Intrans Publishing. Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Ukuran: 15 cm X 21 cm ; Halaman: 246

Penulis:

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D

ISBN: 978-602-6293-03-9

Edisi Revisi

Diterbitkan atas kerja sama:

- Intrans Publishing
Wisma Kalimetro
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim
Telp. 0341-573650 Fax. 0341-588010
Email : redaksi.intrans@gmail.com
intrans_malang@yahoo.com
www.intranspublishing.com
Anggota IKAPI
- Indonesia Corruption Watch (ICW)
Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6 Jakarta Selatan 12740
- PuKAT Korupsi Fakultas Hukum UGM
Jl. Bulaksumur Blok E No. 12, Caturtunggal, Depok, Kec. Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta

Distributor:

Cita Intrans Selaras

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Desain sampul oleh: Wawan S Fauzi

Ilustrasi gambar sampul disadur dari <http://cdn.klimg.comdream.co.id/resources/news>

PRAKATA PENULIS

Buku yang ada di hadapan sidang pembaca ini awalnya adalah kajian yang disiapkan atas permintaan *Indonesia Corruption Watch*. Menyambut masa kerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang ke-12, ICW meminta saya melakukan evaluasi atas keberadaan dan kinerja KPK. Evaluasi dilakukan dari sisi pandang hukum tata negara, bidang yang selama ini saya pelajari. Tentu permintaan dari lembaga sekelas ICW, yang telah diakui kredibilitas dan kapasitasnya tidak hanya secara nasional tetapi juga internasional terakhir di tahun 2015, ICW dinominasikan untuk meraih penghargaan Allard Prize for International Integrity adalah suatu kehormatan bagi saya.

Meskipun dimaksudkan hanya menjadi bahan kajian yang ringkas, saya menganggap evaluasi KPK tersebut terlalu penting untuk disajikan “seadanya”. Maka, meskipun diberikan waktu hanya dua minggu, penulis memutuskan untuk melakukan kajian yang lebih serius, dan akhirnya menghasilkan tulisan 135 halaman, dengan judul “**Memperkuat Desain Kelembagaan KPK**”, tentu masih dengan sisi pandang hukum tata negara.

Meskipun sudah jauh dari rencana awal, yang hanya merupakan kajian singkat, saya memandang perlu untuk memperbaiki kajian untuk ICW itu, dan menyajikan dalam bentuk yang lebih lengkap, dan akhirnya dibukukan. Maka, hadirilah buku ini. Momentum penerbitannya yang tepat, di tengah-tengah rencana revisi Undang-Undang KPK, diharapkan dapat memberikan masukan yang lebih akademik, di samping praktik, atas eksistensi KPK.

Terakhir, dalam konsultasi antara Presiden dan DPR, disepakati bahwa RUU Perubahan UU KPK akan ditunda pembahasannya, namun tidak dihentikan. Sosialisasi dan diskusi dengan masyarakat luas akan terlebih dahulu dilakukan, sebelum rencana revisi dilanjutkan. Maka, buku dengan berbagai argumen bagaimana sebaiknya penguatan KPK dilakukan ini, menjadi makin relevan untuk hadir. Harapannya, buku ini bisa menjadi salah satu rujukan panduan agar KPK sebagaimana disepakati bahkan oleh kelompok yang mendukung revisi UU KPK, makin menguat, bukan malah dilemahkan, atau bahkan dimatikan.

Dalam proses pembuatan buku ini, saya dibantu oleh rekan-rekan di KPK, termasuk para Pimpinannya yang memberikan akses kepada data yang ada. Kepada mereka, saya mengucapkan banyak terima kasih. Data yang sangat berharga itu tidak ada artinya jika tidak diolah menjadi tampilan yang singkat, padat dan menarik khususnya dalam bentuk tabel. Untuk proses itu, saya dibantu oleh Zamrony, S.H., M.Kn. Terima kasih tentu harus pula disampaikan kepadanya, yang selalu berkenan untuk direpoti dan terus membantu kerja-kerja penelitian saya. Akhirnya, saya juga dibantu oleh istri tercinta, Ida Rosyidah, S.S., M.P.A., dalam mencari data-data yang lebih lengkap terkait anggaran komisi antikorupsi di beberapa negara. *Bunda Os* juga yang dengan telaten dan teliti membantu saya untuk merapikan format penulisan buku ini, sehingga lebih indah untuk dibaca dan dinikmati. Kepada Bunda, terima kasih saja tentulah tidak cukup. Jadi, terhatur pula doa kepada Illahi Robbi agar perjalanan hidup kami terus dikaruniai keberkahan dan kebahagiaan. Serta semoga hidup kita terus, dan makin bermanfaat bagi sebanyak mungkin orang termasuk lewat sedikit ilmu yang kami bagi lewat buku ini. Amin.

Akhirnya, semoga buku singkat ini dapat mengisi ruang-ruang diskusi dengan lebih banyak data, bukan hanya kata. Dengan lebih banyak logika, bukan hanya retorika. Karena, ikhtiar pemberantasan korupsi bukan hanya membutuhkan ketidakhadiran. Bukan hanya membutuhkan keterusbergerakan. Namun, ikhtiar pemberantasan korupsi juga harus cerdas dan berkualitas menghadapi berbagai dalih dan tipu daya para koruptor yang terus tanpa henti bersemangat melumpuhkan agenda pemberantasan korupsi, termasuk lembaga-lembaga antikorupsi. Mari selamatkan KPK, mari selamatkan Indonesia. Indonesia merdeka dari korupsi adalah keniscayaan. Merdeka dari korupsi, atau mati.

Semoga buku ini bermanfaat. Selamat membaca!

Yogyakarta—Bogor—Melbourne, Juli 2016

Denny Indrayana

*Guru Besar Hukum Tata Negara UGM, Yogyakarta
Visiting Professor pada Melbourne Law School dan
Faculty of Arts University of Melbourne, Australia.*

Jangan Menyerah Lawan Korupsi!

Abraham Samad (Ketua KPK Periode 2011-2015)

Sebagaimana tokoh antikorupsi di negeri ini, Saya mengenal penulis buku ini, Prof. Denny Indrayana, tidak hanya sebagai akademisi, tapi juga sebagai aktivis antikorupsi yang sejak lama konsisten memperjuangkan isu antikorupsi. Saat ini, cukup sulit mencari akademisi yang lantang dan berani memperjuangkan isu antikorupsi seperti yang dilakoni Denny dan kawan-kawan. Kebanyakan akademisi duduk nyaman di kampus, menikmati gaji dan tunjangan, tapi abai terhadap kondisi bangsa dan negara. Ada kesenjangan kesadaran dari para akademisi kita saat ini, antara kesadaran naif dan kesadaran spiritual. Kesadaran naif mereka meyakini korupsi sebagai kejahatan serius, kejahatan kemanusiaan yang harus dilawan dan diberantas. Di ruang kelas, dengan berapi-api mengutuk korupsi, namun saat diajak bergerak bersama melawan korupsi, mereka mundur teratur. Ini tipikal intelektual mekanik, bukan intelektual progresif seperti Prof Denny dan kawan-kawan.

Saat saya diminta memberikan sepatah dua kata dalam buku ini, timbul gejolak dalam batin saya. Saya memosisikan diri bukan sebagai pengamat korupsi, yang hanya melihat dari luar dan tidak merasakan bagaimana keras dan berat tantangan yang dihadapi seorang aktivis antikorupsi. Saya, Pak Bambang Widjojanto, Prof Denny dan aktivis antikorupsi lainnya sudah merasakan keras dan beratnya perjuangan itu. Mulai dari masuk daftar intelijen, teror dan intimidasi, hingga kriminalisasi seperti yang menimpa Saya, Pak Bambang Widjojanto, Prof Denny, serta kawan aktivis lainnya. Memperjuangkan antikorupsi dengan mendorong tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) yang juga menjadi tujuan negara, justru dihargai dengan kriminalisasi. Ternyata tidak selamanya niat baik dihargai. Saat suara-suara yang memperjuangkan isu antikorupsi itu sudah sampai ke depan pintu, bahkan masuk ke dalam rumah, keluarlah perlawanan balik dari para koruptor dan antek-anteknya (*corruptor fight back*). Jika teror dan intimidasi dirasa sudah tak mempan, kriminalisasilah senjata yang digunakan untuk membungkam suara-suara itu. Tapi tetap saja, kebebasan dan kemerdekaan untuk menyuarakan pikiran

sebagai hak-hak konstitusional, sebagai hakikat manusia, tidak bisa dimatikan dengan itu. Tidak bisa dimatikan dengan teror, intimidasi, kriminalisasi, bahkan senjata. Kita terus melawan sampai kejahatan korupsi punah di Bumi Pertiwi.

Barangkali pesan itulah yang ingin disampaikan kepada khalayak oleh Prof Denny dalam buku ini. Dengan menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai simbol perjuangan antikorupsi dari para pejuang antikorupsi (*anti corruption defender*). Kita memilih KPK sebagai simbol perjuangan, karena dari sekian institusi penegak hukum di negeri ini dengan fungsi pemberantasan korupsi, nyatalah KPK sebagai satu-satunya lembaga yang dipercayai publik. KPK memayungi asa ratusan juta rakyat Indonesia yang memimpikan Indonesia menjadi negara yang bersih dan bebas dari korupsi.

Saat dilantik menjadi Pimpinan KPK bersama empat pimpinan lain 2011 lalu, saya memiliki keyakinan jika korupsi di Indonesia bisa diberantas hingga ke akarnya. Keyakinan ini setidaknya didukung beberapa alasan.

Pertama, keberhasilan badan antikorupsi Hongkong (*Independence Commission Against Corruption*) dalam memberantas korupsi yang sudah beranak-pinak. Dalam diskusi pada 2012 lalu, mantan komisioner ICAC Hongkong, Bertrand de Speviile, mengatakan bahwa Indonesia memiliki kemiripan dengan Hongkong sekitar empat dekade silam. ICAC sendiri merupakan rujukan dalam membentuk KPK 2002 silam. ICAC didirikan tahun 1974. Saat itu korupsi di Hongkong sangat massif. Bertrand mengatakan tugas ICAC ibarat '*mission impossible*' karena ICAC harus berhadapan dengan kultur dan sistem korup yang sudah beranak-pinak bertahun-tahun. Skeptis dan pesimis mengiringi lahirnya ICAC. Namun kepemimpinan yang ditopang dengan dedikasi serta loyalitas personil membuat ICAC mampu melewati berbagai rintangan yang ada. Konsistensi ICAC tersebut membawa dampak positif. Perlahan-lahan, korupsi di Hongkong berkurang. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Hongkong bahkan menunjukkan peningkatan signifikan. Hal ini terjadi karena ICAC mendapat dukungan politik dan dukungan anggaran dari pemerintah. Pun, berkat ICAC, pemberantasan korupsi di Hongkong berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi secara positif. Investor aktif menanamkan investasinya tanpa khawatir diperas oknum pemerintah dan penegak hukum.

Kedua, kita telah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang cukup siap dalam menangani kejahatan korupsi. Di level pencegahan, UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN menjadi instrumen mendorong terwujudnya *good government* dan *clean governance*. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (AP) juga menyiapkan sistem pencegahan terjadinya konflik kepentingan yang dilakukan pejabat ASN, beserta sanksi bagi yang melanggar. Berbagai perpres, inpres Stranas PPK dibuat untuk mendorong pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hadirnya UU No 7 Tahun 2006 melalui ratifikasi *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) juga memperkuat konsep mitigasi dan penindakan terhadap kejahatan korupsi. Ratifikasi ini mengikat Indonesia secara moral dan hukum untuk melakukan langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan Tipikor. Sebagai bagian dari hukum internasional, UNCAC memberikan kewajiban kepada negara (*state obligation*) untuk mendukung agenda pemberantasan korupsi.

Pada level penindakan, UU No 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor mengatur sejumlah tindak pidana yang masuk kualifikasi tindak pidana korupsi. Bahkan dalam kondisi tertentu pidana mati dapat dijatuhkan. Demikian pula dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) No 8 Tahun 2010 mengatur kejahatan pencucian uang (*money laundry*) yang sumbernya juga bisa berasal dari kejahatan korupsi. Ditambah dengan keberadaan KPK sebagai lembaga independen yang berfungsi memberantas korupsi.

Bagaimana dengan Indonesia? Meski IPK di tahun 2015 menunjukkan peningkatan, tapi realitanya korupsi masih terjadi secara massif. Skor IPK itu juga tidak terlalu menunjukkan peningkatan secara signifikan. IPK Indonesia di tahun 2015, sebesar 36 dan menempati urutan 88 dari 168 negara yang diukur. Skor Indonesia naik 2 poin dan naik 19 peringkat dari tahun sebelumnya. Kenaikan tersebut belum mampu menandingi skor dan peringkat yang dimiliki oleh Malaysia (50), dan Singapura (85), dan sedikit di bawah Thailand (38). Indonesia lebih baik dari Filipina (35), Vietnam (31), dan jauh di atas Myanmar (22).

Tahun 2014 skor CPI Indonesia sebesar 34 dan menempati urutan 107 dari 175 negara yang diukur (TII: 2014). Tahun sebelumnya, 2013, Indonesia berada di urutan 114 dengan point 32 (TII: 2013). Indonesia masih jauh berada

di bawah Singapura (86), Hongkong (75), Taiwan (61), Korea Selatan (55), dan China (40). Di ASEAN, skor Indonesia jauh di bawah Brunei (60) dan Malaysia (50). Indonesia sedikit di bawah Filipina (36) dan Thailand (35).

Berbeda dengan Hongkong yang berhasil memerangi korupsi, pemberantasan korupsi yang gencar dilakukan KPK dan kelompok masyarakat sipil berjalan di tengah lemahnya *political will* negara dalam mendukung gerakan pemberantasan korupsi. Asumsi ini setidaknya didukung beberapa fakta. Revisi UU KPK tidak mendukung penguatan lembaga KPK, malah menunjukkan pelemahan. Sedari awal, KPK tegas menolak revisi karena jika ditelisik, sejumlah pasal menunjukkan pelemahan, bukan penguatan.

Sejumlah pasal dalam revisi UU KPK tidak memuat alasan hukum (*ratio legis*) yang kuat. Sebuah dokumen hukum seperti undang-undang sepatutnya didukung dengan nalar hukum yang kuat. Selain tidak didukung naskah akademis, pasal-pasal ini juga bertentangan dengan asas dan dogma hukum. Misalnya, izin penyadapan dari Ketua Pengadilan bertentangan dengan asas kerahasiaan, ketelitian dan kecermatan. Bisa-bisa pengusutan kasus korupsi berhenti di tengah jalan karena rencana penyadapan bocor. Akibatnya tidak hanya pengusutan kasus yang terhenti, pasal ini juga berpotensi menyeret ketua pengadilan negeri dalam kasus tindak pidana jika ternyata bocornya penyadapan itu akibat kesengajaan atau kelalain ketua pengadilan. Hal ini juga patut menjadi perhatian MA sebagai induk badan peradilan.

Keberadaan Dewan Kehormatan dan Dewan Eksekutif dalam revisi UU KPK juga bertentangan dengan teori organisasi komisi negara independen. Jika mengacu pada teori William F. Funk, Richad H. Seamon, dan William F. Fox, Jr tentang komisi negara independen, yang menyebut kepemimpinan komisi negara independen bersifat kolektif kolegial. Pengertian *collective collegial* disini adalah kepemimpinan KPK tidak dipegang oleh satu orang, tapi beberapa orang dalam satu kesatuan “Pimpinan KPK”. Tidak boleh ada dualisme kepemimpinan yang ditafsirkan “dimiliki oleh beberapa orang dalam badan yang berbeda”, misal Dewan Kehormatan dan Dewan Eksekutif dalam satu organisasi KPK. KPK adalah komisi negara independen, berbeda dengan komisi negara lain yang merupakan perpanjangan tangan eksekutif (*executive agencies*). Sebagai komisi negara independen, keputusan tertinggi berada pada pimpinan yang bersifat kolektif kolegial, yang kewenangannya tidak bisa dibagi kepada badan/unit serupa lainnya.

Lagipula, memahami KPK sebagai lembaga *ad hoc* sehingga dibatasi keberadaannya 12 tahun, tidak memiliki pijakan hukum yang kuat. Singapura sebagai negara dengan tingkat indeks persepsi korupsi tertinggi di Asia saja masih memiliki badan antikorupsi, *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) yang dibentuk sejak 1952. Atau lembaga anti korupsi Hongkong, sebagaimana Singapura, juga memiliki ICAC (*Independent Commission Against Corruption*, ICAC yang berdiri sejak 1974. Apakah Singapura tidak memiliki Kepolisian dan Kejaksaan? Punya, tapi pemerintah Singapura dan Hongkong sadar bahwa penanganan korupsi harus dilakukan oleh sebuah lembaga independen yang tidak berafiliasi dengan lembaga lain.

Semangat menggebu DPR dalam revisi UU KPK membuat publik menanyakan nasib RUU KUHAP-KUHP yang terkatung-katung. Mestinya DPR menyelesaikan pembahasan RUU KUHAP-KUHP sebagai dokumen induknya, baru kemudian membahas RUU khusus sekiranya perlu untuk direvisi. Ibarat membangun rumah, harus dimulai dari fondasinya dulu, baru kemudian rangka dan struktur lainnya. RUU KUHAP-KUHP adalah fondasi dalam beracara dan hukum materinya.

Seluruh hal yang dipaparkan Prof. Denny dalam buku ini menurut saya dapat menjadi rujukan, sekaligus argumentasi logis dari pandangan banyak pihak yang menolak pelemahan KPK sebaliknya KPK seharusnya diberikan kewenangan yang lebih sehingga pergerakan lembaga ini memberantas korupsi makin massif!

Saya mengucapkan selamat atas penerbitan buku ini, terkhusus kepada Prof Denny, mari tetap berjuang untuk Indonesia bersih.

Wassalam,
Abraham Samad

Mengapa, Jangan Bunuh KPK?

Bambang Widjojanto (Wakil Ketua KPK 2011-2015)

Di tengah prahara untuk “menghancurkan” upaya pemberantasan korupsi, buku ini dilahirkan. Judulnya pun sangat provokatif “JANGAN BUNUH KPK”. Karena itu buku ini menjadi relevan, material dan menemukan momentum yang “pas” sekali untuk dibaca kalangan yang lebih luas yang ingin memahamai hal ichwal sejarah kelembagaan antikorupsi di Indonesia. Lebih dari itu, alasan lainnya, buku ini juga menuliskan, apa yang seharusnya menjadi desain masa depan lembaga antikorupsi setelah dilakukan berbagai evaluasi atas kondisi kontemporer pemberantasan korupsi yang tengah terjadi.

Di sisi lainnya, buku ini seolah mewakili keprihatinan sebagian kalangan yang sangat khawatir sekali, kekuatan maha dahsyat koruptor yang telah menemukan basis kekuatannya yang begitu sempurna dan tengah terus berupaya dengan sangat serius, sistematis, dan sungguh-sungguh untuk mendelegitimasi KPK dan sekaligus nyaris berhasil melakukan dekonstruksi pada semua upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan sebagian pemerintahan yang masih “waras” bersama dengan KPK dan kalangan masyarakat sipil lainnya.

Dalam pengalaman sejarah “pembunuhan” lembaga Antikorupsi di Indonesia, sudah ada sekitar 12 kali lembaga antikorupsi yang pernah dibuat kekuasaan, akhirnya “dimatikan, dibiarkan mati, mati sendiri atau mati” sebelum berkembang. Fakta atas pengalaman ini menegaskan, “membunuh dan mematikan” lembaga anti korupsi bukan sesuatu yang “ditabukan” dan sudah menjadi hal yang “biasa” dalam peradaban penegakan hukum di Indonesia.

Pada titik inilah, kita dapat mengambil suatu hipotesis, salah satu penyebab mengapa segenap upaya untuk mewujudkan cita-cita proklamasi yang ditujukan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial tidak dapat dilakukan secara paripurna dan konsisten karena upaya pemberantasan korupsi tidak pernah dilakukan secara utuh, terstruktur dan melibatkan partisipasi publik secara massif.

Pada periode Orde Lama, ada sekitar 5 (lima) lembaga mulai dari: Badan Koordinasi Penilik (1957), Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (1959), Panitia Retooling Aparatur Negara (1960), Operasi Budi (1953), Komando Retooling Aparatur Revolusi (1964).

Begitupun dalam periode Orde Baru ada sekitar 4 (empat) lembaga yang meliputi: Tim Pemberantasan Korupsi (1967), Komisi 4 (1970), Operasi Penerimaan (1977), Tim Pemberantasan Korupsi (1982). Yang menyedihkan, di Era Orde Reformasi juga pernah dibuat: Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (1999), Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (2000) dan Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Pidana Korupsi (2005), yang pada akhirnya “dibunuh” oleh kekuasaan.

Berdasarkan pengalaman di atas maka bukan hal yang tidak mungkin jika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga bisa bernasib dan berujung pada akhir yang sama seperti lembaga antikorupsi lainnya. Koruptor melalui tangannya di kekuasaan memunyai keahlian yang sangat profesional berdasarkan “track record” yang dimilikinya untuk “menghabisi” lembaga anti-korupsi, termasuk lembaga seperti KPK. Inilah salah satu alasan mengapa Buku JANGAN BUNUH KPK menjadi relevan untuk dipublikasikan.

Tidak main-main, para koruptor telah dan tengah menggunakan seluruh kekuatan sumber dayanya secara “*at all cost*” untuk “menggebuk” KPK dengan berbagai dalih dan KPK kian dekat dan berada di tubir jurang kematiannya. Ada yang sudah sampai menyebut, kekuatan “sakaratul maut” terus mengintai dan mengancam eksistensi KPK karena kuasa kegelapan telah berhasil melakukan konsolidasi secara sempurna.

Pada dasarnya, ada berbagai upaya yang ditujukan untuk mendekonstruksi eksistensi KPK. Upaya dimaksud dapat dikategorisasikan menjadi sebagai berikut: kesatu, “melumpuhkan” kapasitas dan “merusak” kredibilitas sumber daya manusianya, yaitu antara lain sebagai berikut: a. Pimpinan KPK dan komposisinya bukan sumber daya yang terbaik yang dihasilkan dalam proses seleksi pimpinan KPK; b. Satu-satunya lembaga negara yang ketuanya dipilih sendiri oleh DPR padahal lembaga seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan dan Komisi Yudisial memilih sendiri ketuanya; c. Lembaga tidak dapat leluasa untuk merekrut sendiri sumber daya penyidik dan penuntutan sesuai kepentingan dan kebutuhannya; d. Adanya fakta kriminalisasi dan rekayasa hukum terhadap pimpinan atau pejabat fungs-

sional dan struktural; e. Adanya tindak intimidasi berupa kekerasan dalam menjalankan tugasnya dan/atau penarikan tak tentu terhadap sumber daya fungsional lembaga dari instansi asal.

Kedua, “menghancurkan” eksistensi kelembagaannya. Adapun berbagai cara dimaksud, yaitu antara lain sebagai berikut: a. Terus menerus dibangun wacana untuk membubarkan KPK dengan argumen KPK adalah lembaga yang bersifat ad hoc; b. Dilakukannya “serangan Legislasi” dengan terus menerus mengajukan berbagai revisi perundangan yang tujuannya mendelegitimasi eksistensi dan lingkup kewenangan KPK; c. Ada lebih dari 15 kali, UU KPK diuji melalui proses Judicial Review di Mahkamah Konstitusi; d. Membangun birokratisasi atas kewenangan yang dimiliki lembaga sehingga tidak leluasa melakukan hak dan kewajibannya; e. Dilakukannya penolakan Pengajuan Anggaran KPK oleh DPR dalam kaitannya dengan pembangunan Kantor Cabang KPK sesuai mandat UU KPK. Bandingkan dengan Kantor Ombudsman RI yang sudah ada di semua provinsi, Badan Narkotika yang sudah ada di hampir sebagian besar kabupaten/kota dan kantor BNPT yang juga sudah ada di sebagian provinsi.

Ketiga, “menyabotase” program pemberantasan korupsi. Ada berbagai cara dimaksud, yaitu antara lain: a. Tidak diberikannya anggaran yang memadai untuk program-program KPK yang berkaitan langsung dengan pengembangan kesadaran publik untuk mendorong gerakan sosial antikorupsi; b. Adanya indikasi intervensi dalam penanganan kasus yang ditangani melalui forum Rapat Dengar Pendapat antara KPK dengan DPR (misalnya: KPK di RDP diminta untuk menangani kasus Gubernur Sumatera Utara dan Pejabat di Papua oleh Anggota DPR); c. Dicoba untuk menghalang-halangi proses persidangan kasus yang ditangani KPK (misalnya, sejumlah Anggota Komisi mempersoalkan pemindahan persidangan Walikota Semarang Soemarmo ke Pengadilan Tipikor Jakarta); c. Adanya upaya “penyerobotan” penanganan kasus korupsi yang akan atau sedang ditangani oleh KPK dalam kasus korupsi pengadaan simulator.

Pada uraian di atas, nampaknya, ada berbagai upaya yang secara sistematis dilakukan oleh berbagai kepentingan yang tujuannya untuk “membunuh” KPK agar tidak dapat membangun program dan mendorong gerakan sosial antikorupsi menjadi lebih sistematis, terstruktur dan masif. Berbagai tindakan di atas dilakukan secara paralel sehingga KPK begitu “kewalahan” untuk menghadapi seluruh tekanan, ancaman dan intimidasi lainnya. Itu sebabnya,

buku Jangan Bunuh KPK ini menjadi relevan dan material karena memang upaya untuk “membunuh” KPK begitu riil, faktual dan kongkrit.

Yang menarik untuk dikaji, kini diduga keras, ada kekuatan Oligarki dan politik kartel yang sudah terkonsolidasi serta mengorkestrasi dan menyinergikan berbagai kepentingan yang menginginkan KPK “rubuh dan tak berdaya” serta meletakkannya “di tubir jurang”. Kekuatan ini membangun argumentasi dengan berbagai justifikasi yang seolah “masuk akal” dan dimaksudkan untuk seolah tujuan yang mulia yaitu guna menguatkan kapasitas, kompetensi dan kelembagaan KPK. Kekuatan ini, disebagiannya, diduga, telah bermetamorfosa menjadi bagian dari kekuasaan dan melakukan upayanya dengan cara yang seolah “legal” tapi sesungguhnya tidak *legitimate*, misalnya: mengusulkan Revisi UU KPK.

Di dalam catatan ICW, setidaknya, ada tiga draf Revisi UU KPK yang pernah muncul, yaitu pada periode tahun 2012, Oktober 2015 dan Februari 2016 yang ketiganya berbeda satu sama lain. Selain itu, juga ada Revisi UU KUHP dan UU KUHAP yang belum jelas, sampai dimana proses dan tahapannya. Belum lagi, sekitar 4 (empat) tahun lalu, juga ada revisi UU Tipikor tapi tidak pernah diketahui sudah sampai di mana prosesnya. Kesemuanya itu, ada kaitannya dengan pengaturan tindak pidana korupsi.

Pada tanggal 1 Februari 2016 di bahas lagi Revisi UU KPK dalam suatu rapat harmonisasi di Badan Legislasi DPR RI. Ada sekitar 45 orang Anggota DPR RI dari 6 Fraksi yang menjadi pengusul Revisi UU KPK. Keenam fraksi itu adalah Fraksi PDIP, Fraksi Nasdem, Fraksi PPP, Fraksi Hanura, Fraksi PKB, dan Fraksi Golkar. Sebagian besar para pengusul, ternyata, 5 fraksi terdiri dari fraksi yang mendukung pemerintahan. Padahal Presiden RI sendiri memunyai pendapat yang berbeda dengan para Pengusul Revisi UU KPK. Naskah Revisi ini tidak jelas draf akademiknya, tidak pernah didiskusikan kepada publik serta tidak jelas maksud dan dasar kepentingannya.

Bisa jadi, Revisi UU KPK ini memang menjadi kepentingan dari kekuatan Oligarki dan politik kartel yang memang memunyai keinginan untuk mendekonstruksi dan mendelegitimasi KPK dan seluruh upaya pemberantasan korupsi. Sinyalemen ini menjadi *justified* bila melihat, misalnya saja, salah satu usulan dalam Revisi UU KPK berkaitan dengan Dewan Pengawas.

Ketentuan mengenai Dewan Pengawas dirumuskan di dalam Pasal 37A, 37B, dan 37D dari Draf Revisi UU KPK. Rumusan dimaksud secara tegas

dan eksplisit melanggar prinsip independensi dari lembaga penegak hukum. Dewan Pengawas yang merupakan lembaga nonstruktural, dipilih dan diangkat presiden untuk mengawasi tugas dan wewenang KPK. Pasal ini punya potensi melanggar prinsip independensi karena lembaga penegakan hukum harus bersifat independen sehingga tidak bisa tugas dan wewenangnya diawasi lembaga Negara lainnya. Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian dan termasuk Komisi Yudisial tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi kewenangan penuntutan dari jaksa Agung, kewenangan penyidikan dari institusi kepolisian atau kewenangan mengadili dari para hakim.

Uraian di atas menjadi justifikasi lainnya, mengapa Buku *Jangan Bunuh KPK* menjadi material dan relevan dalam konteks hari ini. Ada kekuatan maha dahsyat yang punya rencana “menghancurkan” kredibilitas lembaga KPK. Padahal untuk membuat lembaga semacam KPK menjadi efektif dan efisien diperlukan beberapa prasyarat tertentu dan buku ini mengemukakan dan mengkajinya walau belum menyentuh “the real enemies”.

Semoga buku ini tidak hanya akan menambah khazanah perbendaharaan buku dan menjadi bagian kajian yang akan dapat diperdebatkan berbagai kalangan tetapi juga dapat memberi arah dan pedoman bagi upaya pemberantasan korupsi yang lebih efektif dan efisien. Selamat untuk kolega Prof. Denny Indrayana. Satu lagi sedekah pengetahuan telah diwakafkannya.

Salam Takzim,

Bambang Widjojanto

Pemberantasan (Anti) Korupsi

Zainal Arifin Mochtar

Pengajar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta,
Ketua Pusat Kajian Anti Korupsi (PuKAT Korupsi FH UGM)

“Serangan Balik Koruptor” di republik ini kelihatannya memang bukan hanya isapan jempol. Hal itu hidup dalam urat nadi pemberantasan korupsi itu sendiri. Di tengah gencarnya pemberantasan korupsi, fakta-fakta berbicara bahwa para koruptor juga telah menyiapkan dan menggunakan berbagai cara untuk terbebas dari tuduhan korupsi. Bahkan, tidak hanya sampai di situ, korupsi juga sekaligus menghancurkan pemberantasan korupsi itu sendiri. Meminjam istilah virus-antivirus yang digunakan Michael Cerres (1990), para koruptor juga sedang mempersiapkan *anti-body* untuk gerakan pemberantasan korupsi. Gencarnya virus korupsi dilawan dengan antivirus pemberantasan korupsi, akan tetapi virus tak diam dalam mengembangkan diri untuk melawan anti virus pemberantasan itu sendiri.

Ada banyak cara. Bunuh UU antikorupsi atau UU lembaga antikorupsi. Cara sederhana yang seringkali ampuh. Cukup membawa ke sidang Mahkamah Konstitusi (MK), tatkala pemihakan hakim sedang lemah serta *cognitive talent* para hakim konstitusi yang pasti punya keterbatasan, sangat mungkin UU tersebut lebur merepih dalam pukulan palu putusan hakim.

Lain cara, pukul para komisioner pemberantasan korupsi. Ancam mereka dengan berbagai kejahatan bahkan pelanggaran sekecil apapun. Cara ini berkali-kali cukup efektif. Mengganggu KPK dalam kerja-kerja pemberantasan korupsi. Ada banyak nama yang sangat mungkin disebutkan untuk mengurai kembali ingatan kita akan upaya membunuh komisioner KPK.

Upaya ini juga bukan cuma khas di republik ini. Banyak negara yang mengalami hal serupa. Sekedar mengenalkan, Nigeria misalnya. Negara ini punya masalah pemberantasan korupsi yang agak mirip dengan Indonesia. Nilai *corruption perception index*-nya juga *gak* jauh-jauh *amat* dari angka Indonesia. Nigeria mengenalkan Nuhu Ribadu kepada kita, seorang hero kepolisian Nigeria dengan karir cemerlang dan kemampuan jempolan untuk melakukan

pemberantasan korupsi ketika menjabat sebagai Kepala dari *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC) di Nigeria sejak tahun 2003. *Track record*-nya mengagumkan. Berbagai sogokan dengan jumlah luar biasa besarnya berhasil ia lawan, bahkan ia jadikan sebagai pintu masuk untuk membongkar berbagai skandal korupsi besar. Namun, akhirnya menyedihkan. Setelah mengejar seorang politisi senior bermagnitudo pengaruh kuat dengan tuduhan korupsi, ia akhirnya terlempar dari jabatannya dengan dituduh berbagai kejahatan, bahkan terancam percobaan pembunuhan. Hal yang membuat ia terpaksa ‘melarikan diri’ ke Inggris di awal tahun 2009. Ingatan sederhana kita pasti bisa mengingat nasib serupa walau tak sama Nuhu Ribadu dengan para komisioner pemberantasan korupsi di Indonesia.

Taktik lain; lemahkan subsistem pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi yang baik ditopang oleh setidaknya tiga pilar besar; dukungan negara, dukungan publik dan sistem pendukung yang baik. Dukungan negara, tanpa perlu kita analisis ulang lagi, mudah untuk menyimpulkan: lemah! Tak pernah berhenti rasanya negara mencoba mengutak atik peraturan pemberantasan korupsi. Tentu “utak-atik” dalam konteks negatif. *Mau merusak UU-nya, bahasa lebih tepatnya.*

Sistem pendukung yang baik juga dirusak. KPK adalah trisula pemberantasan korupsi bersama kepolisian dan kejaksaan. Bahkan, hidup KPK punya keterkaitan erat dengan kejaksaan dan kepolisian. Sederhananya, tak perlu langsung membunuh KPK-nya, cukup dengan merusak kejaksaan dan kepolisian imbasnya akan terkena pada KPK. Makanya, mustahil rasanya penguatan pemberantasan korupsi tanpa menguatkan kejaksaan dan kepolisian. Masih dalam sistem, halangi penguatan KPK. KPK yang punya potensi membuat KPK perwakilan di daerah pun “dihalang-halangi” dalam berbagai dalih.

Dukungan publik juga dibunuh dengan langkah taktis yang sederhana. Takut-takuti publik. Bikin segregasi yang jelas, pendukung KPK adalah orang yang tidak mendukung kejaksaan dan kepolisian misalnya. Teror ala aparat ini menyebar cepat bahkan menjadi semacam alat pemusnah massal bagi semangat dan gairah publik membela pemberantasan korupsi. Fitnah lembaga masyarakat sipil yang bekerja dalam pemberantasan korupsi. Aktivisnya diancam dengan berbagai pelanggaran dan kesalahan kecil yang bisa dipakai untuk memukul balik. Panjang juga nama dan contoh untuk hal ini. Penulis buku ini sendiri, mengalami hal itu.

Cara-cara yang jamak inilah yang dianalisis dalam buku ini. Makanya, tak perlu diperpanjang, saya akan biarkan anda untuk membaca buku ini. Masalahnya, lagi-lagi apakah kita hanya akan menyerah dan berharap? Bekerja pantang menyerah adalah bagian dari hal yang penting untuk mengagregasi perlawanan.

Berantas Korupsi atau Antikorupsi?

Kembali ke pengamsalan Michael Cerres di atas, melindungi diri dari virus bukanlah pekerjaan sehari. Bahkan mustahil membunuh virus hingga paripurna. Yang mungkin adalah membangun sistem kekebalan tubuh untuk melindungi dari virus dan mencegah virus agar tidak mengembangkan diri menjadi lebih kompleks dan menggasak tubuh.

Artinya adalah kerja menguatkan pemberantasan korupsi haruslah dipahami memang pada saat yang sama akan menguatkan juga perlawanan atas pekerjaan antikorupsi. Pada saat yang sama, membangunnya tidak dengan jentikan jari. Kerja-kerja yang membutuhkan proses, kerja budaya dan bukan semacam batu dari langit dalam istilah Pramoedya Ananta Toer. Kerja-kerja jamak yang membutuhkan semangat panjang, stamina yang kuat dan tenaga yang dipacu untuk berlebih.

Menguatkan program antikorupsi seperti semangat Klitgaard (1991) di dalam "*Controlling Corruption*", semacam kerja-kerja membangun sistem dan lembaga antikorupsi yang kuat menjadi keniscayaan di dalamnya. Dalam berbagai perspektif pemberantasan korupsi yang dianalisis oleh Gillespie dan Okruhlik (1991), setidaknya ada empat strategi pemberantasan korupsi yang dapat dilakukan, yakni (1) strategi terkait masyarakat; (2) strategi terkait hukum; (3) strategi terkait pasar; serta (4) strategi terkait politik.

Sama dengan konsep perlawanan para koruptor, strategi menguatkan antikorupsi juga bisa dan sangat mungkin diperpanjang dengan berbagai analisis yang mungkin dapat menjadi penawar atas banal korupsi. Satu hal yang paling membedakan adalah niat dan *ghirah* yang kuat untuk melawan korupsi. Rasanya ini yang *lelet* di republik ini. Dalam konsep kemampuan (*ability*) kita rasanya cukup mampu. Banyak yang bisa membangun sistem dan menguatkan upaya pemberantasan korupsi. Tapi yang lemah adalah kemauan (*willingness*). Tatkala *unable* dan *unwilling* bertemu, biasanya petaka akan tercipta. Yang dibutuhkan adalah sosok-sosok kuat yang mau dan mampu membangun

perlawanan. Yang dibutuhkan orang yang paham dengan kemampuan membaca kemungkinan serangan.

Dan yang terakhir tentu saja adalah seperti sepenggal tulisan di atas, perjuangan yang membutuhkan proses dan karenanya daya tahan dan daya juang menjadi penting. Butuh sosok-sosok yang *istiqomah*, tak berubah meski kondisi berubah dan tak mudah dipermainkan situasi. Di situlah, akan ada harapan terjadinya gerakan pemberantasan korupsi yang kuat, dan bukan pemberantasan antikorupsi. Dan hal-hal inilah yang pada beberapa bagian yang ditawarkan dalam buku ini. Selamat membaca!

Zainal Arifin Mochtar

Ketua PuKAT Korupsi FH UGM

Jangan Lagi Bunuh KPK

Adnan Topan Husodo (Koordinator ICW)

Buku yang ada di tangan pembaca ini merupakan bentuk lain dari kajian yang dilakukan oleh Profesor Denny Indrayana, Guru Besar Hukum Tata Negara UGM, yang menyabet gelar Ph.D. di University of Melbourne, Australia, sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kerja sama antara dirinya dengan ICW. Buku ini mengupas kelembagaan komisi antikorupsi yang independen dengan pendekatan sejarah dan perbandingan internasional, yang dituntun oleh teori ketatanegaraan. Praktik yang berlaku di banyak negara dijadikan sebagai data pembanding, untuk melihat dan menganalisis perbedaan, sekaligus kelemahan dan keunggulan komparatif satu dengan yang lain. Sementara sentral kajian adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang baru saja *diinstall* komisioner baru.

Kualifikasi penulis tentu tak terbantahkan lagi. Ia merupakan pribadi yang lengkap, baik sebagai akademisi yang selama ini begitu serius terlibat dalam berbagai macam penelitian, kajian dan dialektika dalam agenda pemberantasan korupsi di Indonesia, sebagai mantan pejabat negara, yakni Wakil Menteri Hukum dan HAM pada era pemerintahan SBY periode 2 yang usahanya melakukan upaya perbaikan pada tata kelola Lembaga Pemasyarakatan, khususnya untuk pelaku korupsi, perbaikan layanan passport, dan lain-lainnya serta sebagai aktivis antikorupsi yang terlibat langsung melakukan advokasi atas berbagai macam kebijakan publik untuk tujuan pemberantasan korupsi. PuKAT (Pusat Kajian Antikorupsi) di UGM merupakan salah satu organisasi internal kampus yang didirikan olehnya dengan tujuan ikut aktif melawan korupsi di Indonesia.

Kajian mengenai kelembagaan KPK ini bertujuan untuk memberikan perspektif yang kuat pada publik secara luas mengenai arti penting komisi antikorupsi yang independen. Sekaligus sebagai masukan yang berharga bagi rezim penguasa atau pemerintahan berkuasa yang selama ini kerap mengklaim serius melawan korupsi. Kajian ini juga perlu dibaca oleh anggota DPR RI dan elit partai politik yang selama ini getol mengusulkan revisi UU KPK untuk tujuan memandulkan lembaga anti-rasuah ini, khususnya melalui pengurangan wewenang pokoknya.

Dalam sejarahnya, perang melawan korupsi di Indonesia sering berhenti karena nafas kemauan politik yang tak cukup panjang. Korupsi itu sendiri sejarahnya sudah mulai menggejala pada era sebelum kemerdekaan, ketika negara Indonesia belum memiliki nama, masih sebagai kerajaan-kerajaan yang berdiri sendiri. Masing-masing Orde di Indonesia, sejak Orde Lama, Orde Baru hingga Orde Reformasi memiliki jejak sejarahnya masing-masing dalam memberantas korupsi. Namun demikian, berbagai macam upaya, yang juga dikupas secara lebih detail dalam kajian ini, tak berdaya untuk mengurangi praktik korupsi. Hal ini diakibatkan oleh sentimen rezim penguasa, dengan berbagai macam pengaruh dari jaringan, orang-orang terdekat yang ada di sekelilingnya, maupun para pebisnis yang tak menyukai langkah-langkah progresif melawan korupsi, untuk menghentikan dan mendelegitimasi.

Dari berbagai macam inisiatif negara melawan korupsi yang telah atau pernah dilakukan pada era Orde Lama, seperti PARAN (Panitia Retooling Aparatur Negara), Operasi Budhi dan Kotrar (Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi) berhenti karena faktor prestise presiden yang tidak boleh diganggu. Berlanjut ke Orde Baru, berbagai macam usaha juga telah diambil, seperti pembentukan TPK (Tim Pemberantasan Korupsi) yang diketuai Jaksa Agung dan Operasi Tertib (Opstib) yang cepat menguap tanpa banyak hasilnya karena tak dapat menyentuh korupsi pada level elit. Ketidakmauan politik adalah pengganjalannya.

Pun pada Era Reformasi, terutama pada generasi awal, Indonesia kembali menabuh genderang perang melawan korupsi, dimulai dengan pembentukan KPKPN, KPPU dan lembaga Ombudsman, dilanjutkan dengan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) pada era Gus Dur. Pada akhirnya, KPKPN berganti menjadi KPK, dan TGPTPK dibubarkan oleh MA melalui sebuah putusan judicial review.

Barangkali, nafas yang cukup panjang ada di KPK. Usia lembaga ini sudah mencapai 12 tahun, sebuah capaian yang paling baik di antara organisasi atau lembaga pemberantas korupsi yang pernah dibentuk sebelumnya. Dari sisi kelembagaannya pun KPK dipandang lebih baik dari pada yang lahir sebelumnya. Barangkali karena KPK dibentuk dalam situasi sejarah yang berbeda, di mana atmosfer reformasi ikut memengaruhi cara pandang pemerintah dalam mendesain kelembagaan KPK, meskipun pada akhirnya, KPK dipandang sebagai ancaman serius bagi penguasa. Hal itu dibuktikan kemudian dengan

berbagai upaya untuk melawan balik KPK, seperti melalui Judicial Review (JR) di Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah dilakukan beberapa kali oleh pihak yang berbeda, melalui pelemahan internal KPK dalam bentuk kriminalisasi Komisioner KPK yang terjadi secara periodik, maupun melalui mekanisme legislasi, yakni revisi UU KPK. Dari semua usulan revisi atas UU KPK, tidak ada satupun yang mengarah pada penguatan kelembagaan KPK.

Sementara itu, jika kita berkaca pada negara lain, yang juga disinggung dalam kajian ini, salah satu faktor utama keberhasilan dalam pemberantasan korupsi adalah kemauan politik yang serius dari rezim penguasanya. Sebagai contoh Singapura dan Hongkong, dua negara kota (*city-state*) yang memiliki prestasi gemilang dalam memberantas korupsi. Singapura dan Hongkong berada di urutan atas negara-negara yang paling tidak korup menurut Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Transparansi Internasional (TI), selama bertahun-tahun, hingga saat ini. Singapura memiliki lembaga sejenis KPK, yakni CPIB (Corruption Practices Investigation Bureau), sementara Hongkong memiliki ICAC (Independent Commission Against Corruption). CPIB sebagai contoh, meskipun juga mengalami tiga kali perubahan dalam UU-nya, akan tetapi rezim berkuasa melakukannya untuk tujuan penguatan, di antaranya supaya lembaga antikorupsi ini bisa masuk ke sektor swasta, khususnya lembaga keuangan perbankan.

KPK Indonesia sendiri merupakan sebuah kombinasi dari berbagai *best practices* internasional, meskipun menurut catatan penulis, kadar independensi KPK Indonesia dianggap yang paling ideal, dibandingkan dengan KPK sejenis di negara lain. Namun demikian, untuk membuat KPK semakin efektif bekerja, penulis menyarankan beberapa hal yang perlu dilakukan. Pertama, KPK perlu dijadikan sebagai organ konstitusi, yang dengan posisi barunya, KPK tidak rentan untuk dibubarkan. Sudah ada 30-an negara di seluruh dunia yang telah menempatkan komisi antikorupsinya sebagai organ konstitusi. Kedua, Pimpinan KPK dan pegawai KPK harus memiliki imunitas sementara untuk menghindari potensi kriminalisasi yang sering terjadi. Imunitas ini tentu tak berlaku jika mereka kedapatan melakukan korupsi, atau tertangkap tangan melakukan tindak kejahatan lainnya. Ketiga, mekanisme pemilihan atau seleksi pimpinan KPK perlu diperbaiki, khususnya untuk mengurangi politik transaksional yang membuat Pimpinan KPK tersandera secara politik sejak pertama kalinya dipilih. Keempat, KPK perlu memiliki pegawai mandiri, baik pada level penyidik maupun penuntut umum. Hal ini untuk menghindari

kelumpuhan yang tidak perlu seandainya KPK sedang menangani tindak pidana korupsi pada lembaga penegak hukum lainnya. Kelima, kewenangan KPK yang kuat harus tetap dipertahankan, seperti wewenang melakukan penyadapan, tidak ada SP3, dan lain sebagainya.

Terakhir, dengan berbagai keistimewaan yang diberikan, KPK harus memiliki sistem akuntabilitas dan transparansi yang memadai. Namun sistem kontrol itu juga harus dipastikan tidak membuka celah bagi intervensi yang bisa mengganggu independensinya. Oleh karena itu, seleksi dan rekrutmen pimpinan dan pegawai KPK harus bisa menjamin bahwa yang dipilih adalah orang dengan integritas yang tinggi. Demikian halnya, penguatan pada materi kode etik dan penegakan kode etik juga perlu diperkuat agar setiap bentuk penyimpangan, meskipun kecil, bisa dideteksi dan dicegah sejak dini. Sementara dari pendekatan kontrol eksternal, KPK perlu diawasi oleh berbagai pihak, yakni BPK untuk pengelolaan keuangannya, Kominfo untuk praktik penyadapan dan pengadilan tipikor untuk wewenang penegakan hukumnya. Pengawasan eksternal perlu dilengkapi dengan kontrol publik yang kuat agar KPK bisa menjalankan peran pemberantasan korupsi yang efektif.

Jakarta, 3 April 2016

Adnan Topan Husodo
Koordinator ICW

PENGANTAR PENERBIT

*Selama penderitaan datang dari manusia,
dia bukan bencana alam,
dia pun pasti bisa dilawan dengan manusia*
(Pramoedya Ananta Toer, Anak Semua Bangsa)

Buku berjudul “*JANGAN BUNUH KPK*” ini diterbitkan di tengah upaya pelemahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang seolah tak kunjung berhenti. Sebagaimana sudah jamak diketahui, berbagai upaya pelemahan KPK selama sudah sering dilakukan, baik melalui proses kriminalisasi para pimpinannya (Antasari Azhar, Bibit Samad Rianto, Candra Hamzah, Bambang Widjoyanto, Abraham Samad) dan penyidikannya (Novel Baswedan) maupun melalui proses politik di legislasi (revisi UU KPK). Terakhir, terdapat juga pandangan yang menyatakan bahwa KPK telah dilemahkan dari dalam. Meski upaya yang terakhir ini telah ditepis oleh berbagai pihak, yang jelas hingga kini belum ada tanda-tanda bahwa upaya pelemahan tersebut berhenti.

Di saat yang sama, korupsi sebagai musuh besar bangsa seolah kian sulit diberantas. Meski sudah lama dinyatakan sebagai *extraordinary crime* dan harus diberantas melalui cara *extraordinary pula*, berita tentang pejabat yang terjerat korupsi mewarnai media setiap hari. Kondisi itu memberikan kesimpulan bahwa pemberantasan korupsi tidak bisa diharapkan hanya pada aparat penegak hukum, kejaksaan, kepolisian, maupun pengadilan. Diperlukan satu institusi khusus pemberantasan korupsi yang kokoh serta gerakan sosial untuk memerangi kejahatan yang memiliki daya rusak tinggi ini.

Buku profesor muda, aktivis tulen, yang pernah menjabat sebagai Wamenkumham Denny Indrayana ini ditulis secara serius. Memang dari judulnya terlihat seperti karya bunga rampai, tapi sejatinya bukan. Naskah ini merupakan kajian akademik yang dilakukan penulis secara serius. Substansinya adalah memperkuat desain kelembagaan KPK di tengah ancaman pelemahan melalui revisi UU KPK yang hingga kini pembahasannya ditunda dan rencananya akan dilanjutkan lagi.

Pada BAB I, KPK: PEMBUNUHAN BERULANG, Denny menjelaskan bagaimana hidup mati kelembagaan antikorupsi. Lembaga antikorupsi di zaman Orde Lama, Orde Baru sampai Era Reformasi dibahas di sini. Termasuk pembuatan UU Tipikor dan politik hukum pembentukan KPK. Selanjutnya, dengan Judul KOMISI ANTI-KORUPSI YANG EFEKTIF, dalam Bab II diuraikan kenapa diperlukankomisi negara independen semacam KPK serta perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara. Dari kajian itu, Denny selanjutnya melakukan EVALUASI & DESAIN MASA DEPAN KPK dalam Bab III. Di dalamnya, Denny menguraikan evaluasi atas kinerja dan kelembagaan KPK selama ini, formula komisi antikorupsi yang efektif, serta desain KPK masa depan. Semua itu dilakukan untuk memperkuat jaminan independensi dan kewenangan KPK di tengah ancaman pelenyapan gerakan pemberantasan korupsi.

Buku ini patut dibaca oleh akademisi hukum, aktivis antikorupsi, dan siapapun yang ingin agar korupsi tak lagi mengantui masa depan anak negeri. Selamat membaca!

DAFTAR ISI

Prakata Penulis	iii
Abraham Samad: <i>Jangan Menyerah Lawan Korupsi!</i>	v
Bambang Widjojanto: <i>Mengapa Jangan Bunuh KPK?</i>	x
Zainal Arifin Mochtar: <i>Pemberantasan (Anti) Korupsi</i>	xv
Adnan Topan Husodo: <i>Jangan Lagi Bunuh KPK</i>	xix
Pengantar Penerbit	xxiii
Daftar Isi	xxv
<hr/>	
BABI KPK: PEMBUNUHAN BERULANG	1
A. Perjuangan Membuat UU Antikorupsi	2
B. Hidup dan Matinya Kelembagaan Antikorupsi	10
1. Lembaga Antikorupsi di Masa Orde Lama	10
a. Badan Koordinasi Penilik Harta Benda	11
b. Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (Bapekan) (1959 – 1962)	12
c. Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran) I (1960–1963)	15
d. Paran II/Operasi Budi (1963 – 1967)	17
e. Komando Retooling Aparatur Revolusi (Kotrar) (1964–1967)	18
2. Lembaga Antikorupsi di Masa Orde Baru	20
a. Tim Pemberantasan Korupsi (1967)	21
b. Komisi 4 (1970)	24
c. Operasi Penertiban (1977-1981)	27
d. Tim Pemberantasan Korupsi (1982)	29
3. Lembaga Antikorupsi di Era Reformasi	30
a. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK)	30

b. Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TimTas Tipikor)	32
C. Politik Hukum Pembentukan KPK	34
D. Kesimpulan: Hidup & Mati Lembaga Antikorupsi	39

BAB II: KOMISI ANTIKORUPSI YANG EFEKTIF

A. Teori Komisi Negara Independen	45
1. Komisi Negara Independen	46
2. Mengapa Komisi Negara Independen Hadir	50
3. Ciri Komisi Negara Independen	55
4. KPK sebagai Komisi Negara Independen	61
B. Prinsip-prinsip Dasar Komisi Negara Antikorupsi	62
C. Perbandingan Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara	66
1. Perbandingan Empat Negara menurut Quah	68
a. Komisi Antikorupsi Harus bebas dari Korupsi	68
b. Komisi Antikorupsi Harus Independen, utamanya dari Polisi dan Kontrol Politik	69
c. Harus Didukung Aturan Antikorupsi yang Komprehensif	72
d. Komisi Antikorupsi harus Memunyai SDM dan Pendanaan yang Cukup	72
e. Komisi Antikorupsi harus Menerapkan Peraturan Tanpa Pandang Bulu	73
f. Dukungan Politik adalah Krusial dalam Pemberantasan Korupsi	73
2. Kajian KPK terkait Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara	74
a. Komisi Antikorupsi Independen	78
b. Dasar Hukum Komisi Antikorupsi	81
c. Kewenangan Komisi Antikorupsi	83
d. Anggaran Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara	86

e.	Status Pegawai Komisi Antikorupsi	91
f.	Kantor Perwakilan Komisi Antikorupsi	93
D.	Putusan Mahkamah Konstitusi terkait UU KPK	99
a.	Putusan Nomor 006/PUU-1/2003 tertanggal 30 Maret 2004	101
b.	Putusan Nomor 069/PUU-II/2004, tertanggal 15 Februari 2005	106
d.	Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tertanggal 19 Desember 2006	107
e.	Putusan Nomor 19/PUU-V/2007 tertanggal 13 November 2007	132
f.	Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 tertanggal 29 Oktober 2009	136
g.	Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tertanggal 1 Februari 2010	146
h.	Putusan Nomor 37-39/PUU-VIII/2010 tertanggal 15 Oktober 2010	146
i.	Putusan Nomor 60/PUU-VIII/2010 tertanggal 20 Januari 2011	149
j.	Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011	149
k.	Putusan Nomor 81/PUU-X/2012 tertanggal 2 Oktober 2012	156
l.	Putusan nomor 31/PUU-X/2012 tertanggal 8 Oktober 2012	160
<hr/>		
	BAB III : EVALUASI & DESAIN MASA DEPAN KPK	175
A.	Formula Komisi Antikorupsi yang Efektif	175
B.	Evaluasi Kinerja dan Kelembagaan KPK	180
1.	Pengaduan Masyarakat	180
2.	Penanganan Perkara	181
3.	Tipikor berdasarkan Jenis Perkara Tipikor	183
4.	Tipikor berdasarkan Jabatan	183
5.	Tipikor berdasarkan Instansi	184

6. Laporan Gratifikasi	185
7. Laporan LHKPN	87
8. Anggaran KPK & Realisasinya	187
9. SDM KPK	189
10. Koordinasi & Supervisi	190
C. Desain KPK Masa Depan	191
1. Penguatan Jaminan Independensi KPK	192
a. Menjadikan KPK sebagai Organ Konstitusi	192
b. Perbaikan Mekanisme Pemilihan Pimpinan	193
c. Imunitas Terbatas bagi Pimpinan dan Pegawai KPK .	195
d. KPK Harus Memunyai Pegawai Tetap Sendiri, Termasuk Penyidik dan Penuntut Umum	198
e. Jaminan Ketersediaan Anggaran Bagi KPK	200
2. Jaminan Kewenangan yang Kuat	201
a. Mempertahankan Kewenangan KPK	201
b. Memperkuat KPK melalui Kantor Perwakilan	202
3. Perbaikan Sistem Kontrol KPK	204
<hr/>	
BAB IV PENUTUP	207
<hr/>	
DAFTAR PUSTAKA	209
TENTANG PENULIS	215

BAB I

KPK: PEMBUNUHAN BERULANG

Sudah tidak perlu ditegaskan lagi, korupsi adalah masalah utama bangsa kita. Tentu saja masih banyak masalah bangsa yang lain. Tetapi korupsi adalah akar masalahnya. Maka kemerdekaan kita dirampas oleh koruptor. Negara ini telah merdeka, namun efek pembangunan belum dirasakan oleh banyak warga bangsa, karena korupsi yang merajalela. Pendidikan dikorupsi. Kesehatan dikorupsi. Biaya ibadah haji dikorupsi. Pengadaan pangan dikorupsi. Tidak ada satu bidang pun yang terbebas dari penyakit korupsi.

Seharusnya, korupsi dapat dicegah dan diberantas. Dicegah dengan kejujuran, diberantas dengan penegakan hukum yang efektif. Namun, pendidikan kejujuran kita sendiri sudah koruptif. Berbohong, menyontek, berlaku curang adalah bagian dari tingkah perilaku yang masih marak kita dengar di banyak pemberitaan. Di sisi lain, pilar pemberantasan korupsi juga mandul. Praktik korupsi juga mewabah dengan ganas pada profesi penegakan hukum.

Pada 30 April 2000, penulis dengan beberapa rekan aktivis Yogyakarta membentuk Lembaga Swadaya Masyarakat, *Indonesian Court Monitoring* (ICM). Visinya jelas, ikut serta menciptakan penegakan hukum yang bersih dari praktik mafia peradilan. Sudah bukan rahasia lagi bahwa hukum diperjualbelikan, keadilan diperdagangkan. Oknum Hakim, jaksa, polisi, advokat, panitera—dan semua elemen yang terkait dalam bidang penegakan hukum—termasuk para akademisi yang menjadi “Saksi Ahli”, namun terjerembab ke dalam kubangan praktik mafia peradilan.

Politik uang menghancurkan dunia politik. Uang pelicin merusak dunia bisnis. Tetapi yang paling merusak adalah, uang suap yang menghancurkan hukum dan membunuh keadilan. Ketika hukum menjadi komoditas, ketika keadilan menjadi barang dagangan, maka langit runtuh. Seharusnya politisi yang kotor, pebisnis yang culas dapat dikikis melalui penegakan hukum yang

menjerakan. Namun, ketika penegak hukum sendiri menjadi koruptor, maka hilanglah harapan untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib dan damai. Penegakan hukum yang koruptif adalah lonceng kematian bagi peradaban manusia yang berkeadilan.

Maka, di tengah rusaknya institusi hukum yang biasa, wajarlah jika kemudian solusinya adalah menghadirkan institusi hukum yang luar biasa. Itulah sebab-musabab dan arti pentingnya kelahiran Komisi Pemberantasan Korupsi. KPK adalah serum kelembagaan yang dihadirkan untuk memberantas korupsi secara luar biasa, terutama ketika institusi penegak hukum yang seharusnya melakukannya justru menjadi bagian dari praktik mafia korupsi.

Buku ini akan menguraikan bagaimana KPK dilahirkan; bagaimana komisi antikorupsi secara teori dan praktik di beberapa negara, bagaimana evaluasi kinerja KPK selama 12 tahun masa baktinya sejak 2003 hingga 2015; dan bagaimana desain KPK masa depan.¹ Bahwasanya saat ini menguat (lagi) rencana revisi UU KPK, yang oleh banyak kalangan dianggap justru akan melemahkan—bahkan membunuh KPK, sebenarnya bukan hal baru dalam politik hukum pemberantasan korupsi di tanah air. Seringkali sejarah memang berulang. Pembentukan lembaga khusus yang diberi kewenangan lebih untuk memberantas korupsi, yang lalu dilemahkan atau bahkan ditiadakan, bukanlah kali pertama terjadi di Indonesia. Namun, sebelum membahas soal lembaga antikorupsi, berikut adalah bahasan sulitnya menggolkan undang-undang antikorupsi itu sendiri.

A. Perjuangan Membuat UU Antikorupsi

Permasalahan korupsi sudah ada, bahkan sebelum republik ini berdiri, meskipun mungkin dengan peristilahan yang berbeda-beda. Di awal kemerdekaan, korupsi memang belum menjadi masalah kebangsaan. Bukan berarti saat itu tindakan koruptif belum ada.

¹ Buku ini awalnya merupakan kajian, yang dibuat untuk memenuhi tugas yang diberikan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), dalam rangka evaluasi 12 tahun kelembagaan KPK. Kajian yang telah diserahkan kepada ICW pada November 2015 itu selanjutnya diperbaiki dan lebih disempurnakan untuk menjadi buku ini.

Sangatlah wajar, jika saat itu energi bangsa masih difokuskan untuk perjuangan mempertahankan kemerdekaan.²

Namun, akhirnya, tidak butuh waktu lama bagi republik yang baru lahir, untuk melihat korupsi sebagai persoalan yang harus mendapat perhatian lebih serius. Satu dekade sejak bulan dan tahun kemerdekaan, tepatnya pada 20 Agustus 1955, sembilan hari sejak kabinetnya terbentuk, Perdana Menteri Burhanuddin Harahap berkata, “*Banyak orang kaya mendadak harus buktikan dia tidak korupsi.*”³ Karena itu, di samping mempersiapkan dan berhasil menyelenggarakan Pemilu 1955, pemberantasan korupsi menjadi salah satu prioritas kerja kabinet Burhanuddin. Menteri Keuangan Sumitro Djojohadikusumo melalui suratnya bernomor 728/M.K tanggal 8 Oktober 1955, meminta pemberantasan korupsi dilakukan dengan memperbaiki peraturan yang ada.⁴

Berawal di era Kabinet Burhanuddin itulah, rencana untuk memiliki aturan khusus korupsi dirintis. Tetapi perjalanannya tidak mudah dan berliku. Berbagai penolakan dan tentangan berdatangan, dengan berbagai alasan dan kepentingan. Sejarah mencatat, baru lima tahun kemudian, di tahun 1960, setelah 15 tahun merdeka, Indonesia memunyai Undang-Undang khusus untuk antikorupsi.

Sehari setelah Pemilu 1955, setelah melalui perdebatan beberapa lama, Kabinet Burhanuddin memutuskan untuk mengusulkan Undang-Undang Darurat terkait korupsi.⁵ Berdasarkan Pasal 96 UUD Sementara 1950, UU Darurat memunyai kekuatan yang sama dengan UU.⁶ Dalam ketatanegaraan sekarang, UU Darurat

2 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional (1999) hlm. 316 – 317.

3 Hendri F. Isnaeni, *Keadaan Darurat Korupsi*, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

4 Nurlis E. Meuko dan Arry Anggadha, *Operasi Budhi Mengusik Soekarno*, http://politik.news.viva.co.id/news/read/1427-kandasnya_operasi_budhi, diakses pada 26 Februari 2016.

5 *Ibid.*

6 Pasal 96 UUDS 1950, 1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penjelenggaraan-pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera; 2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan deradjat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

hampir serupa dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang juga sederajat dengan UU, dan diterbitkan dalam “kegentingan yang memaksa” untuk mengatur persoalan penting dan mendesak, dan baru kemudian dimintakan persetujuan DPR. Sama halnya dengan Perppu, UU Darurat terlebih dahulu berlaku dan baru setelahnya dibahas dengan DPR.⁷ Rencana untuk menerbitkan UU Darurat tersebut menunjukkan betapa sudah seriusnya derajat bahaya korupsi di dekade pertama umur republik, dan sayangnya terus hingga kini.

Menurut Menteri Kehakiman saat itu, Lukman Wiradinata, RUU Darurat tentang korupsi memuat hal-hal yang progresif, seperti pembuktian terbalik, pemberlakuan surut, pembentukan pengadilan khusus korupsi (direncanakan di Jakarta, Surabaya, Medan, dan Makassar), dan pemberian kewenangan tambahan agar Jaksa Agung lebih efektif memberantas korupsi.⁸ Rancangan UU Darurat tersebut membuktikan bahwa konsep-konsep pemberantasan korupsi secara luar biasa telah ada sejak awal republik berdiri, dan ironisnya masih menjadi polemik yang berulang hingga saat ini. Persoalan tentang pembuktian terbalik misalnya, masih menjadi perdebatan dan tetap dirasakan kurang maksimal berdasarkan undang-undang terbaru. Demikian pula halnya dengan keberadaan pengadilan tipikor yang sempat menjadi perdebatan hangat, sebelum akhirnya diputuskan kejelasan eksistensinya oleh Mahkamah Konstitusi di tahun 2006, dan makin dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi.

Yang pasti, perdebatan terkait upaya pemberantasan korupsi, bukan pula hanya terjadi di masa kekinian. Sejak awal, setiap ide yang terkait pemberantasan korupsi selalu menimbulkan pertentangan dan pertarungan politik. Demikian halnya ide UU Darurat yang diinisiasi Kabinet Burhanuddin yang mendapatkan pertentangan dari partai oposisi kala itu yaitu PNI dan PKI. Meskipun mendapatkan dukungan partai koalisi pemerintah—PSI, Partai Katolik, dan Partai Buruh—rencana penerbitan UU Darurat itu akhirnya gagal.⁹

7 Pasal 97 UUDS 1950.

8 Isnaeni, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

9 *Ibid.*

Salah satunya karena juga tidak didukung oleh Nahdlatul Ulama yang beberapa anggotanya diberitakan media terlibat korupsi. NU menganggap RUU Darurat itu bermotif non-hukum, yaitu untuk menyingkirkan lawan politik dalam pemilu 1955. Terlebih draft tersebut juga mengusulkan seseorang bisa ditangkap, tanpa melalui proses pengadilan. Bagi NU, proses demikian bertentangan dengan prinsip hukum Islam di samping tidak sejalan dengan asas praduga tidak bersalah.¹⁰

Meskipun berkeras tetap memasukkan RUU Darurat tentang korupsi itu untuk ditandatangani Presiden Soekarno, akhirnya Perdana Menteri Burhanuddin gagal mewujudkan Undang-Undang pertama terkait pemberantasan korupsi dalam sejarah republik. Presiden Soekarno menolak menandatangani RUU Darurat tersebut, dan mengusulkan proses legislasi normal melalui pembahasan dengan parlemen.¹¹ Herbert Feith menduga, sebenarnya RUU Darurat tetap mungkin diterbitkan melalui Wakil Presiden Mohammad Hatta yang diyakini mau membubuhkan tanda tangan, saat Presiden Soekarno di luar kota. Tetapi, karena khawatir tidak mendapatkan dukungan militer, maka opsi itu tidak dilakukan. Kabinet akhirnya menuruti kemauan Presiden Soekarno untuk mengajukan RUU antikorupsi melalui proses normal ke parlemen pada tanggal 8 November 1955. Seperti telah diduga sedari awal, RUU itu akhirnya tidak pernah dibahas.¹²

Alih-alih berhasil, justru Kabinet Burhanuddin Harahap jatuh pada 3 Maret 1956, dan mengembalikan mandatnya kepada Presiden Soekarno. Mereka kehilangan dukungan koalisi, termasuk dengan mundurnya dua menteri dari NU—Menteri Agama, K.H. Mohammad Iqbal, dan Menteri Dalam Negeri, Sunarjo,—pada awal Januari 1956, sebagai konsekuensi kegigihan Kabinet Burhanuddin untuk melahirkan Undang-Undang Antikorupsi.¹³

Terlepas dari alasan yang mendasari penolakan NU terhadap RUU antikorupsi tersebut, mundurnya dua menteri dari NU karena

10 Masdar F. Masudi dan Syafiq Hasyim, *K.H. Mohammad Iqbal: Pengembangan Kementerian Agama* dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (editor), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik* (1998) hlm. 162 – 163.

11 Isnaeni, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

perbedaan sikap politik partainya dengan garis kebijakan perdana menteri tentu merupakan pilihan yang layak diberikan apresiasi. Itulah sikap politik yang layak dicontoh. Secara sederhana sikap politik yang fair adalah, berada di dalam pemerintahan jika mendukung, dan berada di luar pemerintahan jika tidak sejalan. Menjadi oposisi adalah posisi yang juga terhormat, untuk menjadi penyeimbang dan menjalankan fungsi kontrol kepada pemerintah yang berkuasa. Apalagi tentu tidaklah bijak jika berada di dalam pemerintahan semata-mata karena mempertahankan jabatan, padahal secara kebijakan sudah tidak lagi sejalan. Dalam konteks itulah, sikap NU yang menarik dua kadernya dari kabinet tetap layak dihormati, dan patut dijadikan teladan bagi parpol dan politisi masa kini.

Masih terkait perjuangan membuat undang-undang antikorupsi, beruntung Kabinet Ali Sastroamidjojo Ke-2, yang menggantikan Kabinet Burhanuddin, tetap memandang penting hadirnya UU tersebut. Dipelopori oleh Moeljatno, Menteri Kehakiman yang juga Guru Besar Hukum Pidana UGM Yogyakarta, upaya kedua menggolkan UU Antikorupsi kembali dilakukan. Namun, upaya kedua inipun akhirnya gagal.

Awalnya, usulan RUU Antikorupsi itu sempat membelah kabinet menjadi dua. Salah satunya karena adanya dugaan korupsi di percetakan negara terkait kertas suara pemilu, yang menyeret nama Menteri Luar Negeri, Roeslan Abdoelgani.¹⁴ Hampir saja pengusulan RUU Antikorupsi gagal diluncurkan ke parlemen. Namun, dengan kegigihan Prof. Moeljatno, termasuk dengan ancaman mengundurkan diri dari posisinya selaku Menteri

14 Antara 1951 – 1956, korupsi mulai ramai diberitakan koran Indonesia Raya yang dikomandani Mochtar Lubis dan Rosihan Anwar. Pemberitaan dugaan korupsi Roeslan Abdoelgani—Menteri Luar Negeri kala itu—menyebabkan koran tersebut dibredel. Atas intervensi PM Ali Sastroamidjojo, Roeslan Abdoelgani, gagal ditangkap oleh Polisi Militer. Sebelumnya Lie Hok Thay mengaku memberikan satu setengah juta rupiah kepada Roeslan, yang diperoleh dari ongkos cetak kartu suara pemilu. Dalam kasus tersebut mantan Menteri Penerangan kabinet Burhanuddin Harahap, Syamsudin Sutan Makmur, dan Direktur Percetakan Negara, Pieter de Queljoe berhasil ditangkap. Di sisi lain, Mochtar Lubis dan Rosihan Anwar justru kemudian dipenjara tahun 1961 karena dianggap sebagai lawan politik Soekarno. Lihat, Korupsi di Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Korupsi_di_Indonesia diakses pada 22 Februari 2016.

Kehakiman, kabinet akhirnya bersepakat dan RUU itu resmi diajukan ke parlemen pada Oktober 1956.¹⁵

Meski berhasil sampai ke DPR, sekali lagi RUU itu gagal menjadi UU. Kali ini sejarah mencatat bahwa penolakan kuat datang dari kalangan profesi hukum, yaitu jaksa dan polisi. Asosiasi Kejaksaan menolak RUU tersebut karena menganggap Jaksa Agung diposisikan sebagai subordinate Menteri Kehakiman. Polisi pada sisi yang lain keberatan dengan kontrol penuntutan Menteri Kehakiman atas kerja-kerja represif dan preventif kepolisian. Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI) bahkan mengancam mogok jika kabinet tidak mau mendiskusikan RUU itu dengan mereka. Perlawanan kuat dari jaksa dan polisi itulah yang menjadi salah satu sebab kegagalan kedua hadirnya UU antikorupsi di tanah air. Akibat lainnya, Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2 akhirnya hanya berumur setahun, dan berakhir pada Maret 1957.¹⁶

Di satu sisi, kegagalan kedua pembuatan undang-undang antikorupsi tersebut tentu patut disesali, karena Indonesia jelas membutuhkan undang-undang itu. Namun, di sisi lain, sejarah menemukan jalan keluarnya sendiri. Pada 14 Maret 1957, satu setengah jam setelah kabinet Ali Sastroamidjojo dibubarkan, Presiden Soekarno menetapkan negara dalam keadaan perang dan darurat (SOB = *Staat van Oorlog en Beleg*).¹⁷ Dengan berlakunya Undang-Undang Keadaan Bahaya itulah, militer menjadi berwenang masuk ke persoalan sipil dan membuka kesempatan hadirnya embrio UU antikorupsi.¹⁸

Adalah Jenderal AH Nasution, KSAD kala itu, yang mengambil inisiatif mengeluarkan hukum positif antikorupsi. Akhirnya, sejarah mencatat, kata “korupsi” pertama kali muncul sebagai istilah yuridis pada tahun 1957—dua belas tahun setelah tahun kemerdekaan, yaitu saat dikeluarkannya Peraturan Penguasa Militer No. PRT/

15 Isnaeni, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

16 *Ibid.*

17 Sejarah Lembaga Kepresidenan Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_lembaga_kepresidenan_Indonesia#Periode_1950.E2.80.931959 diakses pada 24 Februari 2016.

18 Isnaeni, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi.¹⁹ Peraturan tersebut dibuat oleh Angkatan Darat dan Angkatan Laut untuk memberantas korupsi yang dirasakan mulai merajalela. Peraturan Penguasa Militer tersebut kemudian dilengkapi dengan Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/08/1957 tentang Pemilikan Harta Benda, dan Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/011/1957 tentang Penyitaan dan Perampasan Barang-barang. Kedua peraturan tersebut dimaksudkan pula agar pemberantasan korupsi dapat lebih efektif.²⁰ Yaitu, dengan menyelidiki hingga merampas harta benda orang atau badan yang kekayaannya meningkat secara tajam, dan karenanya mencurigakan.

Setahun kemudian, tahun 1958, peraturan antikorupsi itu ditingkatkan lebih menasional menjadi Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 No. Prt/Peperpu/013/1958 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya; serta Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Laut No. Prt/ZI/1/7 tanggal 17 April 1958. Peraturan-peraturan tersebut dimaksudkan untuk memberantas tindak pidana korupsi yang semakin meluas kala itu, yang tentu saja terus menggerogoti wibawa pemerintah.²¹

Pada 9 Juni 1960, pemerintah mencabut dua Peperpu tahun 1958 tersebut dan menggantikannya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 24 tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 5 Peprpu tersebut mewajibkan setiap tersangka memberi keterangan tentang seluruh harta-bendanya dan keluarganya, jika diminta oleh jaksa. Perppu tersebut juga sudah mengatur bahwa konsep kerahasiaan bank dapat dikesampingkan dalam hal jaksa meminta keterangan keuangan seorang tersangka.²²

Kedua Peraturan Penguasa Perang Pusat itulah yang kemudian menjadi cikal-bakal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan

19 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, hlm. 316 – 317.

20 *Ibid.*

21 *Ibid* 317.

22 Isnaeni, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 24 Februari 2016.

dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No. 24 Prp. tahun 1960), yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang merupakan hukum materiil kejahatan korupsi di masa Orde Baru.

Setelah bertahan hampir tiga dekade di masa Orde Baru, baru di awal reformasi tahun 1999 UU Nomor 3 Tahun 1971 digantikan oleh Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001. Sampai buku ini ditulis, undang-undang terakhir yang disahkan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Anti Korupsi, 2003).²³

Dari perjalanan sejarah kebangsaan di atas, ada beberapa hal menarik yang patut dicatat. *Pertama*, pertarungan melawan koruptor, selalu menghadapi tantangan yang tidak mudah. Pertarungan tidak selalu berbentuk fisik, tetapi juga merambah pada pertentangan gagasan dalam aturan antikorupsi. Sejarah awal kemerdekaan hingga era Orde Lama menunjukkan kelompok oposan berhasil menggagalkan—paling tidak dua kali—kelahiran Undang-Undang Antikorupsi. *Kedua*, RUU hingga UU Antikorupsi di awal kemerdekaan hingga masa Orde Lama sudah merumuskan aturan antikorupsi yang progresif, seperti pembuktian terbalik, perampasan asset, pemberlakuan surut, hingga pengeyampingan aturan kerahasiaan perbankan—yang semuanya didedikasikan bagi pemberantasan korupsi secara lebih efektif. *Ketiga*, satu hal yang menjadi faktor penentu keberhasilan proses legislasi antikorupsi di masa itu pada akhirnya adalah “turun gelanggangnya” para pimpinan tentara yang bersih, dan memandang korupsi sangat berbahaya dan karenanya harus diberantas.

23 Buku ini memilih untuk lebih menguraikan sejaran UU antikorupsi di awal kemerdekaan hingga Orde Lama, yang belum banyak buku yang menjabarkannya.. Sedangkan setelahnya, yaitu di masa Orde Baru dan era reformasi, tidak dijabarkan secara lebih detail, karena masih banyak buku yang menulis dan mengulasnya.

Setelah dua perdana menteri (Burhanuddin Harahap dan Ali Sastroamidjojo) gagal, pintu kelahiran UU Antikorupsi akhirnya dipelopori oleh kalangan militer. Tanpa urun rembug dan kesadaran pimpinan tentara (seperti Jenderal AH Nasution), bisa jadi proses legislasi antikorupsi menemui jalan buntu. Pada sisi yang lain, dorongan pimpinan TNI tersebut tentu didasari oleh kesadaran bahwa korupsi bukan hanya telah membahayakan kehidupan berbangsa, namun telah juga merusak profesionalisme tentara. Patut dicatat, korupsi yang menjangkiti aparatur negara—apalagi yang memegang senjata—tentulah sangat berbahaya. Tanpa kesadaran dari internal jajaran TNI sendiri untuk memberantasnya, maka korupsi di lingkungan militer menjadi sangat sulit, sekaligus sangat berbahaya untuk ditumpas.

Dengan catatan itu, sejarah perjalanan pembuatan antikorupsi—khususnya di masa awal kemerdekaan, hingga era Orde Lama—berakhir. Selanjutnya, buku ini kembali ke fokus awalnya yaitu mengulas kelembagaan khusus antikorupsi, yang sebenarnya juga sudah dimulai sejak era Orde Lama terus berlanjut hingga era reformasi.

B. Hidup dan Matinya Kelembagaan Antikorupsi

Sebagai pasangan dari UU Antikorupsi, sejarah politik hukum pemberantasan korupsi juga menghadirkan lembaga khusus antikorupsi. Seluruh era pemerintahan, dari Orde Lama, Orde Baru hingga era reformasi, memunyai rekam sejarah kelembagaan antikorupsi. Berikut adalah uraian lebih detailnya.

1. Lembaga Antikorupsi di Masa Orde Lama

Seiring dengan berkembangnya kehidupan bernegara, wabah korupsi juga mulai memasuki birokrasi di tanah air. Dalam waktu tidak terlalu lama, satu dekade sejak kemerdekaan, korupsi sudah mulai menjadi persoalan kebangsaan. Maka, di samping mulai mendorong lahirnya hukum positif antikorupsi, institusi yang diberikan kewenangan khusus memberantas korupsi juga mulai dimunculkan.

a. Badan Koordinasi Penilik Harta Benda

Sebagaimana telah dijelaskan, usaha pemberantasan korupsi yang termasuk awal dilakukan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer untuk Daerah Kekuasaan Angkatan Darat dengan Peraturan No. PRT/PM/06/1957, tentang Pemberantasan Korupsi. Sebagai pelaksanaan dari aturan tersebut dikeluarkan pula Peraturan Penguasa Perang Angkatan Darat No. Prt/Perpu 013/1958 tanggal 16 April 1958 tentang Peraturan Pemberantasan Korupsi, yang dilengkapi dengan pembentukan Badan Koordinasi Penilik Harta Benda, yang mengatur:²⁴

- Di tiap-tiap wilayah Pengadilan Tinggi diadakan suatu Badan Koordinasi Penilik Harta Benda, yang selanjutnya disebut Badan Koordinasi yang dipimpin oleh Pengawas Kepala Kejaksaan-kejaksaan Pengadilan Negeri Provinsi setempat dan yang memunyai hak mengadakan penilikan harta benda setiap orang dan setiap badan, jika ada petunjuk kuat, bahwa harta benda itu diperoleh dengan jalan yang diuraikan dalam pasal 3 (dari hasil korupsi).
- Bagian IV mengatur tentang kekuasaan Badan Koordinasi Penilik Harta Benda untuk menyita harta benda dan lain-lain. Kekuasaan harta benda yang dapat disita antara lain:
 - a. Harta benda seseorang atau suatu badan yang dengan sengaja tidak diterangkan olehnya atau oleh pengurusnya.
 - b. Harta benda seseorang yang kekayaannya setelah diselidiki dianggap tidak seimbang dengan penghasilan mata pencahariannya.
- Bagian V mengatur tentang Pemeriksaan Harta Benda oleh Pengadilan Tinggi, yaitu usaha untuk mengembalikan kerugian negara yang dapat dilakukan dengan jalur perdata, seperti:
 - a. Badan Penilik Harta Benda memunyai hak penilikan harta benda setiap orang dan setiap badan, jika ada petunjuk kuat, bahwa harta benda itu diperoleh dari korupsi.
 - b. Penilik Harta Benda dapat menyita dan merampas harta benda seseorang yang kekayaannya setelah diselidiki dianggap tidak seimbang dengan penghasilan mata pencahariannya.

²⁴ <https://soejonokarni.wordpress.com/category/12-perkembangan-korupsi-dan-pemberantasan-korupsi-di-indonesia/>, diakses pada 8 Maret 2016.

Badan Koordinasi Penilik Harta Benda inilah yang merupakan lembaga pertama dalam sejarah republik dengan kewenangan yang mencakup upaya antikorupsi. Badan ini menunjukkan bahwa konsep pelaporan harta kekayaan oleh penyelenggara negara, sebagaimana yang sekarang menjadi kewenangan KPK, bukanlah ide baru. Sistem itu sudah ada sejak lama, dan terus berkembang hingga kini, sebagai salah satu mekanisme pencegahan tindak pidana korupsi.

b. Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (Bapekan) (1959 – 1962)

Awalnya, lembaga antikorupsi difokuskan lebih pada langkah pencegahan, utamanya di lingkungan birokrasi. Pada masa kabinet Ali Sastroamidjojo yang Ke-2, tepatnya pada tahun 1957, penertiban korupsi birokrasi menjadi salah satu perhatian utama. Untuk penertiban, penataan, dan pendayagunaan aparat negara tersebut dibentuklah Panitia Organisasi Kementerian (PANOK). Termasuk, lahir pula Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957. Kedua lembaga yang menertibkan aparatur negara tersebut langsung berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Perdana Menteri.²⁵

Selanjutnya, dengan dasar UU Keadaan Bahaya, yang memungkinkan militer masuk ke wilayah sipil, khususnya pemberantasan korupsi, Jenderal Nasution selaku pemegang komando SOB, berikhtiar melakukan upaya penertiban hukum dan disiplin serta pembersihan di organisasi pemerintah baik itu sipil maupun militer.²⁶ Gebrakan awal yang dilakukan Nasution adalah melakukan pengusutan di korp pegawai negeri. Nasution lalu mengusulkan kepada Presiden Soekarno untuk membentuk suatu badan yang secara khusus mengawasi kinerja dari aparatur negara. Presiden menyetujui usul dari Nasution dan memintanya untuk

25 Jejak Langkah & Kiprah Pengabdian Kementerian PAN RB <http://www.menpan.go.id/tentang-kami/tentang-kami/kiprah-pengabdian-kementerian-panrb> diakses pada 22 Februari 2016.

26 Saifulloh Ramdani, *Pola Pelemahan Badan Pemberantasan Korupsi Dari Masa Ke Masa*, <https://www.selasar.com/budaya/pelemahan-badan-pemberantasan-korupsi-dari-masa-ke-masa#>, diakses 26 Februari 2016.

menyusun organisasinya, hingga akhirnya terbentuklah Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (**Bapekan**) berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No 1 tahun 1959.²⁷ Bapekan bertugas mengawasi, meneliti, dan mengajukan pertimbangan kepada presiden terhadap kegiatan aparatur negara.²⁸ Badan ini juga menerima dan menyelesaikan pengaduan terhadap kegiatan aparatur negara yang dinilai melenceng. Bapekan bertanggung jawab kepada presiden.²⁹

Sebagai Ketua Bapekan, atas usul Nasution pula, Presiden Soekarno mempercayakan kepada Sri Sultan Hamengkubuwono IX, yang di beri kedudukan setaraf menteri. Soekarno juga mengangkat Samadikoen (merangkap wakil ketua), Semaun, Arnold Mononutu, dan Letkol Soedirgo sebagai anggota melalui Keputusan Presiden No 177 tahun 1959. Selanjutnya, untuk membantu Bapekan menjalankan tugas-tugasnya, Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No 230 Tahun 1959 tentang Sekretariat Bapekan yang menjadi dasar pengangkatan Selo Soemardjan sebagai Sekretaris Bapekan.

Di dalam Perpres Nomor 1 Tahun 1959 tentang Bapekan memang tidak ada kata “korupsi” sama sekali. Jika membaca aturan pembentukan itu, kesan yang muncul Bapekan lebih merupakan upaya kontrol Presiden Soekarno kepada birokrasi. Namun, dalam praktiknya Bapekan diberi kewenangan untuk menerima pengaduan dari siapapun terhadap ketidakberesan aparatur negara.³⁰ Meski ada pula pengaduan kasus non-korupsi, akhirnya mayoritas pengaduan yang diterima Bapekan melalui Tromol Nomor 8 adalah kasus korupsi. Dari keseluruhan kasus korupsi yang dilaporkan di antaranya terkait kekayaan yang tidak wajar, penyimpangan di instansi militer, dan penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang Gubernur di wilayah Kalimantan—

27 Menariknya, lebih detail soal Bapekan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1959 tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara, tertanggal 28 September 1958. Menarik karena dalam aturan sekarang, Peraturan Pemerintah berada di bawah Peraturan Presiden.

28 A.H Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 5: Kenangan Masa Orde Lama* (1989) hlm. 256.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

meskipun, terkait laporan atas sang gubernur itu, kemudian tidak ada kelanjutannya lagi dari pelapor sendiri.³¹

Dalam perjalanannya, Bapekan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Setahun sejak pembentukannya, yaitu pada akhir Juli 1960, Bapekan menerima 912 pengaduan dari masyarakat. Dari jumlah itu, Bapekan menyelesaikan 402 pengaduan. Sebagaimana tertulis dalam Laporan Rahasia Bapekan kepada Presiden 20 Juli 1960, provinsi yang paling banyak mengirimkan pengaduan adalah Jawa Timur. Sedangkan provinsi yang tercatat tidak pernah mengirimkan pengaduan adalah Kalimantan Timur dan Irian Barat, tanpa dijelaskan mengapa demikian. Pengaduan yang terus berdatangan itu menunjukkan masyarakat mengakui dan memiliki *trust* pada Bapekan.³² Namun, kepercayaan masyarakat itu saja tidak cukup, pada akhirnya Bapekan dibubarkan oleh Presiden Soekarno. Diawali dengan Keputusan Presiden No 166 tahun 1962 yang memberhentikan dengan hormat Hamengkubuwu IX, Samadikun, dan Semaun pada 4 Mei 1962; sehari kemudian dengan Peraturan Presiden No 3 tahun 1962 tentang Bapekan resmi dibubarkan.³³ Saat bubar, hidup Bapekan belum genap berusia tiga tahun.

Tidak jelas apa yang menyebabkan Bapekan dibubarkan. Sebagai ketuanya, Sri Sultan Hamengkubuwono pun tidak mengetahui pembubaran lembaga yang dipimpinnya. Sultan sedang berada di luar negeri ketika pembubaran dilakukan, dan belakangan ketika kembali di tanah air baru mengetahuinya. Presiden Soekarno sama sekali tidak membicarakan rencana pembubaran itu dengan Bapekan.³⁴

Sebelumnya, ketika pamornya mulai menanjak, Bapekan juga tidak diajak berbicara ketika Presiden Soekarno menyetujui lahirnya Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran), yang dibentuk Jenderal A.H. Nasution. Bapekan dan Paran nyaris terlibat konflik kelembagaan, terlebih ketika Paran menyatakan Bapekan akan

31 Hendaru Tri Hanggoro, *Kirim Pengaduan ke Tromol No 8*, <http://historia.id/modern/kirim-pengaduan-ke-tromol-no-8>, diakses pada 25 Februari 2016.

32 Hendaru Tri Hanggoro, *Gesekan dengan Paran*, <http://historia.id/modern/gesekan-dengan-paran>, diakses pada 25 Februari 2016.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

dibubarkan. Akhirnya melalui pembicaraan antara Sultan sebagai Ketua Bapekan dengan Nasution sebagai Ketua Paran, keduanya sepakat melakukan pembagian fokus pekerjaan. Gesekan antara kedua lembaga itupun berakhir, terlebih sebenarnya Bapekan terbentuk, dan ketuanya terpilih atas usul Nasution sendiri.³⁵

Namun, bukan berarti keberadaan Bapekan telah aman. Pada tahun 1962, dalam rangka persiapan menjadi tuan rumah Asian Games, dimulailah pembangunan Stadion Senayan—kini Gelora Bung Karno. Laporan dugaan korupsi pembangunan stadium Senayan itu deras mengalir ke Bapekan. Di saat sedang giat menyelidik dugaan korupsi pembangunan Senayan itulah Bapekan dibubarkan.³⁶ Apakah itu ada hubungannya? Apakah Bapekan diserang balik oleh koruptor? Tidak ada bukti tegas yang dapat menjadi dasar untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan kritis tersebut. Namun, bahwasanya suatu lembaga antikorupsi telah menjalankan tugasnya dengan baik, mendapatkan kepercayaan masyarakat, namun kemudian justru dibubarkan, adalah fakta sejarah menyangkut kelahiran, dan akhirnya kematian, Bapekan.

c. Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran) I (1960–1963)

Meskipun awalnya mengatakan tidak ada rencana membubarkan Bapekan, pada akhirnya ketiadaan Bapekan membuka ruang lebih lebar bagi kiprah Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran). Lembaga ini terbentuk pada tahun 1960, saat Bapekan masih ada.³⁷ Paran dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1960.³⁸ Paran dipimpin oleh A.H. Nasution dan dibantu oleh 2 orang anggota yakni Prof. M. Yamin dan Roeslan Abdulgani. Salah satu karya Paran adalah Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 1962 tentang

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 *Ibid.* Ada kajian lain yang mengatakan Paran dibentuk lebih awal pada 1957. Informasi pembentukan Paran yang lebih awal itu juga mengatakan, karena penolakan pendataan kekayaan pejabat negara, Paran mengembalikan mandatnya kepada Kabinet Djuanda yang dalam sejarah memerintah pada 9 April 1957 – 10 Juli 1959. Lihat misalnya, <http://www.antikorupsi.org/id/content/korupsi-dari-dulu-hingga-kini> diakses pada 25 Februari 2016, Febri Diansyah, *Membunuh KPK*, Kompas, 3 Oktober 2012.

38 Terkait Keppres pembentukan itu, diterbitkan pula Keputusan Presiden Nomor 184 Tahun 1962 tentang Pengangkatan Dr. H. Roeslan Abdulgani sebagai Ketua Panitia Pembina Jiwa Revolusi dan Anggota Panitia Retooling.

Peraturan Tata Tertib Aparatur Pemerintah Negara Tingkat Tertinggi.³⁹

Dalam suratnya kepada para pimpinan negara tertanggal 9 September 1960, Paran menguraikan beberapa pemaknaan terkait kelembagaannya. Kata ‘retooling’ diartikan sebagai, “pembongkaran susunan peralatan yang tak efisien dengan penggantian susunan peralatan yang baru. Ia adalah “ordering” baru dan “herordering” baru, dengan maksud agar tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari Revolusi kita dapat tercapai”.⁴⁰ Lebih jauh, ‘Retooling Aparatur Negara’ diartikan sebagai, “Suatu usaha mengadakan perombakan dalam Jiwa, Susunan dan Tata Kerja, dan Perorangan dari semua badan-badan kelengkapan Negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan lain-lain lapangan di pusat maupun di daerah-daerah untuk disesuaikan dengan Manifesto Politik dan USDEK guna secara efisien mencapai tujuan negara dalam jangka pendek maupun jangka panjang”.⁴¹ Dengan pengertian demikian, sebenarnya tidak terlalu jelas peran Paran dalam agenda antikorupsi, paling tidak jika dibandingkan dengan Bapekan yang digantikannya.

Meski demikian, tugas Paran yang mengundang kontroversi adalah pendataan kekayaan pejabat negara. Para pejabat diwajibkan mengisi formulir data kekayaan yang telah disediakan. Dalam perkembangannya, kewajiban pengisian formulir tersebut mendapat penolakan dari para pejabat. Para pejabat yang menolak itu beralasan bahwa tidak ada dasar hukum untuk memberikan laporan kepada Paran. Pertanggungjawaban mereka adalah kepada pimpinan tertinggi, karena itu menurut para pejabat ini formulir tidak tepat diserahkan kepada Paran, akan tetapi langsung kepada presiden. Penolakan demikian terbukti menjadikan Paran mandul, dan akhirnya bubar.⁴² Atau lebih tepatnya Paran kemudian berubah nama menjadi Operasi Budi.

39 Birokrasi di Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Birokrasi_di_Indonesia, diakses pada 22 Februari 2016.

40 Surat Paran Nomor. 18998/60 tertanggal 9 September 1960. Penulisan ejaan telah disesuaikan dengan Ejaan Yang Disempurnakan.

41 *Ibid.*

42 <http://www.antikorupsi.org/id/content/korupsi-dari-dulu-hingga-kini>, diakses pada 25 Februari 2016.

d. Paran II/Operasi Budi (1963 – 1967)

Pada tahun 1963 melalui Keputusan Presiden No. 277 Tahun 1963, upaya pemberantasan korupsi kembali dilakukan. Melalui keputusan presiden tersebut, Paran diperkenalkan dengan istilah “Operasi Budi”. Jenderal A.H. Nasution yang saat itu menjabat sebagai Menkohanam/Kasab kembali diangkat sebagai ketua, kali ini dibantu oleh Wiryono Prodjodikusumo. Tugas mereka lebih berat, yaitu meneruskan kasus-kasus korupsi ke meja pengadilan.⁴³

Sebelumnya Operasi Budi diatur hanya dengan Keputusan Wakil Menteri Pertama Bidang Pertahanan/Keamanan No. M/A/271 tahun 1962. Berdasarkan Keppres 277, Regu Kerja Budi bertugas, “membantu Menteri Koordinator Kompartemen Pertahanan/Keamanan/Ketua Panitia Retooling Aparatur Negara dalam melakukan pengamanan dan penertiban pelaksanaan program sandang-pangan dan Pembangunan Semesta Berencana khususnya dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan terhadap penyelewengan-penyelewengan ekonomi dan korupsi”.⁴⁴

Sasaran kerja Operasi Budi adalah perusahaan-perusahaan negara serta lembaga-lembaga negara lainnya yang dianggap rawan praktik korupsi dan kolusi. Namun, kerja Operasi Budi tidak berjalan mulus. Contohnya, untuk menghindari pemeriksaan, Dirut Pertamina mengajukan permohonan kepada presiden untuk menjalankan tugas ke luar negeri—yang anehnya dikabulkan oleh Presiden Soekarno. Sedangkan direksi Pertamina yang lain ikut pula menolak diperiksa dengan alasan belum mendapat izin dari atasan.⁴⁵ Hingga kini alasan dan jurus yang serupa seringkali kita dengar didalihkan orang-orang yang diperiksa dalam kasus korupsi.

Meskipun menghadapi banyak tantangan, dalam kurun waktu 3 bulan sejak Operasi Budi dijalankan, keuangan negara dapat diselamatkan sebanyak kurang lebih Rp 11 miliar, suatu jumlah yang cukup banyak untuk ukuran pada saat itu. Namun,

43 *Ibid.*

44 Bagian Kedua, Keputusan Presiden No 277 Tahun 1963.

45 <http://www.antikorupsi.org/id/content/korupsi-dari-dulu-hingga-kini>, diakses pada 25 Februari 2016.

keberhasilan demikian sekali lagi bukan jaminan bagi keselamatan lembaga antikorupsi. Justru sebaliknya, jika mulai berhasil, maka lembaga antikorupsi makin terancam dibubarkan. Demikian pula halnya dengan Operasi Budi, keberhasilan kerjanya justru dianggap mengganggu pamor Presiden Soekarno.⁴⁶

Ada catatan yang menyebutkan Operasi Budi akhirnya bubar salah satunya karena mengusik Direktur Perusahaan Dagang Negara Harsono Reksoatmodjo, yang diperiksa atas tuduhan menggunakan wewenangnya untuk mendirikan perusahaan pribadi. Harsono yang dikenal sebagai orang dekat Presiden Soekarno itu dituduh telah merugikan negara ratusan juta rupiah. Ketika Harsono ditangkap, Ketua Paran, Jenderal Nasution, dan wakilnya, Wiryono Prodjodikoro, (Mahkamah Agung), dipanggil presiden ke Istana Bogor. Waperdam Soebandrio menceramahi keduanya bahwa, “*apa yang diributkan itu sama sekali tak penting*”.⁴⁷

Persoalan lain adalah adanya persaingan politik antara Angkatan Darat dan PKI di tingkat nasional, yang ikut melemahkan Paran/Operasi Budi. Musuh-musuh politik Nasution membisikkan kepada Presiden Soekarno bahwa Operasi Budi merupakan kendaraan Nasution untuk menghimpun kekuatan guna menyaingi presiden. Akhirnya, dengan berbagai persoalan tersebut, pada Mei 1964, Soebandrio mengumumkan pembubaran Operasi Budi. Sebelumnya, Presiden Soekarno sudah menyiapkan organisasi penggantinya yaitu, Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (Kotrar).⁴⁸

e. Komando Retooling Aparatur Revolusi (Kotrar) (1964–1967)

Sebelum Paran/Operasi Budi resmi dibubarkan, Presiden Soekarno bahkan telah membentuk lembaga baru yang bertugas melaksanakan pekerjaan Paran. Pada 27 April 1964, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1964, dibentuk Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (**Kotrar**). Baru setelah

46 *Ibid.*

47 MF. Mukthi, *Jaksa Priyatna Pernah Tantang Jenderal Duel Pistol*, <http://historia.id/modern/jaksa-priyatna-pernah-tantang-jenderal-duel-pistol>, diakses pada tanggal 26 Februari 2016.

48 *Ibid.*

Kotrar dilahirkan, pada 12 Mei 1964, Presiden Soekarno secara resmi membubarkan Paran/Operasi Budi berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 1964. Meskipun berdasarkan Keppres pembentukannya (98 Tahun 1964) Kotrar tidak secara tegas disebutkan sebagai lembaga antikorupsi, namun berdasarkan Keppres pembubaran Paran/Operasi Budi (117/1964), pada bagian keduanya secara jelas diatur, semua pekerjaan Paran yang belum selesai untuk kelanjutannya diserahkan kepada Presiden sebagai Panglima Besar Kotrar. Dengan demikian, aturan itu secara jelas memberi mandat Kotrar untuk melanjutkan tugas antikorupsi Paran.⁴⁹

Berbeda dengan lembaga antikorupsi sebelumnya, Keppres Kotrar mengatur bahwa ketua lembaga antikorupsi ini adalah Presiden Soekarno sendiri, yang kemudian dibantu oleh Soebandrio, Ahmad Yani, dan Wiriadinata.⁵⁰ Dapat diargumenkan bahwa posisi Ketua Kotrar yang langsung dipegang oleh Presiden sejalan dengan alasan pembubaran Paran, yang tugas-tugas antikorupsinya dianggap melewati prestise presiden.

Sayangnya, jabaran tugas Kotrar tidak secara tegas mengatur soal pemberantasan korupsi. Di dalam Keppres 98 Tahun 1964, tugas Kotrar hanya disebut untuk, *“memupuk, memelihara, dan mengusahakan agar supaya alat-alat revolusi memperoleh hasil yang seefektif-efektifnya dan seefisien-efisiennya dalam kegiatannya untuk mencapai tujuan revolusi kita”*.⁵¹ Selanjutnya, tugas dan organisasi Kotrar lebih lengkap dijabarkan Pasal II Keputusan Presiden Nomor 240 Tahun 1964. Selain tugas yang telah disampaikan sebelumnya, Kotrar bertugas pula, *“Mengawasi dan membimbing badan-badan yang sudah ada/yang akan dibentuk dalam lapangan retooling Alat Revolusi dalam segala bidang”*.

Saya berpandangan, di samping tentu ada persoalan lain, namun karena penjabaran tugas yang tidak terlalu jelas itulah, tidak mengherankan kalau tujuan pemberantasan korupsi Kotrar tidak

49 Lebih lanjut soal tugas Paran dilanjutkan Kotrar itu juga dikuatkan dengan Keputusan Presiden Nomor 301 Tahun 1964 tentang Penyerahan Pekerjaan Panitia Retooling Aparatur Negara Kepada Letnan Jenderal Achmad Yani.

50 Keputusan Presiden Nomor 125 Tahun 1964. Lebih lengkap tentang personil Kotrar diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 221 Tahun 1964.

51 Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1964.

tercapai. Sejarah bahkan mencatat pemberantasan korupsi pada masa itu akhirnya mengalami stagnasi.⁵² Wikipedia dengan tajam memberi catatan, bahwa kerja *retooling* Kotrar, “lebih bernuansa politis dengan penyingkiran birokrat yang tak sehaluan dengan partai yang sedang memerintah (*the ruling party*) atau yang dianggap tidak sejalan dengan kebijakan pemerintahan republik”.⁵³

Kotrar adalah lembaga yang awalnya dimaksudkan melanjutkan tugas Paran/Operasi Budi untuk memberantas korupsi, namun akhirnya tidak memunyai rekam jejak pemberantasan korupsi. Lebih lengkap, perjalanan sejarah awal kemerdekaan, utamanya awal hingga akhir Orde Lama, mencatatkan jatuh banggunya lembaga-lembaga antikorupsi seperti Bapekan, Paran, Paran yang dikenal dengan “Operasi Budi” dan Kotrar. Sayangnya, meskipun sempat mencatatkan keberhasilan upaya pemberantasan korupsi, khususnya di era Bapekan hingga Operasi Budi—namun tidak di era Kotrar, namun lembaga-lembaga antikorupsi itu akhirnya kalah dalam pertarungan memberantas korupsi. Perlawanan pihak-pihak yang terganggu dengan kehadiran lembaga antikorupsi itu akhirnya berhasil membuat Bapekan hingga Operasi Budi dibubarkan. Pembentukan lembaga baru, yang menggantikan lembaga antikorupsi lama yang mulai efektif dan menguat dalam memberantas korupsi, adalah modus yang digunakan untuk melemahkan—bahkan membubarkan lembaga antikorupsi di era Orde Lama. Bagaimana halnya dengan nasib lembaga antikorupsi di era Orde Baru? Berikut adalah uraiannya.

2. Lembaga Antikorupsi di Masa Orde Baru

Sama halnya dengan di era Orde Lama, lembaga antikorupsi di masa Orde Baru juga menghadapi berbagai tentangan dan tantangan dalam melaksanakan tugasnya. Sejarah mencatat, berbagai lembaga antikorupsi hidup dan lalu mati, dalam perjuangan memberantas korupsi—sesuatu yang juga terjadi di era Orde Lama.

52 <http://www.antikorupsi.org/id/content/korupsi-dari-dulu-hingga-kini>, diakses 25 Februari 2016.

53 *Birokrasi di Indonesia*, https://id.wikipedia.org/wiki/Birokrasi_di_Indonesia diakses pada 22 Februari 2016.

a. Tim Pemberantasan Korupsi

Pada tahun 1967, segera setelah Orde Baru lahir, lembaga yang ditugaskan untuk memberantas korupsi terbentuk. Diawali dengan pidato kenegaraannya pada 16 Agustus 1967, Soeharto secara terbuka mengkritik Orde Lama, yang dianggapnya tidak mampu memberantas korupsi. Pidato itulah yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) melalui Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967 tertanggal 2 Desember.⁵⁴

Meskipun baru lahir di akhir tahun 1967, sejarah pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi sesungguhnya sudah dimulai sejak tahun 1960 dengan munculnya Undang-Undang No. 24 Prp. tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melancarkan “Operasi Budi”, khususnya untuk mengusut karyawan-karyawan ABRI yang dinilai korupsi. Kala itu beberapa perusahaan Belanda diambil-alih dan dijadikan BUMN, dipimpin oleh para perwira ABRI.⁵⁵

Tim Pemberantasan Korupsi terdiri atas ketua yang dirangkap Jaksa Agung, dengan tim penasihat Menteri Kehakiman, dan Panglima AD, AL, AU dan Kapolri saat itu.⁵⁶ Tugasnya pun tidak hanya mencakup sisi pencegahan, tetapi juga penindakan. Dalam bahasa Keppres, tugas Tim adalah, “membantu pemerintah dalam memberantas perbuatan korupsi secepat-cepatnya dan setertib-tertibnya, yang dilakukan secara: a) Represif, yaitu dengan melakukan tindakan-tindakan hukum secara cepat dan tegas sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. b) Preventif, yaitu dengan menyarankan kepada pemerintah mengenai tindakan-tindakan administratif dan tindakan-tindakan lainnya yang harus

54 Ganjar Krisdiyana, *Elite, Selalu Menggagalkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, <https://koranpembebasan.wordpress.com/2011/10/15/elite-selalu-menggagalkan-upaya-pemberantasan-korupsi/> diakses pada 26 Februari 2016.

55 The Indonesian Center for Police & Security Studies, *Sejarah Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, 15 Maret 2011 diakses <https://polmas.wordpress.com/2011/03/15/> pada 22 Februari 2016.

56 Anggota Tim Pemberantasan Korupsi makin lengkap dengan Keputusan Presiden Nomor 243 Tahun 1967, Keputusan Presiden Nomor 264 Tahun 1967 terkait anggota tim yang ditunjuk Menteri Pertahanan-Keselamatan, dan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1968 tentang Pengangkatan Cokropranolo Sebagai Team Pemberantasan Korupsi.

diambil oleh pemerintah untuk mencegah atau mengurangi kemungkinan timbulnya korupsi.⁵⁷

Di samping mencakup pencegahan dan penindakan, Tim Pemberantasan Korupsi berwenang untuk “memimpin, mengoordinir dan mengawasi” semua aparat penegak hukum sipil maupun militer yang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kasus korupsi, baik yang dilakukan oleh sipil ataupun ABRI.⁵⁸ Lebih jauh, jika KPK sekarang masih mengkaji kemungkinan kantor cabang, Ide mempunyai ruang kerja mencakup seluruh wilayah Indonesia itu sudah dimiliki oleh Tim Pemberantasan Korupsi. Jaksa Agung selaku ketua Tim berwenang membentuk satuan tugas, baik di pusat maupun di daerah, yang bertugas melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang susunannya dapat merupakan gabungan antara sipil maupun ABRI.⁵⁹

Berdasarkan mandat dari Keppres tersebut, terlihat bahwa Tim Pemberantasan Korupsi mempunyai mandat yang minimal sama dibandingkan KPK, yaitu mencakup pencegahan dan penindakan, menyupervisi penegak hukum yang lain—termasuk dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan; hal-hal yang dimiliki KPK sekarang, dan sering menjadi sasaran tembak bagi para pengkritiknya. Padahal, Tim Pemberantasan Korupsi yang mendahului KPK, sudah memiliki kewenangan demikian, dan karenanya, semestinya tidak lagi dipersoalkan. Bahkan, Tim Pemberantasan Korupsi mempunyai daya jangkau korupsi yang lebih luas dibandingkan KPK. Utamanya dalam hal dugaan korupsi yang dilakukan militer. Karena untuk korupsi oleh oknum TNI itu, KPK masih belum mempunyai mandat yang jelas. Pendapat ahli hukum masih terbelah, antara KPK yang berwenang atau tidak.

Hal lain yang membedakan — dan bisa menjadi bagian yang akhirnya diperbaiki dalam format KPK, adalah keanggotaan Tim Pemberantasan Korupsi yang dirangkap oleh pejabat hukum dan militer. Sekarang, pimpinan KPK adalah komisioner yang tidak boleh merangkap jabatan, dipilih dan diangkat melalui proses

57 Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967.

58 Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967.

59 Pasal 9 Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967.

tersendiri yang melibatkan presiden dan rakyat, melalui *fit and proper test* di DPR.

Dengan kewenangan yang kuat tersebut, wajar jika catatan kuantitatif Tim Pemberantasan Korupsi cukup meyakinkan. Dua tahun setelah dibentuk, Tim mengklaim bahwa mereka berhasil mengerjakan 177 perkara korupsi, yang 144 perkara sudah diselesaikan dan diserahkan ke pengadilan, sedangkan 37 perkara lainnya masih dalam tahap sebelum persidangan.⁶⁰ Di antara kasus yang dapat diungkap antara lain adalah:

- a. Kasus korupsi senilai Rp 4,8 Milyar yang dilakukan oleh Letnan Jenderal Siswadi mantan Deputy Kapolri pada tahun 1970-an;
- b. Kasus korupsi senilai Rp 7,6 Milyar yang dilakukan oleh Budiadji mantan Kepala Depot Logistik (Dolog) Kalimantan; dan
- c. Kasus korupsi senilai Rp 14 Milyar yang dilakukan oleh Endang Widjaja, pimpinan PT Jawa Building.⁶¹

Namun klaim keberhasilan oleh Tim Pemberantasan Korupsi itu sendiri tentu harus dikritisi. Kritik utama dari kinerja Tim—sebagaimana jamaknya lembaga antikorupsi yang ada sekali lagi, adalah keberaniannya untuk mengungkap kasus-kasus kakap, khususnya yang memunyai kedekatan dengan penguasa. Tim dipandang tidak memunyai keberanian untuk memproses kasus-kasus korupsi berskala besar yang terjadi di Pertamina dan pupuk bimas (Coopa). Muncul pandangan, ketidakberanian itu disebabkan dugaan korupsi yang terjadi melibatkan oknum petinggi negara yang dekat dengan Presiden Soeharto.⁶²

60 Koran Merdeka, 4 Januari 1970.

61 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional (1999) hlm. 331.

62 <https://www.selasar.com/budaya/pelemahan-badan-pemberantasan-korupsi-dari-masa-ke-masa#> diakses pada 28 Februari 2016. Dalam catatan sejarah lain disebutkan, di mata publik dukungan pemerintah tidak jelas dalam dugaan pemberantasan korupsi besar di Badan Urusan Logistik, Pertamina, dan Departemen Kehutanan. Lihat Arry Anggadha, Korupsi Meningkat di Jaman Soeharto, http://politik.news.viva.co.id/news/read/13650-korupsi_meningkat_di_jaman_soeharto, diakses pada 26 Februari 2016.

Ketidakberdayaan Tim dalam membongkar kasus korupsi besar ditengarai karena desain kelembagaan yang tidak ideal, yaitu terdiri atas elemen yang tidak independen. Secara struktur, posisi Tim Pemberantasan Korupsi berada di bawah Kejaksaan Agung, dengan Jaksa Agung sebagai Ketua Tim. Padahal ruang lingkup kerja Jaksa Agung sendiri sudah sangat luas. Ranah kerja dari Kejaksaan Agung seperti penanganan penyelundupan, manipulasi, dan kasus-kasus kejahatan lainnya yang merugikan keuangan negara di luar pemberantasan korupsi, juga harus diselesaikan oleh Jaksa Agung.⁶³

Akhirnya, tugas Tim Pemberantasan Korupsi yang dibebankan kepada Jaksa Agung tidak berjalan maksimal. Tim yang diharapkan dapat bergerak secara progresif dan cepat, justru malah bergerak sangat lamban.⁶⁴ Bahwasannya ada hambatan demikian, diakui sendiri oleh Jaksa Agung Soegiharto. Kesulitan terjadi karena korupsi sudah sangat meluas, termasuk dilakukan oleh orang-orang penting yang dulunya berperan dalam perjuangan kemerdekaan maupun pembentukan Orde Baru. Akibatnya, proses penegakan hukum menjadi sulit, karena jika dilakukan dengan tegas maka akan banyak pejabat penting yang harus ditangkap, termasuk para oknum jenderal, yang merupakan kawan seperjuangannya sendiri.⁶⁵

Akhirnya, meskipun dengan kewenangan yang sudah cukup kuat, namun dengan desain kelembagaan yang tidak independen rekam jejak kinerja Tim Pemberantasan Korupsi tetap tidak maksimal. Masa depan tim ini tidak jelas. Lebih dari satu dekade kemudian, pada tahun 1982, Tim Pemberantasan Korupsi dihidupkan kembali, tanpa ada Keputusan Presiden baru yang mendasarinya.

b. Komisi 4 (1970)

Menanggapi gelombang protes kepada Tim Pemberantasan Korupsi, Presiden Soeharto melahirkan tim antikorupsi baru. Pada 31 Januari 1970, diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1970

63 <https://www.selasar.com/budaya/pelemahan-badan-pemberantasan-korupsi-dari-masa-ke-masa#>, diakses pada 28 Februari 2016.

64 *Ibid.*

65 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional (1999) hlm. 331.

tentang Komisi 4. Tim ini diketuai oleh Wilopo dengan anggota IJ Kasimo, Johannes, Anwar Tjokroaminoto, kemudian ditambah Dr. Moh. Hatta sebagai penasehat.⁶⁶

Namun, berbeda dengan Tim Pemberantasan Korupsi, berdasarkan diktum ketiga Keppres 12 Tahun 1970, Komisi 4 hanya bertugas untuk, “a) mengadakan penelitian dan penilaian terhadap kebijaksanaan dan hasil-hasil yang telah dicapai dalam pemberantasan korupsi; b) memberikan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai kebijaksanaan yang masih diperlukan dalam pemberantasan korupsi”. Tugas normatif demikian menunjukkan Komisi 4 tidak lain hanyalah tim pemikir, bukan tim penegakan hukum, yang seharusnya terus dijalankan oleh Tim Pemberantasan Korupsi—yang senyatanya tidak dibubarkan.

Setelah lima bulan bekerja, Komisi 4 menyampaikan hasil kerjanya berupa saran-saran mempercepat pemberantasan korupsi kepada Presiden Soeharto. Saran itu adalah:⁶⁷

- Sebab-sebab dan kemungkinan meluasnya korupsi. Komisi Empat berpendapat bahwa yang menyebabkan meluasnya korupsi adalah: 1) pendapatan atau gaji yang tidak mencukupi, 2) penyalahgunaan kesempatan untuk memperkaya diri sendiri dan menyalahgunakan kekuasaan untuk memperkaya diri. Di samping itu, Komisi Empat juga menyatakan kemungkinan meluasnya perbuatan korupsi berhubung dengan meningkatnya kegiatan dalam ekonomi pembangunan seperti meluasnya perkreditan, bantuan luar negeri, penanaman modal asing, dll.
- Kesigapan penegak hukum (tindakan represif). Komisi Empat menyarankan: 1) supaya alat-alat penuntut umum bertindak sigap dalam memberantas korupsi, 2) supaya tubuh Tim Pemberantasan Korupsi disempurnakan, dan 3) perlu diprioritaskan perkara-perkara COOPA, CV Waringin, PT Mantrust, Departemen Agama, dan PN Telekom.

66 Pengangkatan Hatta sebagai penasihat presiden termasuk memberi saran-saran kepada Komisi 4 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1970.

67 Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Pada Tanggal 16 Agustus 1970 di depan DPR-RI.

- Langkah preventif untuk pemberantasan korupsi. Komisi Empat menyarankan sejumlah langkah yang harus diambil untuk mencegah korupsi yang mencakup: 1) penyempurnaan struktur dan prosedur administrasi negara, 2) penyempurnaan prosedur dan pengawasan pengadaan oleh pemerintah, 3) larangan penerimaan retur komisi, 4) inventarisasi kekayaan negara, 5) pengawasan yang bersifat preventif dan represif agar benar-benar dilaksanakan, 6) pengaturan kembali mengenai penjualan rumah-rumah dinas dan larangan penyewaan barang-barang milik negara, 7) keharusan pejabat-pejabat/petugas-petugas resmi menyimpan pendapatan valuta asing yang diterima pada bank-bank pemerintah di dalam negeri serta memberikan keterangan tentang penyimpanannya, 8) perlu pengawasan yang lebih ketat terhadap kegiatan Bea & Cukai dan Pajak, dan 9) penertiban penyimpanan uang negara.
- Masalah-masalah khusus. Dalam masalah-masalah khusus, Komisi Empat telah memberikan pendapat dan pertimbangan untuk penanganan masalah 1) PN PERTAMINA, 2) Masalah perkayuan, dan 3) BULOG.

Setelah Komisi menyampaikan sarannya, Presiden Soeharto berpandangan bahwa Komisi 4 telah menyelesaikan tugas-tugasnya, maka pada Juli 1970 Komisi 4 dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1970. Itu artinya, Komisi hanya hidup kurang dari 7 (tujuh) bulan saja. Sedangkan nasib masukan yang diberikan Komisi 4, seperti dapat diduga tidaklah diperhatikan oleh pemerintah. Pemerintah tidak pernah menanggapi temuan pemberantasan korupsi di tubuh Departemen Agama, Bulog, CV Waringin, PT Mantrust, Telkom, dan Pertamina.⁶⁸ Termasuk tidak pula memperhatikan saran Komisi 4 untuk memperbaiki komposisi keanggotaan Tim Pemberantasan Korupsi, yang jika dilaksanakan seharusnya dapat membuat Tim tersebut lebih efektif melaksanakan tugasnya.

Patut dicatat, pada tahun 1970 pula, di level masyarakat, khususnya pelajar mahasiswa, gerakan antikorupsi juga menguat.

68 http://politik.news.viva.co.id/news/read/13650-korupsi_meningkat_di_jaman_soeharto, diakses pada 26 Februari 2016.

Gerakan dan aksi antikorupsi di Jakarta menggunakan nama Mahasiswa Menggugat, salah satunya dipelopori oleh Arief Budiman.⁶⁹ Sedangkan di Bandung, gerakan anti korupsi menamakan dirinya dengan Bandung Bergerak (BB). Cukup terkenal karena berbagai aksinya dipublikasikan secara luas oleh media massa pada masa itu.⁷⁰

Dengan skala gerakan antikorupsi yang lebih luas, pada tahun 1970, pemuda dan mahasiswa kemudian mengambil inisiatif membentuk Komisi Anti Korupsi (KAK). Terbentuknya KAK ini dapat dilihat sebagai reaksi kekecewaan mahasiswa terhadap tim-tim khusus yang dibentuk pemerintah, mulai dari Tim Pemberantasan Korupsi sampai Komisi Empat.⁷¹ Anggota KAK terdiri dari aktivis mahasiswa eksponen 66.⁷² KAK banyak mengadakan kegiatan diskusi dengan pemimpin partai politik dan bertemu presiden. Namun belum terlihat hasil yang dicapai, Komisi ini dibubarkan pada 15 Agustus 1970 atau hanya dua bulan sejak terbentuk.⁷³

c. Operasi Penertiban (1977-1981)

Setelah Komisi 4 dibubarkan pada akhir 1970, pelembagaan antikorupsi relatif tidak ada lagi. Nasib Tim Pemberantasan Korupsi pun tidak jelas. Baru pada tahun 1977, dengan Instruksi Presiden Nomor 9, Presiden Soeharto meluncurkan Operasi Penertiban

69 Wilis Windar Astri, *Dinamika Gerakan Mahasiswa dalam Bingkai Sejarah: Atas Nama Rakyat Indonesia*, <http://pusgerakbemui.blogdetik.com/2010/04/18/dinamika-gerakan-mahasiswa-dalam-bingkai-sejarah-%E2%80%9Catas-nama-rakyat-indonesia%E2%80%9D/>, diakses 27 Februari 2016.

70 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, hlm. 318.

71 Wilis Windar Astri, *Dinamika Gerakan Mahasiswa dalam Bingkai Sejarah: Atas Nama Rakyat Indonesia*, <http://pusgerakbemui.blogdetik.com/2010/04/18/dinamika-gerakan-mahasiswa-dalam-bingkai-sejarah-%E2%80%9Catas-nama-rakyat-indonesia%E2%80%9D/>, diakses 27 Februari 2016.

72 Nama-nama yang menjadi anggota KAK adalah Akbar Tandjung, Mishael Setiawan, Thoby Mutis, Jacob Kendang, Imam Waluyo, Tutu TW Soerowijono, Agus Jun Batuta, M Surachman, Alwi Nurdin, Lucas Luntungan, Asmara Nababan, Sjahrir, Amir Karamoy, E Pesik, Vitue, Mengadang Napitupulu, dan Chaidir Makarim.

73 Tidak ada data yang cukup untuk menganalisa kenapa Komisi Anti-Korupsi yang terdiri dari mahasiswa yang seharusnya militan, akhirnya hanya berumur teramat pendek. Sangat boleh jadi, tidak ada kecocokan antara para mahasiswa pembentuknya dengan penguasa pada saat itu.

(Opstib). Meski hanya sempat hidup selama 4 (empat) tahun, dibandingkan dengan upaya pemberantasan korupsi yang lainnya, Opstib termasuk operasi antikorupsi yang bertahan cukup lama.

Yang perlu ditegaskan, Opstib bukanlah suatu lembaga. Sebagaimana namanya, ia adalah suatu bentuk operasi untuk menertibkan banyaknya penyimpangan, khususnya pungutan liar yang dilakukan oknum aparatur negara. Namun, karena pungli jelas-jelas merupakan bentuk korupsi, maka Opstib tetap patut dimasukkan sebagai upaya pemberantasan korupsi yang *ad hoc* dilaksanakan di zaman Orde Baru. Karena itu Inpres 9/1977 merujuk pada UU Antikorupsi Nomor 3 Tahun 1971, di samping UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, karena yang paling disasar oleh operasi ini adalah PNS yang melakukan penyimpangan.

Yang menarik, Presiden Sohartho selain menugaskan Menteri Penertiban Aparatur Negara, juga memerintahkan Kaskopkamtib (Kepala Staf Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) untuk membantu Opstib. Meskipun ada undang-undang dan lembaga-lembaga penegak hukum yang seharusnya menindak koruptor, pemerintah tetap merasa perlu mengerahkan Kopkamtib dan Laksusda (Pelaksana Khusus Kopkamtib Daerah yaitu Kodam) untuk melaksanakan “Operasi Tertib” memberantas korupsi, manipulasi dan pungutan liar. Operasi Tertib bergerak dengan jaringan Satgas Intel Kopkamtib.

Dalam 4 (empat) tahun pelaksanaannya, Opstib diklaim telah menyelamatkan Rp 200 miliar uang negara, dengan data kasus yang berbeda. Ada sumber yang menyebutkan jumlah pegawai yang dikenakan sanksi sekitar 6000 orang.⁷⁴ Sumber yang lain menyebutkan, Sejak dilancarkan, Opstib (1977 – 1981) telah menangani 5.285 kasus dengan 8.026 orang dikenakan tindakan administratif; 920 orang dikenakan tindakan hukum dan 240 orang

74 Sejarah Penegakkan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, <https://polmas.wordpress.com/2011/03/15/> diakses pada 29 Februari 2016. Tidak ditemukan data berapa kasus yang kemudian dilanjutkan ke proses pengadilan dari upaya penertiban tersebut.

dikenakan tindakan lainnya.⁷⁵ Beberapa kasus korupsi kakap yang sempat dimunculkan Opstib adalah: Korupsi di Markas Besar Polri dengan uang yang diselewengkan sebesar Rp 4,8 milyar; Kasus Pluit dengan dugaan pelaku Endang Wijaya, yang berhasil mengambil uang negara sebesar Rp 22 milyar; dan Kasus Arthaloka yang diketahui tanggal 11 Agustus 1978, mengenai ketidakberesan tanah dan penyalahgunaan uang pembangunan gedung Arthaloka sebesar Rp 957.193.129 oleh PT MRE, sebuah perusahaan *real estate*.⁷⁶

d. Tim Pemberantasan Korupsi (1982)

Pada tahun 1982, Presiden Soeharto membentuk kembali Tim Pemberantasan Korupsi (TPK), nama yang sebelumnya pernah ada di tahun 1967, di masa awal Orde Baru. Tidak jelas apa yang terjadi dengan Tim Pemberantasan Korupsi generasi pertama tersebut. Yang pasti di tahun 1982, tanpa dasar Keputusan Presiden, sebagaimana TPK generasi pertama, Presiden Soeharto membentuk tim dengan nama yang sama beranggotakan para pejabat saat itu, yaitu: Menpan, JB Sumarlin; Pangkoptamtib, Sudomo; Ketua MA, Mudjono; Menteri Kehakiman, Ali Said; Jaksa Agung, Ismail Saleh; Kapolri; Jenderal Awaludin Djamin.

Namun, Tim Pemberantasan Korupsi generasi kedua ini nasibnya bahkan lebih tidak jelas dibandingkan pendahulunya. Tanpa dasar hukum pembentukannya, maka kehidupannya pun makin tidak pasti, dan tidak terdengar apa kiprahnya. Tidak ada pula data tentang hasil kerja dari Tim Pemberantasan Korupsi ini.

75 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfZPS6pzLAhVBRI4KHYrqBpAQFgheMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id%2Findex.php%2Fdownload_file%2Fview%2F9287%2F1763%2F&usg=AFQjCNGiTrWPGuMOpbRY4LMqtzVsvmt2w, diakses pada 29 Februari 2016. Sumber lain lagi menyebutkan selama masa kerjanya Opstib menangani 1.127 perkara yang melibatkan 8.026 tersangka dengan beberapa di antaranya masuk kategori kasus besar, lihat “Jalan Panjang Pemburu Koruptor” <http://www.antikorupsi.org/en/content/jalan-panjang-pemburu-koruptor>, diakses pada 1 Maret 2016.

76 <http://makalah-hukum.blogspot.co.id/2007/08/beberapa-tim-antikorupsi-yang-pernah.html>, diakses pada 1 Maret 2016.

3. Lembaga Antikorupsi di Era Reformasi

Di era reformasi, tuntutan pemberantasan korupsi—atau yang lebih dibahasakan sebagai KKN; korupsi, kolusi dan nepotisme—makin nyaring disuarakan. Bersama-sama dengan amandemen UUD 1945 dan penghapusan dwi fungsi ABRI, pemberantasan korupsi adalah amanat gerakan reformasi. Pada era inilah kemudian UU Nomor 3 Tahun 1971 diganti dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, dan diteguhkan dengan ratifikasi *United Nations Convention against Corruption* melalui UU Nomor 7 Tahun 2006. Di samping aturan hukum materiil korupsi, di era reformasi kelembagaan antikorupsi juga mengalami pasang surut, hidup dan mati, lembaga-lembaga itu adalah:

- a. Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) (1999)
- b. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) (2000-2001)
- c. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (2002-sekarang)
- d. Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TimTasTipikor) (2005-2008)

KPKPN akan dibahas bersamaan dengan KPK, karena memang hidupnya hanya sebentar, tugasnya kemudian dilanjutkan oleh KPK. KPK sendiri adalah inti buku ini, sehingga tidak akan dibahas dalam bagian ini saja, tetapi pada keseluruhan buku ini. Jadi, yang akan menjadi kajian pada bagian ini adalah TGTPK dan TimTasTipikor.

a. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK)

Menjawab aspirasi publik yang sangat kuat pada agenda pemberantasan korupsi, Presiden Abdurrahman Wahid memutuskan membentuk lembaga *ad hoc* yang kemudian dikenal sebagai Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK). TGTPK dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGTPK per tanggal 5 April 2000. Di dalam PP tersebut diatur bahwa TGTPK berada di bawah koordinasi Jaksa Agung, yang saat itu dijabat oleh Marzuki Darusman. Selanjutnya,

berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung tertanggal 23 Mei 2000, TGTPK disahkan dengan anggota sebanyak 25 orang; terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, dan masyarakat. Tim ini diketuai mantan Ketua Muda Mahkamah Agung (MA) Adi Andoyo Soetjipto.

Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 1 PP pendiriannya, TGTPK dimaksudkan sebagai tim yang mempunyai kekuatan lebih untuk membongkar korupsi yang sulit pembuktiannya. Namun, tugas yang berat itu tidak diimbangi dengan dasar hukum yang memadai. Maka, tepat pada kelemahan dasar hukum itulah TGTPK diserang oleh tiga orang hakim agung yang mengajukan *judicial review* ke MA. Permohonan ketiga hakim agung yang pernah diperiksa TGTPK itu akhirnya dikabulkan MA melalui putusannya Nomor 03P/HUM/2000, dan membawa konsekuensi bubarinya TGTPK pada tahun 2001. Alasan yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung, ketua majelis hakim dalam perkara uji materi tersebut adalah, ada materi yang diatur dalam PP itu yang seharusnya diatur dalam UU. Sehingga, materi PP itu dianggap melampaui kewenangan, karena mengatur materi muatan UU.⁷⁷

Pengalaman TGTPK itu memberi pelajaran bahwa, melawan pelaku korupsi memang tidak pernah mudah. Bukan hanya ancaman fisik yang dihadapi, tetapi juga serangan hukum melalui permohonan uji materi atas norma hukum antikorupsi. Maka, setiap norma hukum materiil dan dasar hukum pembentukan lembaga antikorupsi memang sebaiknya dirumuskan dengan sangat baik, karena pasti akan ada upaya untuk membatalkannya melalui forum uji materi—sebagaimana juga belasan kali telah dihadapi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Yang pasti, setelah TGTPK bubar, Indonesia berhasil melahirkan KPK dengan dasar UU, yang tentu lebih kuat dibandingkan PP yang mendasari TGTPK. Namun, sejarah kembali membuktikan bahwa KPK pun menghadapi berbagai serangan, selain belasan kali uji konstitusionalitas atas UU KPK, juga berbagai upaya lain—termasuk melemahkan KPK melalui revisi UU KPK.

77 Pembatalan PP tentang TGTPK, Iskandar Kamil: Baca Dulu Pertimbangan Hukumnya, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2321/font-size1-colorff0000bpembatalan-pp-tentang-tgtpkbfontbriskandar-kamil-baca-dulu-pertimbangan-hukumnya>, diakses pada 1 Maret 2016.

b. Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TimTasTipikor)

Karena sedemikian pentingnya agenda pemberantasan korupsi, maka setiap presiden di era reformasi mempunyai berbagai upaya untuk melawan korupsi. Setelah Presiden Gus Dur dengan TGTPK-nya, Presiden Megawati dengan KPK-nya, maka Presiden SBY juga pernah membentuk TimTasTipikor, untuk mengefektifkan upaya pemberantasan korupsi.

TimtasTipikor dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 pada tanggal 2 Mei 2005. Ada dua tugas utama yang diemban Tim yang diketuai oleh Hendarman Supandji, Jaksa Agung Tindak Pidana Khusus (Jampidsus) saat itu. Pertama, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku terhadap kasus dan/atau indikasi tindak pidana korupsi. Kedua, mencari dan menangkap pelaku yang diduga keras melakukan tindak pidana serta menelusuri asetnya dalam rangka pengembalian keuangan secara optimal. Masa tugas Tim yang terdiri dari 48 orang anggota tersebut, berasal dari unsur kepolisian, kejaksaan, dan BPKP, adalah dua tahun dan dapat diperpanjang. Tim ini berada dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Setiap tiga bulan, Timtas Tipikor melaporkan perkembangan kerjanya kepada Presiden.

Berbeda dengan Komisi Pemberantasan Korupsi yang telah menentukan adanya kriteria kasus korupsi yang dapat langsung ditangani oleh komisi, Kepres No. 11 Tahun 2005 yang menjadi dasar hukum keberadaan Timtas Tipikor tidak menyebutkan kriteria kasus apa saja yang menjadi kewenangannya. Yang pasti Keppres 11 Tahun 2005 secara eksplisit menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Timastipikor bekerja sama dan/atau berkoordinasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Komisi Ombudsman Nasional dan instansi pemerintah lainnya dalam upaya penegakan hukum dan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.⁷⁸

78 Diktum Keempat Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005.

Dua tahun kemudian, pada akhir Mei 2007, Presiden SBY memutuskan tidak memperpanjang masa kerja TimTasTipikor dan memilih membubarkannya dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran TimTasTipikor.

Dalam masa tugas dua tahun itu tercatat TimTasTipikor menghabiskan uang Rp 25 miliar dari alokasi Rp 41,2 miliar, yang digunakan untuk menangani pelaporan 280 kasus, yaitu 45 kasus pengaduan dugaan korupsi dari Sekretaris Kabinet, 2 kasus dari Kementerian Negara BUMN, dan 233 kasus dari masyarakat. Tim Pemberantasan Korupsi menangani 72 kasus dari aduan tersebut. Dari kasus yang ditangani itu, pengadilan telah memutuskan 7 perkara, 2 kasus dalam tahap banding dan kasasi, 11 perkara tuntutan, 13 disidik, dan 39 kasus masih diselidiki. Tim juga mensupervisi 208 laporan masyarakat di daerah. Terkait penanganan kasus, Hendarman mengklaim bisa menyelamatkan uang negara sekitar Rp 3,946 triliun. Di daerah, aset dan duit dapat diselamatkan Rp 4,105 miliar. Kasus yang ditangani TimTasTipikor antara lain korupsi Dana Abadi Umat pada Departemen Agama, korupsi pengalihan Hak Guna Bangunan Hotel Hilton di kawasan Senayan yang merupakan aset Setneg, korupsi fasilitas direksi PT Pupuk Kaltim, dan korupsi PT Jamsostek.⁷⁹ Klaim kinerja TimTasTipikor itu diragukan, salah satunya oleh ICW yang menganggap klaim keberhasilan Tim tidak jelas, dan lebih memilih agar Tim dibubarkan, dan menyerahkan kerja pemberantasan korupsi kepada KPK.⁸⁰

Bagi para pegiat antikorupsi—seperti ICW, eksistensi TimTasTipikor justru mengganggu agenda pemberantasan korupsi. Hal demikian disebabkan kecurigaan yang selalu muncul atas inisiatif negara dalam membentuk lembaga antikorupsi, apalagi pada saat yang sama dihadapkannya TimTasTipikor, sebenarnya sudah ada KPK. Sehingga bagi mereka seharusnya yang dikuatkan

79 Tim Tastipikor Akan Ekspose Hasil Kerja kepada Presiden, <http://www.antaranews.com/print/62448/tim-tastipikor-akan-ekspose-hasil-kerja-kepada-presiden>, diakses pada 1 Maret 2016.

80 Presiden Bubarkan Tim Pemberantasan Korupsi, Kompas 12 Juni 2007.

dan didukung adalah KPK, dan bukan dengan justru membentuk tim *ad hoc* yang lain, yang menjadi pesaing kerja KPK.

C. Politik Hukum Pembentukan KPK

Politik hukum pembentukan KPK dimulai dalam satu tarikan nafas dengan upaya memberantas KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), yang merupakan salah satu amanat gerakan reformasi, setelah tumbang rezim Orde Baru. Dimulai dengan lahirnya Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ketetapan itu mengamanatkan pemberantasan korupsi yang tegas, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4-nya, *“Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglemerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.”*

Dalam ketetapan ini pula dirumuskan norma pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara, yang awalnya menjadi kewenangan KPKPN (Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara), yang keberadaan dan kewenangannya sebagai lembaga independen lebih jauh diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sejarah kemudian mencatat KPKPN yang independen itu hanya seumur jagung dan bubar, meskipun kewenangannya kemudian tetap dilakukan oleh KPK, yang terbentuk kemudian.

Sekilas tentang pembubaran KPKPN, saya berpandangan hal itu terjadi salah satunya karena aktivitasnya yang mulai mengganggu beberapa elit politik saat itu, termasuk anggota parlemen. Meskipun tidak ada bukti tegas yang menunjukkan KPKPN dilikuidasi karena hal tersebut, tetapi indikasinya cukup kuat. Profesor Saldi Isra dalam kolomnya mencatat, fokus KPKPN yang meminta pelaporan kekayaan anggota DPR menjadi salah satu pemicu ide pembubaran

KPKPN.⁸¹ Apalagi, KPKPN juga menyenggol pejabat tinggi negara yang lain. Sebut saja salah satunya MA Rahman—Jaksa Agung kala itu, yang diberitakan tidak melaporkan rumahnya yang di Cinere serta deposito Rp 800 juta. Belakangan, Rahman memberi alasan bahwa rumah di Cinere tidak dilaporkan ke KPKPN karena telah dihibahkan kepada anaknya sendiri. Bagi Saldi Isra, likuidasi KPKPN adalah bukti persekongkolan antara presiden dan DPR, yang menemukan momentumnya ketika ada pembahasan RUU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, nama lengkap untuk KPK.⁸²

Likuidasi KPKPN melalui pengesahan UU KPK di tahun 2003 adalah bukti bahwa proses legislasi dapat menjadi pintu masuk untuk melemahkan agenda pemberantasan korupsi—meskipun dalam kejadian ini, lembaga antikorupsi yang dilahirkan memang lebih kuat dan lebih baik. Lebih dari satu dekade kemudian, apakah sejarah akan berulang? Dengan dalih akan melakukan revisi UU yang menguatkan KPK, apakah DPR dan Presiden kembali bersekongkol untuk justru melemahkan KPK? Saat buku ini ditulis, proses revisi UU KPK kembali menjadi agenda legislasi nasional. Penolakan atas rencana revisi itu kembali ramai disuarakan oleh aktivis penggiat antikorupsi. Namun bercermin dengan dilikuidasinya KPKPN, pelemahan KPK melalui proses legislasi pembuatan UU ataupun revisi UU KPK bukanlah hal yang mustahil.

Apalagi, dari sisi prosedur hukum tata negara, mengubah politik hukum pemberantasan korupsi adalah suatu hal yang tidak otomatis bertentangan dengan konstitusi. Maka, melahirkan dan menghilangkan KPKPN adalah suatu kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*). Demikian pula, merevisi UU KPK—atau bahkan menghilangkan KPK, dapat saja diargumentasikan sebagai pilihan kebijakan hukum yang terbuka, dan karenanya tidak bertentangan dengan konstitusi.

Meskipun, seharusnya, persoalan serius seperti pemberantasan korupsi tidak hanya dilihat dari sisi prosedural hukum tata negara

81 Saldi Isra, *Persekongkolan Eksekutif-Legislatif: Likuidasi KPKPN*, Kompas, 14 Desember 2002.

82 *Ibid.*

semata. Tetapi, harus dipertimbangkan lebih dalam, utamanya dari segi substansial pemberantasan korupsi. Dengan pendekatan moralitas konstitusional demikian, seharusnya pelemahan—apalagi pembubaran—KPK bukan hanya tindakan yang melanggar konstitusi, tetapi lebih jauh bertentangan dengan semangat Proklamasi 17 Agustus 1945. Proklamasi kemerdekaan itu bukan hanya bermakna membebaskan Indonesia dari penjajahan kolonial, namun lebih jauh berarti kemerdekaan Indonesia dari berbagai bentuk kedzaliman—termasuk tindak pidana korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa. Dalam konteks ini, Proklamasi adalah sumber hukum terbentuknya Negara Indonesia. Sebagai sumber hukum, proklamasi lebih dulu ada ketimbang konstitusi. Maka, bisa dibayangkan, kalau pelemahan KPK adalah bertentangan dengan proklamasi, maka amat pantas jika pelemahan—apalagi pembubaran—KPK adalah juga bertentangan dengan UUD 1945. Karena proklamasi dan konstitusi memunyai semangat moralitas hukum yang sama dan sebangun.

Namun, pendekatan substansial—apalagi moralitas konstitusi—demikian memang masih amat jarang dilakukan. Pendekatan yang sifatnya tekstual, berdasarkan bunyi pasal, masih merupakan metode paling “aman” yang sering digunakan. Demikian pula halnya terkait pembubaran KPKPN, yang kewenangannya akhirnya diberikan kepada KPK. Kebijakan hukum pembubaran KPKPN itu telah menjadi materi uji konstitusionalitas di hadapan Mahkamah Konstitusi (MK). Anggota KPKPN berpandangan bahwa hal demikian bertentangan dengan UUD 1945, karena mengganggu KPKPN seharusnya bisa lebih efektif dalam menjalankan tugas dibandingkan KPK. Atas argumen demikian MK berpandangan:

“Tentang cara mana yang lebih baik dalam upaya pemberantasan korupsi, apakah dengan mempertahankan KPKPN di samping KPK, atau membubarkan KPKPN dan mengalihkan fungsinya ke dalam KPK, hal dimaksud merupakan sesuatu yang berkaitan dengan efektivitas suatu undang-undang yang masih bersifat prediktif. Efektivitas suatu undang-undang tidak hanya tergantung kepada materi muatan yang terkandung di dalamnya, tetapi juga kepada hal

lain, seperti faktor manusia atau sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melaksanakan undang-undang itu;

Mahkamah Konstitusi tidak mungkin menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar hanya karena undang-undang itu dianggap kurang efektif dalam mewujudkan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar;”⁸³

Meskipun ada indikasi kuat bahwa KPKPN dilikuidasi karena mengganggu “kenyamanan” oknum elit yang berkuasa, namun fungsinya untuk menerima laporan kekayaan tetap eksis dan dilakukan oleh KPK. Akan lebih menjadi persoalan apabila fungsi pelaporan harta kekayaan oleh penyelenggara negara itu juga dihilangkan. Jika demikian, maka seharusnya MK lebih punya dasar konstitusional untuk menyatakan pembubaran KPKPN (dan fungsinya) adalah bertentangan dengan UUD 1945. Namun, karena fungsi pelaporan harta tersebut kemudian diberikan kepada KPK, dan argumentasi yang disampaikan pemohon di hadapan MK adalah soal efektivitas suatu UU—sebagaimana dikutip di atas—maka penulis pun berpandangan, putusan MK tersebut tidak dapat dikatakan keliru.

Bahwasanya sampai sekarangpun, menurut penulis, fungsi pelaporan harta kekayaan itu belum efektif menjadi pintu masuk pemberantasan korupsi yang dimaksimalkan KPK, tetap tidak dapat menjadi alasan untuk mengatakan soal desain institusional pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara adalah persoalan konstitusi. Penulis sependapat dengan MK, efektivitas pelaksanaan fungsi itu adalah persoalan aplikasi undang-undang, dan bukan merupakan isu pelanggaran norma konstitusi.

Terkait putusan MK atas “pembubaran” KPKPN tersebut menarik untuk membaca ulang artikel Refly Harun yang pada dasarnya memberi catatan atas permohonan anggota KPKPN. Salah satu kekeliruan adalah permohonan tidak hanya berfokus menguji konstitusionalitas dihilangkannya institusi KPKPN, tetapi melenceng menyoal pula konstitusionalitas lembaga KPK. Permohonan KPKPN justru menginginkan UU KPK dibatalkan,

83 Putusan MK No. 006/PUU-I/2003, halaman 100 – 101.

terbukti dengan permohonan uji formil UU KPK. Permohonan demikian, justru bertentangan dengan agenda pemberantasan korupsi itu sendiri. Apalagi beberapa anggota KPKPN saat itu ikut pula mendaftar sebagai calon pimpinan KPK—yang pada saat yang sama mereka uji konstitusionalitasnya.⁸⁴

Tidak hanya itu, permohonan KPKPN juga mempersoalkan pasal-pasal yang tidak berhubungan dengan eksistensi lembaga mereka. Misalnya, Pasal 40 yang menyatakan bahwa KPK tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan (SP3), Pasal 12 ayat (1) huruf a yang memungkinkan KPK melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam menangani perkara korupsi, dan Pasal 12 ayat (1) huruf i yang menyatakan bahwa KPK dapat meminta bantuan polisi atau instansi terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan. Pasal-pasal ini dinilai KPKPN bertentangan dengan pasal-pasal HAM dalam UUD 1945. Refly menduga, Permohonan pembatalan pasal-pasal tersebut seperti “diselipkan” oleh para pengacara KPKPN yang selama ini memang banyak membela tersangka koruptor.⁸⁵

Yang pasti, setelah Ketetapan MPR Nomor XI tahun 1998, tentang pemberantasan korupsi tanpa pandang bulu, sebelum lahirnya UU KPK, politik hukum pemberantasan diteruskan dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dengan Pasal 43-nya secara tegas mengatur amanat terbentuknya KPK. Agar lebih jelasnya, baiklah dikutip Pasal 43 tersebut, yaitu ayat:

- (1) *Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*
- (2) *Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

84 Refly Harun, *Putusan MK Balada KPKPN*, Kompas, 3 April 2004.

85 *Ibid.*

- (3) *Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat.*
- (4) *Ketentuan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggungjawaban, tugas dan wewenang, serta keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Undang-undang.*

Akhirnya, berdasarkan amanat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 itu, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun terlambat dari batas waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak UU 31/1999 diundangkan pada 16 Agustus 1999.

Jika dihitung berdasarkan tanggal pengundangan UU 30 Tahun 2002 pada 27 Desember 2002, sampai tulisan ini dibukukan, KPK seharusnya sudah berumur 13 (tiga belas tahun). Namun karena pimpinan KPK periode pertama baru terbentuk setahun kemudian (2003), untuk masa bakti 2003 – 2007, maka keberadaan KPK baru efektif 12 (dua belas) tahun. Rentang waktu yang cukup untuk melakukan evaluasi kelembagaan KPK, dan memikirkan bagaimana desain KPK masa depan yang lebih efektif. Saat ini saja, berkembang berbagai macam skenario kelembagaan KPK masa depan, yaitu: *pertama*, KPK sebagaimana yang ada sekarang; *kedua*, KPK dengan kewenangannya yang lebih terbatas, atau bahkan tidak diperlukan lagi alias dibubarkan setelah rentang waktu tertentu; *ketiga*, KPK yang keberadaannya terus diperlukan, bahkan semakin diperkuat eksistensinya.

D. Kesimpulan: Hidup & Mati Lembaga Antikorupsi

Dengan melihat perjalanan sejarah lembaga antikorupsi di tanah air, kita dapat dengan mudah menyimpulkan bahwa upaya pemberantasan korupsi memang tidak pernah mudah. Upaya membentuk badan khusus untuk memberantas korupsi, dengan kewenangan khusus, seringkali dihadapi langsung dengan upaya pelemahan, tentunya dari pihak-pihak yang merasa terancam dengan keberadaan lembaga semacam itu.

Awalnya, lembaga antikorupsi memang berfokus pada upaya membersihkan aparatur negara. Korupsi sudah sejak awal menjangkiti birokrasi kita. Karenanya, tidak mengherankan jika setiap ikhtiar melakukan reformasi birokrasi, lebih tegasnya upaya memberantas korupsi dari lingkungan birokrasi, selalu berhadapan dengan tembok tebal perlawanan. Selanjutnya, lembaga antikorupsi hidup dan mati, dan berhadapan dengan berbagai modus serangan balik, di antaranya: 1) dilemahkan dengan membentuk badan baru yang melemahkan lembaga antikorupsi lama yang telah ada; 2) secara resmi dibubarkan sebagai lembaga antikorupsi; 3) tidak ada pembubaran secara resmi, tetapi seiring perjalanan waktu, lembaga antikorupsi tidak diberikan peran dan akhirnya menghilang di telan zaman; 4) dilemahkan dengan pembatalan dasar hukum pembentukan lembaga antikorupsi tersebutnya, misalnya dengan menguji materi dasar hukumnya ke pengadilan.

Dalam perjalanannya, modus pelemahan lembaga antikorupsi itu terus bertambah, dalam konteks kekinian, bukan hanya dasar hukum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) diuji materi ke hadapan Mahkamah Konstitusi, namun UU KPK juga terus menghadapi tantangan perubahan—yang cenderung melemahkan—di proses legislasi di parlemen. Di luar itu, bentuk “kriminalisasi” atas pimpinan dan pegawai KPK adalah modus operandi lain untuk terus mengganggu kerja-kerja pemberantasan korupsi KPK, dan tentunya berdampak erat dengan melemahnya kinerja KPK. Meskipun demikian, KPK sekarang adalah lembaga antikorupsi terlama yang hingga kini hidup dan terus melakukan upaya pemberantasan korupsi di tanah air.

Sejak secara resmi lahir dengan UU di tahun 2002, KPK secara hukum telah berumur lebih dari 13 tahun. Umur terpanjang yang pernah disandang oleh lembaga antikorupsi yang sebelumnya bahkan bisa hanya bertahan kurang dari satu tahun. Kemampuan KPK bertahan itu tentu didasarkan pada kekuatan internal dari KPK itu sendiri, seperti dasar hukumnya yang lebih jelas di dalam undang-undang, kinerjanya yang memang patut diapresiasi; dan dukungan eksternal dari para pemangku kepentingan yang ingin Indonesia lebih bersih dari korupsi—utamanya rakyat Indonesia—

publik yang tidak pernah berhenti memberikan dukungan nyata di saat-saat KPK menghadapi serangan balik dari para koruptor.

Berangkat dari pengalaman dan kesadaran bahwa lembaga antikorupsi selalu akan berhadapan dengan berbagai modus pelemahan, maka tidak ada jalan lain kecuali terus menjaga kehidupan KPK—salah satunya dengan menguatkan keberadaannya, bukan justru dengan melemahkannya. Buku ini akan mengemukakan beberapa persoalan kelembagaan KPK, dan merekomendasikan penguatannya untuk masa depan; bukan justru melemahkannya, apalagi membubarkannya. Alasannya sederhana, Indonesia kekinian bukanlah Indonesia yang bisa bangga jika dihadapkan dengan persoalan korupsi. Indonesia kekinian, adalah Indonesia yang masih sangat bermasalah dengan agenda pemberantasan korupsi. Tetapi bukan berarti, masih maraknya korupsi itu menandakan keberadaan KPK selama 13 tahun terakhir ini tidak ada gunanya.

Sebaliknya, keberadaan KPK selama 13 tahun terakhir telah membawa angin perbaikan dalam hal pemberantasan korupsi. Namun, memberantas korupsi akan selalu berhadapan dengan reaksi balik dari para pelaku korupsi. Maka, setiap kita yang bercita-cita Indonesia ke depan lebih bersih dari praktik korupsi harus mengawal KPK menjadi lembaga yang lebih efektif, dan membentenginya dari setiap serangan balik yang berkehendak melemahkannya ataupun membubarkannya.

Untuk memudahkan memahami buku ini, berikut dipaparkan bagaimana struktur penulisan disusun:

1. Bagian Pertama, “Pendahuluan”, mengemukakan latar belakang kenapa buku ini dilakukan, serta dilengkapi dengan sejarah singkat politik hukum hingga lahirnya KPK. Sebelumnya, diuraikan sejarah lembaga-lembaga antikorupsi yang hidup-mati sejak zaman Orde Lama, Orde Baru, dan era reformasi.
2. Bagian Kedua, “Parameter Komisi Anti-Korupsi yang Efektif” merupakan tinjauan pustaka yang menggunakan empat pendekatan untuk menjadi tolok ukur bagi evaluasi KPK, yaitu: teori kelembagaan negara yang independen; prinsip-prinsip komisi antikorupsi berdasarkan praktik yang dirumuskan

menjadi “*Jakarta Principles*”; perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara; dan putusan MK terkait uji materi Undang-Undang KPK.

3. Bagian Ketiga mengulas “Evaluasi dan Desain Masa Depan” KPK. Di dalamnya dievaluasi kinerja dan kelembagaan KPK, serta usulan perbaikan bagi desain KPK masa depan.
4. Bagian Keempat adalah “Penutup” yang menguraikan kesimpulan dan saran dari buku ini.

Alur penulisan yang demikian dipilih karena buku ini dimaksudkan memunyai “dwifungsi”. Yaitu, tidak hanya dimaksudkan untuk menjadi bacaan populer, tetapi juga dijadikan materi kuliah hukum tata negara. Pendekatan sebagai bacaan dan bahasan populer penting untuk dilakukan karena buku ini juga dimaksudkan untuk menjadi bahan advokasi aktual terkait rencana revisi UU KPK. Diharapkan materi dalam buku ini dapat dijadikan pegangan untuk makin menguatkan KPK—dan sama sekali bukan untuk melemahkannya. Sedangkan pendekatan akademik ilmiah, melalui kajian pustaka dan sejenisnya dilakukan agar materi buku ini layak untuk dijadikan bahan kuliah HTN, khususnya terkait konsep lembaga negara independen—yang merupakan karakteristik dari KPK. Sekaligus kajian ilmiah-akademik itu pula, yang menguatkan materi buku ini untuk agenda advokasi penguatan KPK, jika revisi UU KPK pada saatnya yang tepat memang akan dilaksanakan—sekali lagi, bukan justru untuk melemahkan, apalagi membunuh KPK.

BAB II

KOMISI ANTI-KORUPSI YANG EFEKTIF

Setelah mengulas sejarah dan politik hukum aturan antikorupsi, kelembagaan antikorupsi hingga kelahiran KPK, pada bagian ini kita akan sama-sama mendalami teori kelembagaan komisi antikorupsi, dan bagaimana praktiknya di beberapa negara. Teori dan praktik tersebut penting untuk dipahami sebagai dasar untuk merumuskan bagaimana desain kelembagaan KPK yang lebih efektif di masa depan. Penulis sengaja memilih kata “efektif”, bukan misalnya “ideal” apalagi “sempurna”, karena bagaimanapun bagusnya suatu desain kelembagaan tetap mengandung kekurangan, dan karenanya tidak pernah ideal ataupun sempurna.

Untuk memformulasikan komisi antikorupsi yang efektif, bagian ini menguraikan empat parameter konseptual dan praktik.⁸⁶ Keempat parameter itu adalah: teori komisi negara independen, prinsip dasar komisi negara independen, perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara; dan komisi antikorupsi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Mengapa keempat parameter itu yang digunakan sebagai patokan untuk membuat desain komisi antikorupsi yang ideal? Berikut adalah alasan dan penjelasannya.

Pertama, buku ini memutuskan bahwa komisi antikorupsi haruslah lembaga negara yang independen. Penulis berpandangan, dengan tugas super berat yang dihadapinya, maka tidak ada pilihan lain bagi suatu komisi antikorupsi, kecuali berpijak pada konsepsi

86 Penggunaan istilah komisi, untuk antikorupsi sebenarnya bukan dengan maksud-maksud tertentu. Pilihan itu lebih didasarkan pada kenyataan bahwa banyak lembaga negara independen, dinamakan “komisi”. Tentu saja komisi di sini bukan berarti bentuk pemberian, sebagai imbalan berhasilnya suatu transaksi bisnis; bukan pula berarti lembaga yang terbentuk hanya bersifat *ad hoc* alias sementara. Untuk menegaskan hal tersebut, Penulis menggunakan dua istilah komisi antikorupsi dan lembaga antikorupsi secara bergantian, sebagaimana istilah lembaga negara independen juga ditulis bergantian dengan komisi negara independen.

kelembagaan negara yang independen tersebut. Tanpa independensi kelembagaan, maka modal dan syarat utama bagi keberhasilan komisi antikorupsi sudah tidak hadir sedari awal, alias ia tidak akan berhasil dalam menjalankan tugasnya dalam memberantas korupsi. Maka, pada bagian ini akan dijelaskan: apakah lembaga negara independen itu? Bagaimana sejarah kelahirannya? Apa saja kriteria yang harus dimiliki lembaga negara independen? Parameter pertama ini berbasis teori, sehingga tepat dikategorikan sebagai *theoretical approach*.

Kedua, sebaiknya komisi antikorupsi yang ideal tersebut dilihat dari kesepakatan Prinsip Jakarta, yaitu kesepakatan internasional tentang prinsip-prinsip bagi Komisi Antikorupsi. Lebih tepatnya, tertuang di dalam *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies* sebagai hasil dari Konferensi Internasional yang dihadiri lembaga antikorupsi di beberapa negara di Jakarta tanggal 26 – 27 November 2012. Prinsip-prinsip ini dijadikan parameter, karena sudah melalui pengkajian, telaah dan diskusi yang intensif dari lembaga-lembaga antikorupsi di dunia. Tentu, mungkin ada sisi subyektif dari para lembaga antikorupsi yang menyusun prinsip-prinsip tersebut, namun dari bacaan Penulis, para penyusun cukup fair dalam merumuskan prinsip-prinsip tersebut, sehingga layak dijadikan acuan. Terlebih, para penyusun ini adalah perwakilan dari lembaga antikorupsi itu sendiri, yang tidak hanya mendiskusikannya pada tataran teoritik, tetapi berdasarkan pengalaman langsung dengan persoalan nyata di lapangan. Parameter kedua ini berbasis pendekatan pengalaman praktis komisi antikorupsi sendiri, sehingga layak disebut *practical approach*.

Ketiga, pendekatan perbandingan kelembagaan antikorupsi di dunia. Saya beruntung karena, KPK – bersama-sama dengan Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK) – telah melakukan kajian perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara. Maka, hasil kajian itu tentu harus dimanfaatkan secara maksimal untuk menggabungkan sisi-sisi baik dari pelembagaan antikorupsi di berbagai negara itu, dan merumuskan bagaimana desain ideal lembaga antikorupsi yang seharusnya. Parameter ketiga ini

berbasis pendekatan perbandingan komisi antikorupsi beberapa negara, sehingga layak disebut *comparative approach*.

Keempat, parameter desain kelembagaan antikorupsi yang berdasarkan putusan pengadilan, dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagaimana diketahui UU KPK adalah salah satu undang-undang yang paling banyak diuji di MK; yang dimohonkan pengujian adalah konstitusionalitas kelembagaan dan kewenangan KPK. Karena itu putusan MK terkait pengujian UU KPK itu menjadi layak untuk dijadikan acuan dalam mendesain kelembagaan—di samping kewenangan—KPK masa depan, tentunya yang sesuai dengan UUD 1945. Parameter putusan MK ini tentu tidak perlu diragukan legitimasinya, karena dibuat oleh salah satu lembaga mahkamah peradilan yang memang diberikan kewenangan untuk menguji UU KPK, sehingga sangat patut dijadikan salah satu ukuran desain kelembagaan KPK masa depan. Parameter keempat ini dibuat berdasarkan putusan MK, sehingga patut disebut *judicial review approach*.

Dengan melakukan kajian berdasarkan ke empat pendekatan tersebut, yaitu: teoritis (*theoretical approach*), praktik (*practical approach*), perbandingan antar-negara (*comparative approach*); dan berdasarkan putusan MK (*judicial review approach*), maka parameter untuk menyusun desain kelembagaan KPK yang akan datang, seharusnya cukup memadai. Berikut adalah penjelasan lebih lengkap dari keempat parameter tersebut.

A. Teori Komisi Negara Independen⁸⁷

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, penulis berpandangan bahwa salah satu modal dan prasyarat utama bagi keberhasilan tugas-tugas berat komisi antikorupsi adalah desain kelembagaannya yang harus dibuat independen, terbebas dari intervensi oleh siapapun atau

87 Bagian ini diolah kembali dari makalah, Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan* (2008) yang kemudian terus diperbaharui dan disampaikan ulang dalam berbagai forum seminar; Lihat pula disertasi Zainal Arifin Mochtar, “Dinamika Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi” (2016).

dalam bentuk apapun dan bagaimanapun. Apa maksudnya, mengapa terbentuk, dan bagaimanakah lembaga negara yang independen tersebut? Berikut adalah penjelasannya.

1. Komisi Negara Independen

Sebelum lebih jauh membahas komisi antikorupsi yang independen, perlu lebih dulu diulas apa itu komisi negara atau lembaga negara. Komisi negara sering disebut dalam beberapa istilah berbeda, misalnya di Amerika Serikat dikenal sebagai *administrative agencies*.⁸⁸ Perbedaan istilah adalah satu persoalan tersendiri, yang menunjukkan belum seragamnya pemahaman terkait konsep kelembagaan negara. Menurut Zainal Arifin Mochtar, yang mengutip Moh. Fajrul Falaakh, perbedaan istilah itu menunjukkan belum selesainya persoalan kelembagaan negara, utamanya di tanah air. Apalagi UUD 1945 sendiri juga memberikan peristilahan yang berbeda bagi lembaga negara, termasuk yang sifatnya independen.⁸⁹

Soal perbedaan istilah, Zainal menuliskan, “Lembaga negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kepustakaan Inggris, misalnya, memakai atau menggunakan istilah *political institutions*, sementara dalam terminologi Bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staat organen*. Sedangkan dalam Bahasa Indonesia seringkali para ahli politik dan tata negara secara resmi menggunakan istilah “lembaga negara”, “badan negara” atau “organ negara”.⁹⁰

Yang jelas, Asimow mendefinisikan komisi negara sebagai: *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*⁹¹ Definisi tersebut membedakan dua jenis komisi negara, yaitu komisi negara yang berada di bawah eksekutif (*executive agencies*) dan

88 Istilah untuk komisi negara berbeda-beda, di antaranya: *administrative agencies*, *state auxiliary agencies* yang sering didikotomikan dengan *state primary agencies* atau *state fundamental agencies*.

89 Zainal Arifin Mochtar, *Dinamika Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, halaman 39.

90 Mochtar, halaman 22.

91 Michael R. Asimow, *Administrative Law* (2002) halaman 1.

komisi negara yang independen (*independent agencies*). Lebih jelas, Asimow mengatakan, komisi negara yang biasa hanyalah bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.⁹² Pendapat Asimow tersebut sejalan dengan definisi Misiroglu yang mengatakan, komisi negara independen – di Amerika Serikat – adalah lembaga negara federal yang tidak termasuk cabang kekuasaan eksekutif, dan karenanya tidak berada di bawah kontrol presiden.⁹³

Pembedaan yang sama juga dikemukakan oleh Milakovich dan Gordon, yang berpendapat komisi negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu: *Dependent Regulatory Agencies* (DRAs) dan *Independent Regulatory Boards and Commissions* (IRCs). DRAs atau komisi dependen biasanya merupakan bagian dari departemen tertentu dalam pemerintahan, kabinet atau struktur eksekutif lainnya. Oleh karena itulah, komisi seperti ini tidak bisa bersikap independen, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Sebaliknya IRCs adalah komisi negara yang independen, tidak berada di bawah satu cabang kekuasaan pun, tidak pula eksekutif, sehingga dalam melaksanakan tugasnya lebih leluasa dan tidak dapat diintervensi.⁹⁴

Pembedaan *administrative agencies* menjadi independen dan eksekutif dikuatkan pula oleh ensiklopedi Wikipedia. Dalam konteks ketatanegaraan Amerika Serikat, komisi negara independen federal (*federal independent agencies*) berada di luar cabang eksekutif dan dilahirkan berdasarkan undang-undang yang disahkan oleh Kongres. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kerja bagi komisi negara independen, termasuk kewenangan membuat aturan sendiri. Bahkan, regulasi yang dikeluarkan komisi tersebut mempunyai kekuatan setara dengan undang-undang federal.⁹⁵ Posisi setaranya regulasi komisi negara independen tersebut dengan undang-undang tentu disertai dengan mekanisme *judicial review*.

92 *Ibid* halaman 2.

93 Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) halaman 326.

94 Michael E. Milakovich dan George J. Gordon, *Public Administration in America*, Seventh Edition, (Boston: Wadsworth and Thomson Learning, 2001), halaman 442.

95 Wikipedia, *Independent Agencies of the United States Government*, http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government diakses 3 Juli 2007.

Pengaturannya ada dalam *Administrative Procedure Act 1946* (APA).⁹⁶ Pengujian regulasi yang dikeluarkan komisi independen dilakukan oleh pengadilan federal dan kemudian *appeal to the Supreme Court*.⁹⁷

Pendapat bahwa komisi negara independen merupakan organ negara yang berwenang mengeluarkan aturan sendiri (*self regulatory bodies*) sudah relatif dapat diterima.⁹⁸ Namun, bahwasanya aturan yang dikeluarkan itu sederajat dengan undang-undang, yang jamaknya merupakan hasil kerja parlemen yang berdiskusi dengan eksekutif, masih merupakan pendapat yang kontroversial. Umumnya para ahli hukum tata negara belum mempunyai pandangan demikian, dan masih memandang produk hukum komisi negara independen derajatnya berada di bawah undang-undang. Salah satu argumennya, karena undang-undang merupakan produk hukum yang dihasilkan wakil rakyat yang diseleksi melalui proses pemilihan umum. Sedangkan komisi negara independen meskipun menjalankan fungsi kenegaraan yang strategis, tidak dipilih oleh rakyat; sehingga menjadi *logic* jika produk hukumnya berada di bawah undang-undang.

Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun tetaplah mempunyai fungsi campur sari ketiganya.⁹⁹ Jimly Asshiddiqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara “fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman”.¹⁰⁰ Dalam bahasa yang sama tapi tak serupa, Funk dan Seamon berpandangan komisi independen seringkali

96 Wikipedia, *Administrative Procedure Act*, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act#APA. 27s_standard_of_judicial_review diakses 3 Juli 2007.

97 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2006) halaman 8.

98 Ibid.

99 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.

100 Asshiddiqie, *Perkembangan ...* halaman 8.

mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi judicial*”.¹⁰¹

Beberapa komisi negara independen adalah juga organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur di dalam konstitusi; sebutlah seperti yang ada Afrika Selatan dan Thailand. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) UUD-nya menyebutkan ada *Human Rights Commission*; *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*; *Commission for Gender Equality*; dan *Electorat Commission*. Di Thailand, Pasal 75 konstitusinya mengatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen seperti: *Election Commission*, *Ombudsman*, *National Human Rights Commission*, *National Counter Corruption Commission* dan *State Audit Commission*.

Namun, itu bukan berarti bahwa semua komisi negara independen pastilah diatur dalam konstitusi. Misalnya, ada banyak komisi negara independen di Amerika Serikat yang tidak diatur dalam konstitusi, antara lain: (1) *Federal Communication Commission*, (2) *Securities and Exchange Commission*, (3) *Federal Trade Commission*, (4) *National Labour Relations Board*, (5) *Nuclear Regulatory Commission* dan (6) *Federal Reserved Board*, (7) *Central Intelligence Agency*, (8) *Environmental Protection Agency*, (9) *Federal Emergency Management Agency*, (10) *Federal Reserve Board*, (11) *General Reserve Administration*, (12) *Immigration and Naturalization Service*, (13) *National Aeronautics and Space Administration*, (14) *National Archives and Records Administration*, (15) *National Science Foundation*, (16) *Office of Personnel Management*, (17) *Peace Corps*, (18) *Small Business Administration*, (19) *Social Security Administration*, (20) *United States Agency for International Development*, (21) *United States Postal Services*.¹⁰²

Selain di Amerika Serikat, komisi negara independen adalah juga fenomena ketatanegaraan modern di banyak negara maju

101 William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001) halaman 23 – 24.

102 Ibid 6 – 7. Misiroglu, halaman 326 – 327.

semacam Perancis, Inggris, Italia dan Jerman. Di Perancis contoh dari komisi negara independen adalah *Commission des Operations de Bourse, Commission Informatique et Libertes, Commission de la Communication des Documents Administratifs* dan *Conseil Superieur de l'Audiovisuel*. Di Inggris dengan kewenangan regulasi dan konsultatif hadir beberapa komisi negara independen yang memainkan peran strategis, antara lain: *Monopolies and Mergers Commission, Commission for Racial Equality* dan *Civil Aviation Authority*. Di Italia, kewenangan regulasi dan *monitoring* melekat pada komisi negara independen yang mengawasi kinerja bursa efek. Di Jerman, lembaga sejenis bahkan berwenang mengatur penggabungan bisnis (*merger*).¹⁰³

Persoalan utama dari komisi negara independen adalah makna dari independensi itu sendiri; harus dipertegas bahwa independensi bukan berarti tanpa pengawasan. Di dalam konsepsi independensi justru terkandung sistem pertanggungjawaban yang harus diperkuat. Independensi tegasnya bukan berarti tanpa kontrol. Sebaliknya, di dalam independensi harus dibangun sistem pengawasan internal yang terbaik, sehingga model pengawasan eksternal—meskipun tetap harus ada—dapat diminimalisasi. *Self-control* adalah kunci utama pengawasan lembaga negara independen, yang memungkinkan lembaga demikian mengurangi unsur pengawasan eksternal yang dalam kadar dan cara yang keliru merupakan bentuk intervensi, dan karenanya diharamkan dalam relasinya dengan komisi negara independen.

Karena itu, meskipun bersifat independen, komisi negara independen tetap tunduk pada teori pembatasan kekuasaan (*limitation of powers*). Komisi negara independen tetap juga tunduk pada relasi yang saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*) dengan lembaga negara lainnya. Utamanya dengan lembaga negara utama yang merupakan organ konstitusi.

2. Mengapa Komisi Negara Independen Hadir

Salah satu sebab hadirnya lembaga-lembaga negara independen adalah karena lembaga negara yang telah lebih dulu ada kinerjanya

103 Asshiddiqie, *Perkembangan ...* halaman 10.

dianggap tidak memuaskan. Bahkan legitimasi lembaga-lembaga lama cenderung dipertanyakan, di antaranya karena maraknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di antara lembaga negara lama tersebut.¹⁰⁴ Soal menipisnya kepercayaan publik (*public distrust*) kepada lembaga negara konvensional itu pula yang menurut Susan D. Baer memicu hadirnya komisi negara independen di Amerika Serikat. Lembaga negara independen itu diharapkan dapat melaksanakan tugas secara lebih baik dan lebih terpercaya.¹⁰⁵

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, lahirnya begitu banyak lembaga negara yang independen mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ konvensional pemerintahan, tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan menyelesaikan kompleksitas tersebut. Oleh karenanya, muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi, yang pada gilirannya melihat komisi negara independen sebagai jawaban dari kompleksitas ketatanegaraan modern tersebut.¹⁰⁶

Menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern itu pula, Bruce Ackerman menjelaskan bahwa struktur cabang kekuasaan di sistem ketatanegaraan Amerika Serikat bukan lagi hanya tiga atau empat cabang, tetapi lima cabang kekuasaan, yakni *House of Representatives*, *Senate*, *President as chief of executive*, *Supreme Court*, and *Independent Agencies*.¹⁰⁷ Bruce ingin menegaskan

104 Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), halaman 54.

105 Susan D. Baer, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, dalam *Boston College Environmental Affairs Law Review* vol. 15 (1988), halaman 382.

106 Asshiddiqie, *Perkembangan ...* halaman 23.

107 Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, *Harvard Law Review*, Volume 113, 2003, halaman 728.

bahwa model pemisahan ala Montesquieu yang hanya terdiri dari tiga cabang kekuasaan sudah ketinggalan zaman, dan tidak dapat menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern.

Sejalan dengan Bruce, Cindy Skach berpendapat bahwa model *separation of powers* dalam sistem pemerintahan semi-presidensial adalah bentuk '*newest separation of powers*'. Sistem itu menempatkan enam cabang kekuasaan yang kemudian masing-masing berdiri sendiri dan memiliki kewenangannya masing-masing, yakni DPR, *Senate*, *President as head of state*, *Prime Minister as head of executive*, Yudikatif, dan *Independent Agencies* sebagai enam cabang kekuasaan yang bekerja dalam sistem pemerintahan campuran di negara-negara bekas komunis di Eropa Timur seperti Rusia dan Perancis.¹⁰⁸

Alasan lain dari merebaknya kelahiran komisi negara independen adalah, konsekuensi dari transisi menuju demokrasi yang terjadi di beberapa belahan dunia. Kelahiran komisi-komisi negara ini, baik yang bersifat independen, maupun yang sebatas lembaga eksekutif, sekali lagi adalah bentuk ketidakmampuan gagasan *trias politica* dalam menghentikan rezim otoriter yang sempat muncul. Bruce Ackerman secara tegas mengatakan, kelahiran komisi negara independen sebagai bentuk penolakan terhadap model pemisahan kekuasaan ala Montesquieu dan Madison yang diterapkan di Amerika Serikat.¹⁰⁹

Menguatkan pendapat Ackerman, Lehoucq menyatakan, pembentukan komisi pemilihan umum yang independen dari eksekutif dan legislatif telah berkontribusi besar dalam penguatan demokrasi konstitusional di Amerika Latin. Keberhasilan dalam melakukan inovasi pembentukan institusi baru, yang bebas dari intervensi eksekutif dan legislatif inilah yang kemudian dijadikan rujukan dan diadopsi oleh banyak negara di dunia.¹¹⁰ Sebagai

108 Cindy Skach, *The Newest Separation of Powers*, *Oxford Journal Vol. 5, Nr. 1, 2007*, halaman 93–121.

109 Ackerman, halaman 633.

110 Fabrice E. Lehoucq, *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, dalam *Journal International Political Science Review*, 2002, Vol. 23, No. 1, halaman 29–46.

imbasnya, dalam beberapa dekade belakangan, terjadi pertumbuhan jumlah lembaga negara independen yang sangat luar biasa di belahan dunia mana pun. Di antara lembaga negara independen yang bermunculan itu adalah lembaga pemilihan, lembaga antikorupsi, lembaga pengawasan yudikatif, maupun lembaga penanganan mal-administrasi seperti ombudsman.

Selain itu, dalam reformasi konstitusi berbagai negara, juga mulai diadopsi pengaturan mengenai lembaga negara independen di dalam konstitusi baru.¹¹¹ Penelitian John C. Ackerman, yang juga dikutip Zainal Arifin Mochtar dalam disertasinya, memperlihatkan terdapat 81 negara yang mencantumkan *independent agencies* di dalam konstitusinya. Dari 81 negara tersebut, tidak kurang didapat 248 lembaga negara independen yang langsung disebutkan di dalam konstitusi di empat benua; Afrika, Eropa, Amerika, dan Asia.¹¹²

Tabel 1
Lembaga Negara Independen menurut Geografisnya¹¹³

Region	Jumlah LNI
Afrika	89
Eropa	59
Amerika	51
Asia	49
TOTAL	248

Selain itu, menurut John C. Ackerman, yang juga dikutip Zainal Arifin Mochtar, belakangan muncul kecenderungan konstitusi-konstitusi baru hasil amandemen yang semakin banyak menempatkan

111 Sebagai bacaan lebih lanjut bisa dilihat pada Umit Sonmez, *Independent Regulatory Agencies: The World Experience Case and The Turkish Case, Thesis on The Graduate School of Social Sciences of Midle East Technical University*, September 2004. Lihat juga: Adam Preworski, "The State and Citizen", makalah seminar "Society and The Reform of The State", Sao Paulo, Brazil, Maret 1998. Bisa juga dibandingkan dengan Fabricio Gillardi, *Delegation in the Regulatory State*, (London: Edward Elgar Publishing Limited, 2008).

112 Mochtar, halaman 26.

113 *Ibid.*

lembaga negara independen sebagai organ konstitusi (*constitutional organ*). Setidaknya, terdapat 20 negara yang mencantumkan lebih dari empat lembaga negara independen di level konstitusi.¹¹⁴

Tabel 2
Negara dengan Empat atau lebih Lembaga Negara Independen di Konstitusi¹¹⁵

Negara	Jumlah Lembaga
Chile	4
Greece	4
Afganistan	5
Philippines	5
Hungary	5
Malawi	5
Mexico	5
Mozambique	5
Serbia	5
Uganda	5
Bhutan	6
Swaziland	6
Ecuador	7
Peru	7
Nigeria	10
Rwanda	10
Venezuela	10
Iraq	11
Somalia	12
South Africa	12
Total	139

Semua contoh di atas menguatkan bahwa desain kekuasaan modern sudah menerima adanya cabang kekuasaan baru di luar tiga cabang kekuasaan yang klasik: eksekutif, legislatif dan yudikatif.

¹¹⁴ *Ibid* halaman 26 – 27.

¹¹⁵ *Ibid*.

Cabang kekuasaan yang baru itu adalah, lembaga negara independen. Lebih jauh, lembaga negara independen itu sudah jamak menjadi organ konstitusi, dan karenanya eksistensi dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Rangkuman tersebut penting digarisbawahi, karena pada kesempatan berikutnya, akan menjadi dasar bagi penulis untuk merekomendasikan penguatan independensi KPK di masa depan, termasuk—tetapi tidak terbatas hanya—menjadikan KPK sebagai organ konstitusi. Artinya KPK dimasukkan pengaturannya, dan dikuatkan dasar hukumnya, ke dalam UUD 1945.

3. Ciri Komisi Negara Independen

Berdasarkan tipe dan fungsi administrasinya, komisi negara independen dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu (1) badan pengatur dan pengawasan; (2) badan pengawas pelayanan publik; dan (3) badan yang terlibat dalam *productive activities*. Ketiganya berfungsi mengatur dan mengawasi hanya ada pada level nasional atau pemerintahan federal saja, sehingga sebagaimana di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.¹¹⁶

Menurut Milakovich dan Gordon ada enam ciri khas dari komisi negara independen, yaitu: (i) komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif; (ii) para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya; (iii) masa jabatan para komisionernya relatif panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Reserve Board* di Amerika Serikat; (iv) dalam pengisian jabatan komisioner pada umumnya dilakukan secara bertahap (*staggered*). Artinya, setiap tahun komisioner bisa berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga tersebut, karena perodesasinya tidak mengikuti perodesasi politik kepresidenan; (v) jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas; dan (vi) keanggotaan lembaga

116 Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition (1998) halaman 280.

ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.¹¹⁷

Hampir serupa, Funk dan Seamon berpendapat karakteristik lembaga negara independen adalah: *pertama*, dikepalai oleh pimpinan kolektif. *Kedua*, tidak boleh dikuasai secara *simple majority* oleh partai tertentu. *Ketiga*, para komisionernya punya masa jabatan yang pasti (*fixed*) dengan cara pemilihan berjenjang (*staggered terms*), yang artinya mereka tidak berhenti secara bersamaan. *Keempat*, para anggota hanya bisa diberhentikan dari jabatan menurut apa yang ditentukan di dalam aturan dan tidak dengan cara yang ditentukan oleh presiden seperti di lembaga eksekutif. Hal mana untuk menegaskan dan menjaga independensi komisi negara tersebut.¹¹⁸

Terkait independensi, maka penulis tidak sepakat dengan kriteria keenam Milakovich dan Gordon, ataupun kriteria kedua dari Funk dan Seamon. Kedua kriteria tersebut sama-sama menekankan perlunya keseimbangan pimpinan lembaga negara independen yang partisan atau berasal dari partai politik. Saya tidak mengerti mengapa para pemikir tersebut memasukkan kriteria keseimbangan unsur yang partisan demikian. Bagi penulis, di dalam prinsip independensi seharusnya terkandung makna menolak unsur kepemimpinan yang partisan, apalagi dari partai politik. Di dalam prinsip independensi juga terkandung makna imparialitas, ketidakberpihakan. Sesuatu yang pastinya akan sangat sulit—kalau bukan mustahil—bisa diwujudkan oleh unsur pimpinan yang partisan, apalagi kader partai politik. Oleh karena itu, meskipun menyetujui banyak kriteria yang disampaikan ke empat pemikir tersebut, khusus untuk keseimbangan unsur partisan tersebut, saya tidak setuju, karena sangat bertentangan dengan prinsip independensi, sebagai salah satu ciri utama lembaga negara independen.

Terkait independensi, William F. Fox, Jr mengemukakan bahwa komisi negara bersifat independen apabila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh Kongres. Hal itu dimaksudkan agar presiden tidak bisa secara bebas

117 Milakovich dan Gordon, halaman 443.

118 Funk dan Seamon, halaman 7.

memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi negara tersebut.¹¹⁹ Pendapat Fox itu, dengan sendirinya, diwarnai oleh sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Namun pada intinya sama, bahwa dasar hukum independensi sebaiknya diatur dalam regulasi pembentukan lembaga yang bersangkutan, dan minimal pada level undang-undang nasional. Dengan demikian, intervensi dari cabang kekuasaan manapun dilarang, termasuk dari pemimpin eksekutif sekalipun. Berbeda halnya dengan lembaga eksekutif (*executive agency*) yang memang merupakan “bawahan” dari presiden sebagai pemimpin eksekutif, sehingga pengangkatan dan/atau pemberhentian anggotanya merupakan hak prerogatif presiden.

Masih terkait dengan pembatasan pemberhentian pimpinan lembaga negara antikorupsi tersebut, dengan mengutip keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Humprey's Executor v. United States*, Asimow berpendapat bahwa yang dimaksud dengan independen berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden, karena jelas-tegas merupakan bagian dari eksekutif.¹²⁰ Karenanya, ketika di tahun 1935, Franklin D. Rossevelt memberhentikan salah satu komisioner *Federal Trade Commission* – salah satu komisi negara independen – Mahkamah Agung memutuskan tindakan demikian tidak sah.¹²¹

Zainal Arifin Mochtar, dalam disertasinya, merumuskan 8 (delapan) karakter komisi negara independen, yaitu: **Pertama**, lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah.

119 William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, (Danvers: Lexis Publishing, 2000), halaman 56.

120 Fox, Jr., halaman 20.

121 Misiroglu, halaman 298.

Kedua, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*, atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi *checks and balances*. Bisa juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik. **Ketiga**, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya. **Keempat**, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen. **Kelima**, kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya. **Keenam**, bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks. **Ketujuh**, memiliki kewenangan yang lebih devolutif yakni bersifat *self regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum. **Kedelapan**, memiliki basis legitimasi di aturan, baik konstitusi dan/atau undang-undang. Dalam artian ada basis legitimasi di situ, meskipun kemudian dibentuk dengan undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.

Bersandar pada delapan karakteristik di atas, menurut Zainal lembaga-lembaga negara independen di Indonesia, adalah:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
2. Dewan Pers
3. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
4. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
5. Komisi Yudisial (KY)

6. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
7. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Dalam kasus di Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK) merumuskan soal konsep lembaga negara indepenen berdasarkan Putusan No. 005/PUU-IV/2006, terkait uji materi Undang-Undang Komisi Yudisial. Meskipun, istilah yang digunakan untuk KY, tentu bukan “independen”, tetapi “mandiri”, namun Penulis berpandangan pada dasarnya makna istilah tersebut adalah sama. Dalam putusan atas UU KY, terkait independensi MK berpendapat:

Mahkamah Konstitusi selanjutnya akan mempertimbangkan pengertian “mandiri” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”.

Pertanyaan yang harus dijawab dalam hubungan ini, adalah bagaimana tafsiran yang harus diberikan terhadap syarat bahwa KY bersifat mandiri yang kemudian oleh UUKY diartikan sebagai keadaan bahwa KY dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lain (*vide* Pasal 2 UUKY). Mahkamah Konstitusi berpendapat, pengertian bahwa “KY dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lain” **harus dimaknai sebagai kemandirian kelembagaan dalam mengambil keputusan, bukan kemandirian yang bersifat perorangan anggota KY**. Artinya, kemandirian KY harus dimaknai sebagai kebebasan dari campur tangan dan pengaruh kekuasaan lain dalam pengambilan keputusan dalam pelaksanaan wewenang pengusulan calon hakim agung maupun dalam rangka pelaksanaan wewenang lain menurut UUD 1945. Oleh karena itu, **KY tidak dapat dikatakan tidak mandiri, atau dengan kata lain terdapat campur tangan dari pihak luar atau kekuasaan lain, hanya karena alasan bahwa pengambilan keputusan didasarkan pada fakta-fakta yang diperoleh**

melalui kerjasama atau koordinasi dengan pelaku kekuasaan kehakiman sendiri, *in casu* MA. Sesuai dengan kenyataan secara universal, susunan dari komisi yudisial bukan hanya terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi, dan anggota masyarakat, sebagaimana telah dikemukakan di atas, melainkan juga hakim agung duduk bersama menjadi anggota komisi yudisial. Bahkan pada umumnya komisi yudisial atau yang disebut dengan nama lain di dunia, secara *ex-officio* dipimpin oleh ketua mahkamah agung.¹²² (*Cetak Tebal oleh Penulis*).

Putusan MK menegaskan independensi bagi komisi negara independen sifatnya adalah kemerdekaan secara institusional (kelembagaan), bukan kemerdekaan personal (perorangan). Yang penting pula diingat, MK memberikan panduan bahwa prinsip independensi tidak mengharamkan koordinasi, sinergi atau bekerja sama dengan lembaga lain. Putusan MK yang demikian karenanya penting sebagai penegasan dasar konstitusional kehadiran lembaga negara independen (*independent agencies*) di Indonesia. Meskipun, dalam putusan yang sama, MK memberikan posisi Komisi Yudisial sebagai *supporting organ* (organ penunjang) dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai organ utama (*main organ*), yang dapat dimaknai MK memosisikan lembaga independen semacam KY berada di bawah lembaga negara utama konstitusi seperti MA dan MK. Pandangan demikian adalah pertarungan panjang antara lembaga konstitusi konvensional dengan lembaga konstitusi kekinian, yang biasanya diwakili oleh lembaga negara independen.

Ke depan, karena lembaga negara independen merupakan bagian tidak terpisahkan dari mekanisme *checks and balances* yang berjalan dalam suatu negara, maka relasi antara lembaga negara independen dengan organ utama konstitusi tentu harus dirumuskan secara lebih jelas. Saya sendiri berpandangan bahwa, sifat independensi lembaga negara tidak berarti mereka bebas dari kontrol, termasuk organ utama konstitusi, dapat dikontrol oleh lembaga negara independen—tentu dalam konteks ruang lingkup

122 Putusan MK No. No. 005/PUU-IV/2006 dalam Pengujian UU KY, halaman 192.

kerjanya. Misalnya, Komisi Yudisial dapat mengawasi perilaku hakim; KPU mengontrol seleksi anggota legislatif dan eksekutif; KPK seharusnya dapat menjadi penegak hukum yang menegakkan hukum pemberantasan korupsi—tentu bukan kepada lembaga utama konstitusi—tetapi kepada anggota-anggota dari organ konstitusi tersebut.

Pola relasi antara lembaga negara independen, dengan organ negara yang lain, termasuk organ utama konstitusi tentu harus dapat dirumuskan dengan baik. Sehingga pola relasi—termasuk saling kontrol dan saling mengawasi—di antara lembaga negara itu dapat berjalan dengan pemahaman yang lebih baik. Suatu pemahaman yang menurut saya berbeda dengan sistem yang dimaksudkan oleh Montesquieu dan para pemikir di zamannya. Suatu pemahaman yang harus dilihat sebagai bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dalam format dan rumusannya yang baru, sesuai dengan kompleksitas dan kebutuhan ketatanegaraan modern.

4. KPK sebagai Komisi Negara Independen

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa KPK harus makin ditegaskan sebagai komisi negara independen. Penguatan dasar hukum kelembagaan, karakteristik sebagai lembaga negara independen, termasuk mekanisme pengangkatan dan pemberhentian komisioner, harus memperkuat ciri KPK sebagai lembaga negara yang independen. Lebih jauh, bukan hanya kelembagaan KPK yang harus dijaga independensinya, tetapi kewenangannya juga harus diperkuat, serta tidak kalah pentingnya akuntabilitas serta integritasnya harus dijaga pada kadar kualitas yang tidak tercela.

Harus dicatat, independensi lembaga yang kuat, tanpa kewenangan yang juga kuat, tidak akan menghasilkan KPK yang efektif dalam menjalankan tugasnya. Lebih jauh, meskipun independensi kelembagaan sudah terjamin, ditambah kewenangan yang kuat sudah diberikan, namun tanpa akuntabilitas dan integritas yang tidak tercela, maka kerja-kerja KPK juga tidak akan efektif. Tanpa integritas, lembaga negara independen akan terjerembab menjadi komisi yang tergoda menyalahgunakan kewenangannya.

Maka, terkait dengan arti pentingnya memiliki sistem yang menjaga akuntabilitas dan integritas kelembagaan, berikut adalah prinsip-prinsip dasar yang harus dimiliki oleh komisi negara antikorupsi.

B. Prinsip-prinsip Dasar Komisi Negara Antikorupsi

Pastinya, KPK bukanlah satu-satunya komisi antikorupsi di dunia. Karena korupsi sudah menjadi persoalan dunia, maka pembentukan komisi antikorupsi sebagai ikhtiar pemberantasan korupsi juga dilakukan di banyak negara. Kerja sama internasional dalam pemberantasan korupsi pun dirumuskan dalam bentuk UNCAC, *United Nations Convention Against Corruption*. Salah satu bentuk kerja sama itu adalah perumusan prinsip dasar yang harus dimiliki oleh komisi antikorupsi, yang dikenal sebagai *Jakarta Statement on Principles' for Anti-Corruption Agencies*. *Jakarta's Principles* terkait komisi antikorupsi itu merupakan hasil dari Konferensi Internasional di Jakarta tanggal 26 – 27 November 2012.

Kutipan langsung dari *Jakarta's Principles* itu adalah:

1. **MANDATE:** *ACAs shall have clear mandates to tackle corruption through prevention, education, awareness raising, investigation and prosecution, either through one agency or multiple coordinated agencies;*
2. **COLLABORATION:** *ACAs shall not operate in isolation. They shall foster good working relations with state agencies, civil society, the private sector and other stakeholders, including international cooperation;*
3. **PERMANENCE:** *ACAs shall, in accordance with the basic legal principles of their countries, be established by proper and stable legal framework, such as the Constitution or a special law to ensure continuity of the ACA;*
4. **APPOINTMENT:** *ACA heads shall be appointed through a process that ensures his or her apolitical stance, impartiality, neutrality, integrity and competence;*
5. **CONTINUITY:** *In the event of suspension, dismissal, resignation, retirement or end of tenure, all powers of the ACA head shall be delegated by law to an appropriate official in the*

- ACA within a reasonable period of time until the appointment of the new ACA head;*
6. **REMOVAL:** *ACA heads shall have security of tenure and shall be removed only through a legally established procedure equivalent to the procedure for the removal of a key independent authority specially protected by law (such as the Chief Justice);*
 7. **ETHICAL CONDUCT:** *ACAs shall adopt codes of conduct requiring the highest standards of ethical conduct from their staff and a strong compliance regime;*
 8. **IMMUNITY:** *ACA heads and employees shall have immunity from civil and criminal proceedings for acts committed within the performance of their mandate. ACA heads and employees shall be protected from malicious civil and criminal proceedings.*
 9. **REMUNERATION:** *ACA employees shall be remunerated at a level that would allow for the employment of sufficient number of qualified staff;*
 10. **AUTHORITY OVER HUMAN RESOURCES:** *ACAs shall have the power to recruit and dismiss their own staff according to internal clear and transparent procedures;*
 11. **ADEQUATE AND RELIABLE RESOURCES:** *ACAs shall have sufficient financial resources to carry out their tasks, taking into account the country's budgetary resources, population size and land area. ACAs shall be entitled to timely, planned, reliable and adequate resources for the gradual capacity development and improvement of the ACA's operations and fulfillment of the ACA's mandate;*
 12. **FINANCIAL AUTONOMY:** *ACAs shall receive a budgetary allocation over which ACAs have full management and control without prejudice to the appropriate accounting standards and auditing requirements;*
 13. **INTERNAL ACCOUNTABILITY:** *ACAs shall develop and establish clear rules and standard operating procedures, including monitoring and disciplinary mechanisms, to minimize any misconduct and abuse of power by ACAs;*
 14. **EXTERNAL ACCOUNTABILITY:** *ACAs shall strictly adhere to the rule of law and be accountable to mechanisms established to prevent any abuse of power;*

15. **PUBLIC REPORTING:** *ACAs shall formally report at least annually on their activities to the public.* **PUBLIC COMMUNICATION AND ENGAGEMENT:** *ACAs shall communicate and engage with the public regularly in order to ensure public confidence in its independence, fairness and effectiveness.*

Berdasarkan lima belas prinsip di atas jelaslah bahwa, prinsip yang harus dimiliki oleh komisi antikorupsi mencakup aspek: 1) independensi kelembagaan—termasuk cukupnya anggaran dan SDM; 2) akuntabilitas dan integritas yang tidak tercela; 3) serta kewenangan yang komprehensif dalam pemberantasan korupsi.

Yang terkait dengan kelembagaan, prinsip-prinsip Jakarta menegaskan bahwa:

- (1) Komisi antikorupsi itu permanen, tidak sementara alias *ad hoc* yang dikuatkan dengan dasar hukum pembentukannya di dalam konstitusi, atau minimal undang-undang;
- (2) Proses rekrutmen pimpinan komisi harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga yang terpilih adalah betul-betul orang yang berintegritas, berkompeten, tidak berpihak atau non-partisan;
- (3) Proses pemberhentian komisioner juga harus didesain melalui proses hukum yang tidak mudah, sebagaimana sulitnya pemberhentian pejabat negara di bidang hukum lainnya, misalnya Ketua Mahkamah Agung.
- (4) Keberlanjutan eksistensi komisi harus dijamin, dalam hal misalnya pimpinan kosong karena satu dan lain hal, misalnya karena diberhentikan, maka kerja-kerja komisi harus dapat terus dilanjutkan oleh pejabat tertinggi yang ada di komisi, sampai terpilihnya kembali pimpinan definitif;
- (5) Pimpinan dan pegawai komisi harus dilindungi dari proses hukum pidana ataupun perdata selama mereka menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan hukum yang ada. Termasuk, pimpinan dan pegawai komisi harus dilindungi dari serangan berupa “kriminalisasi” kasus-kasus hukum; dan

- (6) Untuk menjaga independensinya pula, maka komisi harus mendapatkan jaminan anggaran, SDM dan kompensasi penggajian yang cukup.

Sedangkan terkait dengan akuntabilitas dan integritasnya, komisi antikorupsi harus:

- (1) Memiliki sistem terbaik dalam menjaga etika pata pimpinan dan pegawai komisi;
- (2) Memiliki sistem pengawasan internal dengan aturan dan SOP yang jelas termasuk sistem disiplin kepegawaian untuk meminimalisasi kemungkinan perbuatan tercela dan/atau penyalahgunaan kekuasaan;
- (3) Memiliki sistem pengawasan eksternal sesuai *rule of law* untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan; dan
- (4) Memiliki sistem pelaporan yang baik kepada publik, termasuk model komunikasi yang menjaga kepercayaan publik.

Terakhir, yang terkait dengan kewenangan, komisi antikorupsi harus:

- (1) Memiliki kewenangan yang komprehensif di bidang pencegahan dan penindakan; dan
- (2) Memiliki kerja sama dan kolaborasi yang baik dengan lembaga negara yang lain dalam memberantas korupsi, termasuk dengan lembaga internasional dan negara lainnya.

Itulah beberapa intisari prinsip yang harus dimiliki komisi antikorupsi untuk dapat bekerja secara efektif berdasarkan hasil konferensi internasional yang merumuskan *Jakarta's principles*. Beberapa prinsip-prinsip itu tentu bisa digunakan untuk menjadi dasar perbaikan kelembagaan KPK masa depan. Namun, sebelum kita membahas bagaimana KPK yang lebih baik, berikut kita lihat dulu perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara. Tentu, untuk memadukan pengalaman baik bagaimana desain komisi antikorupsi yang ideal, berdasarkan format kelembagaan di beberapa negara tersebut.

C. Perbandingan Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara

Pada bagian ini Penulis akan menggunakan metode perbandingan regulasi dan implementasi terkait Komisi Antikorupsi di beberapa negara, untuk digunakan mengevaluasi dan mendesain KPK masa depan.

Mudah disimpulkan, korupsi adalah salah satu persoalan paling mendasar yang dihadapi banyak negara di dunia. Menurut John S.T. Quah, ada tiga pendekatan yang dilakukan negara-negara Asia dalam memberantas korupsi. Pertama adalah pemberantasan dengan menerapkan undang-undang antikorupsi, tanpa membentuk lembaga khusus untuk melakukannya. Model ini dilakukan oleh Mongolia yang memberlakukan UU Antikorupsi pada tahun 1996, yang pelaksanaannya dilakukan bersama-sama oleh polisi, kejaksaan dan pengadilan.¹²³

Pola kedua, adalah dengan melibatkan beberapa lembaga khusus antikorupsi untuk melaksanakan undang-undang. Model ini dilaksanakan di India, yang memiliki UU Pencegahan Antikorupsi yang dilaksanakan oleh *Central Bureau of Investigation* (CBI), *Central Vigilance Commission* (CVC), dan lembaga antikorupsi dan komisi pengawas pada level negara bagian.¹²⁴ Demikian pula dengan Filipina yang memiliki 18 lembaga antikorupsi untuk melaksanakan UU Antikorupsinya.

Pola ketiga adalah dengan membentuk badan khusus antikorupsi. Model ini pertamakali dilakukan oleh Singapura yang pada Oktober 1952 membentuk *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) untuk melaksanakan *Prevention of Corruption Ordinance* (POCO). Malaysia mengikuti model Singapura dengan membentuk *Anti-Corruption Agency* (ACA) pada Oktober 1967.¹²⁵ Lalu, Hong Kong adalah negara ketiga yang mengadopsi pembentukan lembaga khusus antikorupsi itu ketika pada Februari 1974 membentuk *Independent Commission Against Corruption*

123 John S.T. Quah, *Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis*, *International Public Management Review*, Volume 8 Issue 2 (2007) halaman 44.

124 Quah, halaman 73.

125 *Ibid* 74.

(ICAC).¹²⁶ Pada Februari 1975, Thailand membentuk *Counter Corruption Commission* tapi tidak efektif dan digantikan oleh *National Counter Corruption Commission* (NCCC) pada November 1999. Lalu pada Januari 2002, Korsel membentuk *Korea Independent Commission Against Commission* (KICAC).¹²⁷ Akhirnya Indonesia mengikuti pola ketiga ini dengan membentuk KPK pada Desember 2003.¹²⁸ Pada akhirnya, pola ketiga inilah yang paling populer dan paling banyak diadopsi di negara-negara Asia, namun, tidak semua yang mengadopsi pembentukan komisi khusus antikorupsi berhasil dalam upaya pemberantasan korupsi.¹²⁹

Hampir serupa dengan Quah, John R. Heilbrunn (2006) mengidentifikasi empat jenis komisi khusus antikorupsi, yaitu:

1. Model Universal, yaitu komisi khusus antikorupsi yang memiliki fungsi investigasi, pencegahan dan koordinasi seperti diterapkan oleh ICAC di Hong Kong;
2. Model Investigatif, yaitu model komisi antikorupsi yang ramping dan terpusat, seperti diterapkan oleh CPIB di Singapura;
3. Model Parlemerter, yaitu komisi khusus yang melaporkan hasil kerjanya kepada parlemen, dan independen dari eksekutif dan yudikatif. Model ini diterapkan di Australia yaitu, New South Wales Independent Commission Against Corruption;
4. Model Multi-Agen, yaitu komisi khusus yang terdiri dari beberapa agensi, yang masing-masing independen, namun secara bersama-sama melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Model ini dijalankan di Amerika Serikat, yaitu dengan *United States Office of Government Ethics* yang menjalankan fungsi pencegahan; dan Departemen Hukum yang menjalankan fungsi penindakan, dan keduanya bertugas memberantas korupsi.¹³⁰

126 *Ibid.*

127 *Ibid.*

128 *Ibid.* UU KPK ada sejak tahun 2002, tetapi Quah menghitung KPK mulai efektif sejak 2003, yaitu sejak mulai bekerjanya pimpinan KPK periode pertama tahun 2003 – 2007.

129 *Ibid* halaman 74.

130 *Ibid* halaman 74 – 75.

Apapun model yang dipilih masing-masing negara, yang pasti strategi memberantas korupsi memang tidak bisa dipisahkan dari format kelembagaan antikorupsi itu sendiri. Apakah lembaga antikorupsi tunggal atau banyak, khusus atau umum, akan tergantung kebutuhan dan kondisi masing-masing negara. Makin parah korupsinya, maka saya berpandangan, lembaga yang tunggal, khusus, independen, dengan kewenangan yang kuat, akan makin tepat untuk di adopsi.

1. Perbandingan Empat Negara menurut Quah

Dengan membandingkan pengalaman komisi antikorupsi di empat negara, yaitu Singapura, Thailand, Hong Kong dan Korsel, Jon S.T. Quah berpendapat ada enam elemen yang harus dimiliki suatu lembaga khusus antikorupsi agar sukses dalam menjalankan tugasnya, yaitu: (1) *they must be incorruptible*; (2) *they must be independent from the police and from political control*; (3) *there must be comprehensive anti-corruption legislation*; (4) *they must be adequately staffed and funded*; (5) *they must enforce the anti-corruption laws impartially*; and (6) *their governments must be committed to curbing corruption in their countries*.¹³¹ Berikut adalah penjelasan dari keenam elemen tersebut.

a. Komisi Antikorupsi Harus bebas dari Korupsi

Syarat utama bagi komisi khusus antikorupsi adalah, lembaga itu sendiri harus steril dari praktik korupsi. Quah mengatakan ada dua alasan utama mengapa komisi antikorupsi harus bersih, yaitu: pertama, jika personel komisi antikorupsi sendiri sampai terjerat korupsi maka mereka akan kehilangan legitimasinya. Dua, korupsi yang terjadi di dalam lembaga antikorupsi bukan hanya akan mendiskreditkan institusi, tetapi pasti juga menghalangi kinerja mereka untuk secara efektif memberantas korupsi.¹³²

Pengalaman Thailand adalah salah satu contoh buruk. Komisi antikorupsi pertamanya dibubarkan karena kelima anggotanya terbukti korupsi. Selanjutnya pada bulan Mei 2005, seluruh sembilan komisioner NCCC mengundurkan diri. Mereka dinyatakan

131 *Ibid* halaman 82 – 90.

132 *Ibid* halaman 82.

bersalah oleh Mahkamah Agung Thailand karena menyalahgunakan kekuasaannya pada Agustus 2004, ketika menerbitkan keputusan yang menaikkan gajinya sebesar 45,000 baht (US\$ 1,125).¹³³

Integritas personil komisi antikorupsi harus dipastikan pada level yang *unquestionable*, tidak diragukan lagi. Mereka adalah orang-orang jujur, kompeten, dan terpilih melalui proses yang ketat. Kelebihan jumlah staff harus dihindari, sebagaimana kecukupan jumlah staff harus dipenuhi. Setiap ada personil komisi antikorupsi yang diketahui melakukan pelanggaran, apalagi korupsi, hukuman kepegawaian harus dijatuhkan dengan tegas, pemecatan harus dilakukan. Lebih jauh, proses pidananya harus tuntas. Tidak cukup hanya itu, rincian hukuman pegawai yang korup itu harus dipublikasikan secara luas di media massa, untuk membuat efek jera bagi petugas yang lain, sekaligus untuk menunjukkan level integritas dan kredibilitas komisi antikorupsi yang dijaga tetap tinggi di hadapan khalayak luas.¹³⁴

Di Singapura, ketika di tahun 1997 salah seorang pejabat senior CPIB tertangkap berkolusi dengan seorang pebisnis, maka Chua Cher Yak, Direktur CPIB segera memerintahkan test *polygraph* kepada seluruh pegawainya, termasuk dirinya sendiri, untuk membuktikan integritas mereka masih layak dipercaya. Ikhtiar itu berhasil menjaga kepercayaan publik Singapura, terutama karena Direktur Chua dan semua pegawai CPIB berhasil lulus dalam tes *polygraph* tersebut.¹³⁵

b. Komisi Antikorupsi Harus Independen, Utamanya dari Polisi dan Kontrol Politik

Komisi antikorupsi harus independen dari segala pengaruh dan kepentingan, kecuali kepentingan pemberantasan korupsi itu sendiri. Lebih khusus, Quah secara eksplisit menyebutkan pelibatan polisi dan kontrol politik dalam kerja-kerja antikorupsi.

Belajar dari pengalaman di Singapura dan Hong Kong, Quah berpendapat, arti pentingnya tidak melibatkan polisi dalam kerja-

133 *Ibid.*

134 *Ibid.*

135 *Ibid.*

kerja komisi antikorupsi, utamanya jika masih banyak oknum polisi yang korup. Dalam bahasa Quah:

*the police was the biggest obstacle to curbing corruption in Singapore and Hong Kong before the establishment of the CPIB in October 1952 and the ICAC in February 1974 because of the prevalence of police corruption in both city-states. Accordingly, the success of the CPIB and ICAC in combating corruption has confirmed that the first best practice in curbing corruption is: do not let the police handle the task of controlling corruption as this would be like giving candy to a child and expecting him or her not to eat it. Singapore has taken 15 years (1937-1952) while Hong Kong has taken 26 years (1948-1974) to learn this important lesson. Unfortunately, many Asian countries (India, Japan and Mongolia) have still not learnt this lesson yet as they continue to rely on the police to curb corruption.*¹³⁶

Selain independen dari pengaruh polisi, Quah mewajibkan komisi antikorupsi dalam melaksanakan tugas hariannya terbebas dari pengaruh para pemimpin politik. Karena, komisi antikorupsi harus dapat melakukan proses hukum yang benar kepada siapapun, tanpa terkecuali, termasuk pada para pemimpin politik dan pejabat senior pemerintahan, tanpa merasa terancam atau takut sedikitpun.¹³⁷

Terkait independensi tersebut, posisi kelembagaan komisi antikorupsi menjadi penting untuk diperhatikan. Pengalaman CPIB di Singapura menunjukkan bagaimana pencarian posisi kelembagaan adalah sangat penting. Sejak terbentuk pada Oktober 1952, CPIB terus berubah posisinya, pertama di bawah Jaksa Agung (1952 – 1959). Pada 1959 – 1962, CPIB diletakkan di bawah Kementerian Dalam Negeri. Selanjutnya pada 1963 – 1965 CPIB bergeser ke bawah Perdana Menteri sebelum kembali di bawah Jaksa Agung pada 1965 – 1968, lalu kembali berada di bawah kantor Perdana Menteri sejak 1969 sampai dengan sekarang.¹³⁸

136 *Ibid.*

137 *Ibid* halaman 83.

138 *Ibid.*

Karena kewajiban Direktur CPIB untuk melaporkan hasil kerjanya ke Perdana Menteri itulah, independensi komisi antikorupsi itu dipertanyakan. Selalu ada kekhawatiran bahwa CPIB dapat disalahgunakan oleh perdana menteri – atau juga presiden – untuk melawan partai-partai politik oposisi di Singapura. Pengalaman di Malaysia, menunjukkan bagaimana Komisi Antirasuah negara tetangga itu yang berada di bawah perdana menteri, diduga dimanfaatkan untuk melekatkan tuduhan korupsi ke pada Wakil Perdana Menteri, Anwar Ibrahim, pada 1998.¹³⁹

Menghadapi keraguan akan independensi CPIB, Pasal 22G Konstitusi Singapura mengatur, dalam hal Direktur CPIB tidak mendapatkan persetujuan perdana menteri untuk memproses menteri atau pejabat senior pemerintahan, CPIB tetap dapat melanjutkan proses hukumnya setelah mendapatkan persetujuan Presiden.¹⁴⁰ Mekanisme yang sama juga dapat dilakukan jika yang akan diproses CPIB adalah sang perdana menteri sendiri.¹⁴¹

Meski ada mekanisme melalui persetujuan presiden tersebut, independensi komisi antikorupsi di Singapura tetap dipertanyakan. Persoalan yang sama juga dihadapi oleh ICAC Hong Kong yang memberikan laporan kerjanya kepada *Chief of Executive*. Walaupun the CE tidak melakukan intervensi pada tugas keseharian ICAC, tetap saja akan sulit bagi komisi antikorupsi Hong Kong jika harus menyelidik dugaan korupsi yang dilakukan oleh *Chief of Executive*.¹⁴²

Di Thailand, komisi antikorupsi diubah dari posisi awalnya berada di bawah, dan melaporkan hasil kerjanya pada perdana menteri, menjadi melapor kepada Senat, berdasarkan Konstitusi Rakyat 1997. Sembilan komisioner NCCC Thailand diangkat oleh Raja, berdasarkan rekomendasi dari lima belas Panitia Seleksi.

139 *Ibid.*

140 Konstitusi Singapura Pasal 22G, mengatur “*Notwithstanding that the Prime Minister has refused to give his consent to the Director of the Corrupt Practices Investigation Bureau to make any inquiries or to carry out any investigations into any information received by the Director touching upon the conduct of any person or any allegation or complaint made against any person, the Director may make such inquiries or carry out investigations into such information, allegation or complaint if the President, acting in his discretion, concurs therewith*”.

141 Quah, halaman 84.

142 *Ibid.*

Pansel terdiri dari 3 orang hakim, 7 orang akademisi, dan 5 orang perwakilan parpol. Masa kerja komisioner NCCC adalah sembilan tahun, dan tidak dapat dipilih kembali. Namun, kewajiban untuk melaporkan kepada Senat tetap menjadi soal bagi independensi NCCC. Pada kasus Perdana Menteri Thaksin Shinawatra, independensi NCCC dari intervensi politik betul-betul diuji. Di tengah keterbatasan independensinya, NCCC memang tetap berhasil menjalankan tugasnya memproses kasus Korupsi Thaksin, yang pada akhirnya diberhentikan oleh Mahkamah Konstitusi Thailand, meskipun dengan keputusan yang terbelah dua, yaitu 8 setuju, dan 7 menolak pemberhentian.¹⁴³

c. Harus Didukung Aturan Antikorupsi yang Komprehensif

Aturan antikorupsi yang komprehensif adalah salah satu prasyarat utama dalam agenda pemberantasan korupsi yang efektif. Menurut Quah, UU Antikorupsi harus: 1) mendefinisikan secara jelas arti korupsi dan macam-macamnya; 2) mengatur secara jelas kewenangan komisi antikorupsi.¹⁴⁴ Tentang aturan yang komprehensif ini saya berpandangan sebaiknya terkait hukum materiil mencakup pembuktian terbalik, mencakup pencucian uang. Sedangkan untuk lembaga antikorupsi sendiri berwenang menyelidiki, menyidik hingga menuntut. Termasuk ada kewenangan untuk melakukan penyadapan dan metode investigasi modern lainnya. Lebih jauh tentang ini akan diulas pada saat menguraikan kewenangan KPK dan perbandingan kewenangan di beberapa negara.

d. Komisi Antikorupsi harus Memunyai SDM dan Pendanaan yang Cukup

Agenda pemberantasan korupsi adalah pekerjaan yang tidak murah. Karena itu, dukungan pegawai dan pendanaan dari negara kepada komisi antikorupsi adalah keniscayaan.

Di antara empat negara secara personil ICAC Hong Kong adalah yang paling banyak pegawainya dengan 1.194; disusul oleh NCCC Thailand dengan 701 pegawai; KICAC Korsel dengan 205

143 *Ibid* halaman 85.

144 *Ibid* halaman 86.

pegawai, dan CPIB Singapura dengan 82 pegawai. Sedangkan dari segi pendanaan, ICAC tetap yang terbaik dengan anggaran US\$ 85 juta, atau setara US\$ 12,32 per kapita; dilanjutkan oleh CPIB yang meskipun hanya memiliki US\$ 7,7 juta, tetapi setara dengan US\$ 1,71 per kapita; KICAC sebenarnya memiliki anggaran terbesar ke dua dengan US\$ 17,8 juta, namun hanya setara dengan US\$ 0,37 per kapita; dan akhirnya NCCC menududuki peringkat ketiga secara anggaran yang US\$ 8,55 juta, namun yang terendah secara per kapita karena hanya setara dengan US\$ 0,13.¹⁴⁵

Ringkasnya, ICAC dan CPIB mendapatkan dukungan dana dan SDM yang lebih memadai dibandingkan KICAC dan NCCC. Kedua faktor itulah yang memengaruhi lebih efektifnya kerja-kerja pemberantasan korupsi ICAC dan CPIB.

e. Komisi Antikorupsi harus Menerapkan Peraturan Tanpa Pandang Bulu

Jika komisi antikorupsi dipandang pilih kasih dalam menjalankan aturan perundangan antikorupsi, maka kredibilitas komisi tersebut akan hancur. Sebaliknya, jika komisi antikorupsi dapat efektif menjerat “big fishes” maka kepercayaan publik akan semakin meningkat. CPIB mendapatkan kredibilitasnya karena berhasil memproses pejabat tinggi pemerintahan. Hal serupa terjadi dengan ICAC yang memperoleh kredibilitasnya karena menindaklanjuti semua pengaduan masyarakat, meskipun hanya korupsi yang kecil sekalipun.¹⁴⁶ Dalam bahasa Quah, “*In sum, there must be impartial and not selective enforcement of the anti-corruption laws by the ACA*”.¹⁴⁷

f. Dukungan Politik adalah Krusial dalam Pemberantasan Korupsi

Menurut Quah, “*Political will is perhaps the most important precondition for the effectiveness of an ACA*”.¹⁴⁸

145 *Ibid* halaman 87.

146 *Ibid* halaman 88.

147 *Ibid* halaman 89.

148 *Ibid*.

Dukungan politik (*political will*) adalah komitmen dari para pemimpin politik untuk memberantas korupsi. Quah berpandangan, komitmen itu hadir hanya jika ketiga kondisi berikut mewujud, yaitu: 1) adanya aturan antikorupsi yang komprehensif; 2) adanya komisi antikorupsi yang independen, serta didukung dengan SDM dan pendanaan yang memadai; dan 3) aturan antikorupsi dapat ditegakkan tanpa pandang bulu oleh komisi antikorupsi.¹⁴⁹

Penulis setuju dengan pandangan Quah tersebut. Faktanya, sekuat apapun komisi antikorupsi, secara regulasi, secara kewenangan, dan lain sebagainya, namun semua itu menjadi tidak ada artinya jika pada realitanya para pemimpin negeri tidak mendukung kerja-kerja pemberantasan korupsi.

2. Kajian KPK terkait Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara

Selanjutnya, masih berkait dengan perbandingan komisi antikorupsi, saya sangat terbantu dengan kajian perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara yang telah disusun KPK, bekerja sama dengan PSHK, yang di antaranya menyimpulkan bahwa, “*Efektivitas suatu lembaga antikorupsi itu bisa dilihat antara lain dari anggaran, posisi dalam struktur ketatanegaraan, dasar hukum pembentukan lembaga, kewenangan lembaga, struktur organisasi, status penyidik dan penuntut umum yang dimiliki, dan keberadaan kantor perwakilan.*”¹⁵⁰

Kajian yang dibuat KPK—bekerja sama dengan PSHK ini—sudah sangat komprehensif. Komisi Antikorupsi di dua puluh tiga negara dipaparkan secara menyeluruh, sedangkan tujuh puluh delapan negara diuraikan berdasarkan isu-isu tertentu. Dua puluh tiga negara yang dipaparkan utuh dipilih berdasarkan tiga pertimbangan, yaitu yang dekat dengan Indonesia, utamanya di kawasan Asia Tenggara; sudah meratifikasi *United Nations Conventions Against Corruption*; dan ketersediaan data dalam bahasa Indonesia atau

149 *Ibid.*

150 Komisi Pemberantasan Korupsi, *Profil Lembaga Antikorupsi di Berbagai Negara: Dasar Hukum Pembentukan, Kewenangan, Anggaran, SDM, Struktur Organisasi, Kantor Perwakilan, Gedung, Kontak Informasi* (2014) halaman 9.

Inggris.¹⁵¹ Ketujuh puluh enam komisi antikorupsi, sekaligus untuk menunjukkan betapa banyaknya dan di mana saja lembaga antikorupsi di dunia, dituliskan pada tabel di bawah.

Tabel 3
Komisi Antikorupsi pada Beberapa Negara¹⁵²

NO	NEGARA	LEMBAGA ANTIKORUPSI
1	Afganistan	High Office of Oversight and Anti Corruption
2	Albania	Department of Internal Control and Anti- corruption
3	Argentina	Oficina Anti-Corruption
4	Australia (New South Wales)	Independent Commission Against Corruption
5	Austria	Federal Bureau of Anti-Corruption
6	Banglades	Anti Corruption Commision
7	Barbados	Department of Public Prosecutions Inland revenue and ombudsman
8	Bhutan	Anti-Corruption Commission
9	Bosnia and Herzegovina	Department for Combating Organized Crime and Corruption
10	Botswana	Directorate on Corruption and Economic Crime – DCEC
11	Brazil	Office of the Controller General
12	Brunei Darussalam	Anti-Corruption Bureau (ACB) / Badan Mencegah Rasuah (BMR)
13	Bulgaria	Commission for Prevention and Counteracting Corruption (CPC) menggantikan Commission for Coordinating the Activity for Combating Corruption (CCAC)
14	Burkina Faso	Autorité Supérieure de Contrôle d'Etat / Superior Authority of State Oversight
15	Cameroun	National Anti-Corruption Commission
16	Costa Rica	General Attorney's Office Of The Republic
17	Czech Republik	Police of the Czech Republic Unit Combating Corruption and Financial Crimes
18	Ethiopia	Federal Ethics and Anti-Corruption Commission of Ethiopia
19	Fiji	FICAC (Fiji Independent Commission Against Corruption)
20	Filipina	Office of the Ombudsman
21	Guatemala	Transparency and Fighting Corruption Commission of the Guatemala
22	Haiti	Anti-Corruption Unit

151 KPK, halaman 14.

152 KPK, halaman 10-13.

23	Hong Kong	Independent Commission Against Corruption (ICAC)
24	Hungaria	Protective Service of Law Enforcement Agencies
25	Indonesia	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
26	Jamaica	Office of the Director of Public Prosecution The Public Service Commission
27	Kamboja	ACU (Anti Corruption Unit)
28	Kenya	Kenya Anti-Corruption Commission
29	Kingdom of Morocco	Instance Centrale de Prévention De la Corruption (ICPC)
30	Kosovo	Anti Corruption Agency
31	Laos	Government Inspection and Anti Corruption Authority
32	Latvia	Corruption Prevention and Combating Bureau (KNAB)
33	Lesotho	Directorate on Corruption & Economic Offence
34	Madagaskar	Independent Anti-corruption Bureau
35	Maladewa	Anti-Corruption Commission
36	Malawi	Anti-Corruption Bureau
37	Malaysia	Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) / Suruhan Jaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM)
38	Mauritius	Independent Commission Against Corruption
39	Meksiko	Procuraduría General de la República / Procuraduría General de la República/Procuraduría Locales / Secretaría de la Función Pública / Auditoría Superior de la Federación
40	Mongolia	Independent Authority against Corruption
41	Montenegro	Directorate For Anti Corruption Initiative
42	Mozambique	Gabinete Central de Combate Corruption – GCCC
43	Myanmar	Bureau of Special Investigation
44	Namibia	Anti Corruption Commission
45	Nepal	Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA)
46	Nigeria	EFCC (Economic Finance Crimes Commission)
47	Pakistan	National Accountability Bureau
48	Peru	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
49	Poland	Central Anti-Corruption Bureau
50	Republic of India	Karnataka Lokayukta (Central Bureau of Investigation)
51	Republic of Korea (Korea Selatan)	Anti Corruption and Civil Rights Commission
52	Republic of Macedonia	State Commission for Prevention of Corruption (SCPC)

53	Republic of Moldova	Center for Combating Economic Crimes and Corruption
54	Romania	The National Anti Corruption Directorate
55	Rwanda	Office of the Ombudsman of Rwanda Corruption and maladministration
56	Senegal	Commission Nationale de Lutte Contre la Non- Transparence / la Corruption et La Concussion
57	Serbia	Anti-Corruption Agency
58	Sierra Leone	Anti-Corruption Commission (ACC)
59	Singapura	CPIB (Corrupt Practices Investigation Bureau)
60	Slovenia	Commission for the Prevention of Corruption
61	Spain	Oficina Antifrau de Catalunya (Anti-Fraud Office of Catalonia)
62	Sri Lanka	Commission to Investigate Allegations of Bribery or Corruption
63	Tajikistan	The National Anti Corruption Council of The Republic of Tajikistan
64	Tanzania	Prevention and Combating of Corruption Bureau (PCCB)
65	Thailand	NACC (National Anti Corruption Commission)
66	The Hashemite Kingdom of Jordan	Anti-Corruption Commission
67	The Kingdom of Swaziland	Swaziland Anti-Corruption Commission
68	The Republic of Croatia	Anti-Corruption Department, Ministry of Justice
69	The Republic of Estonia	The Prosecutor`s Office
70	Timor Leste	Comissao Anti-Corrupcao (CAC) / Anti- Corruption Commission of Timor-Leste
71	Togo	National Commission for Fighting Corruption and Economic Crime
72	Uganda	Inspectorate of Government
73	United Kingdom (England)	Serious Fraud Office
74	Vietnam	Government Inspectorate of Vietnam (GIV)
75	Yaman	Supreme National Authority for Combating Corruption, (SNACC)
76	Zambia	Anti-Corruption Commission

KPK menuliskan kajiannya dengan susunan penulisan anggaran, posisi dalam struktur ketatanegaraan, dasar hukum pembentukan, kewenangan, status penyidik/penuntut umum, dan

kantor perwakilan.¹⁵³ Tentu semua faktor itu penting, namun saya memilih untuk menuliskannya dengan susunan berikut:

1. Posisi dalam struktur ketatanegaraan;
2. Dasar hukum pembentukan;
3. Kewenangan;
4. Anggaran;
5. Status penyidik/penuntut umum; dan
6. Kantor perwakilan.

Susunan yang demikian mungkin dipengaruhi bidang hukum tata negara yang penulis geluti. Bagi saya independensi komisi antikorupsi adalah pilar utama alias roh yang menentukan hidup-matinya, serta efektif tidaknya kinerja suatu lembaga antikorupsi. Karena itu bagaimana posisinya dalam struktur ketatanegaraan dan di mana dasar pembentukan diletakkan menjadi sangat krusial. Selanjutnya, seberapa besar kewenangan lembaga antikorupsi tentu memengaruhi efektivitas lembaga antikorupsi. Barulah hal teknis seperti anggaran, status penyidik dan/atau penuntut umum, serta ada atau tidaknya kantor perwakilan menjadi faktor penentu lain yang perlu diperhatikan.

Komentar penulis selanjutnya, sayangnya penelitian KPK tersebut lebih menitikberatkan pada sisi independensi lembaga antikorupsi, tetapi tidak mengulas sisi akuntabilitas alias pertanggungjawaban dari lembaga antikorupsi tersebut. Padahal agar lengkap, independensi harus berjalan dengan sisi akuntabilitas dan pengawasan. Tentunya bagaimana pertanggungjawaban dan pengawasan dilakukan pada lembaga ataupun kerja lembaga juga penting untuk suksesnya suatu komisi antikorupsi.

Berikut adalah uraian satu-persatu dari keenam faktor tersebut di atas:

a. Komisi Antikorupsi Independen

Letak komisi antikorupsi di dalam struktur ketatanegaraan akan sangat menentukan independensi dan efektivitas kerja lembaga antikorupsi tersebut. Tidak ada pilihan lain, karena tugasnya yang

153 KPK, halaman 17 – 34.

sangat berat, dan tidak menutup kemungkinan dapat memproses pemimpin negara yang korup, maka tidak ada cara lain, komisi negara antikorupsi harus diberikan status yang independen, alias tidak diletakkan pada salah satu cabang kekuasaan, baik di bawah eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Apakah yang dimaksud dengan komisi negara independen dapat dilihat pada bagian awal bab ini yang mengulas tentang hal tersebut.

Meletakkan lembaga antikorupsi pada salah satu cabang kekuasaan cenderung menyebabkan lembaga antikorupsi menjadi tidak independen, sehingga lebih jauh berdampak pada tidak profesionalnya kerja lembaga pemberantas korupsi tersebut. Jika tidak independen, intervensi mudah dilakukan, benturan kepentingan akan menjadi penghambat utama kerja lembaga antikorupsi.¹⁵⁴

Independensi juga berarti bahwa komisi antikorupsi tidak memunyai kewajiban untuk melaporkan hasil kerjanya kepada salah satu cabang kekuasaan. Kalaupun ada, yang diberikan bukanlah laporan sebagai lembaga yang lebih inferior, tetapi cukup informasi sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja; misalnya dalam bentuk Laporan Tahunan yang dipublikasikan, atau dalam bentuk rapat koordinasi dengan parlemen.

Karena itu, ketika kajian KPK meletakkan lembaga antikorupsi di Singapura, Hong Kong, dan Singapura sebagai lembaga yang independen, penulis perlu memberikan catatan berikut. Di Singapura, CPIB diletakkan di bawah kantor perdana menteri.¹⁵⁵ Direktur CPIB memberikan laporan kerjanya kepada Perdana Menteri. Hal itu menimbulkan pertanyaan atas independensi CPIB. Dalam bahasa Quah, *“As the CPIB’s Director reports to the prime minister in Singapore, policy-makers who are interested in adopting the CPIB model are concerned with the CPIB’s independence”*.¹⁵⁶ Persoalan yang sama dihadapi oleh ICAC di Hong Kong, yang melaporkan hasil kerjanya kepada *Chief of Executive* Hong Kong, menyebabkan ICAC tidak sepenuhnya independen dan lepas dari kemungkinan intervensi politik.¹⁵⁷ Di Thailand, lembaga antikorupsi NCCC

154 KPK, halaman 21.

155 Quah, halaman 83.

156 *Ibid.*

157 *Ibid* halaman 85.

melaporkan hasil kerjanya kepada senat. Penulis tidak menemukan pengaturan pelaporan tersebut di dalam Konstitusi Rakyat 1997, tetapi Quah, dengan mengutip Borwornsak, menyoal independensi NCCC karena hal tersebut.¹⁵⁸ Terkait strukturnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, KPK lebih beruntung karena dinyatakan sebagai lembaga negara yang independen.

Tabel 4
Komisi Antikorupsi Independen¹⁵⁹

No	Negara	No	Negara	No	Negara
1	Afganistan	22	Kamboja	43	Nigeria
2	Albania	23	Kamerun	44	Pakistan
3	Argentina	24	Kenya	45	Peru
4	Australia	25	Korea Selatan	46	Polandia
5	Austria	26	Kosovo	47	Republik Ceko
6	Bangladesh	27	Kroasia	48	Romania
7	Barbados	28	Latvia	49	Rwanda
8	Bhutan	29	Lesotho	50	Senegal
9	Bosnia	30	Macedonia	51	Serbia
10	Botswana	31	Madagaskar	52	Sierra Leone
11	Brunei Darussalam	32	Maladewa	53	Singapura
12	Bulgaria	33	Malawi	54	Slovenia
13	Burkina Faso	34	Malaysia	55	Spanyol
14	Ethiopia	35	Maroko	56	Sri Lanka
15	Fiji	36	Mauritius	57	Tanzania
16	Filipina	37	Moldova	58	Thailand
17	Guatemala	38	Mongolia	59	Timor Leste
18	Haiti	39	Montenegro	60	Togo
19	Hong Kong	40	Mozambique	61	Yaman
20	Indonesia	41	Namibia	62	Yordania
21	Inggris	42	Nepal	63	Zambia

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

b. Dasar Hukum Komisi Antikorupsi

Pembentukan lembaga antikorupsi tentu harus didasarkan pada peraturan perundangan. Bentuk dasar hukum pembentukan suatu lembaga antikorupsi menunjukkan arti pentingnya lembaga itu dan komitmen negara dalam pemberantasan korupsi. Makin tinggi dasar pembentukan artinya pemberantasan korupsi dianggap makin penting, dan karenanya menunjukkan komitmen pemimpin negeri yang lebih besar dalam agenda pemberantasan korupsi.

Dasar hukum pemberantasan korupsi paling tidak ada tiga jenis, yaitu di dalam Undang-Undang Dasar (Konstitusi), Undang-Undang, dan peraturan di bawah Undang-Undang. Pembentukan dengan Konstitusi menunjukkan dasar hukum pendirian yang paling kuat, karena konstitusi adalah hukum dasar. Sedangkan pembentukan dengan Undang-Undang masih memberi ruang bagi intervensi politik melalui proses legislasi yang mungkin saja bertujuan melemahkan lembaga antikorupsi.¹⁶⁰

Dari 77 negara yang dikaji KPK, mayoritas negara membentuk komisi antikorupsinya dengan Undang-Undang, yaitu 47 negara; dan sisanya yaitu hanya 30 negara yang mendasarkan pembentukan lembaga antikorupsinya dengan konstitusi. Berikut adalah daftar negara tersebut beserta masing-masing dasar hukum pembentukan komisi antikorupsinya.

Sejauh ini, penulis belum menemukan negara dengan dasar hukum pembentukan lembaga antikorupsinya yang di bawah Undang-Undang, meskipun secara teori memungkinkan. Hal tersebut merupakan pertanda baik, karena meskipun secara teori memungkinkan, pembentukan di bawah Undang-Undang tentu menunjukkan lemahnya posisi lembaga antikorupsi, serta rendahnya komitmen negara tersebut dalam hal pemberantasan korupsi.

Terkait dengan Indonesia, karena KPK baru dibentuk dengan Undang-Undang, maka terbuka peluang untuk meningkatkan dasar hukum pembentukannya menjadi organ konstitusi.

160 KPK, halaman 23 – 24.

Tabel 5
Komisi Antikorupsi Berdasarkan Konstitusi¹⁶¹

No	Negara	No	Negara
1	Afganistan	16	Malaysia
2	Albania	17	Montenegro
3	Argentina	18	Nigeria
4	Bangladesh	19	Republic of Macedonia
5	Bosnia and Herzegovina	20	Republic of Moldova
6	Brazil	21	Romania
7	Brunei Darussalam	22	Rwanda
8	Bulgaria	23	Sierra Leone
9	Cameroun	24	Singapura
10	Filipina	25	Tanzania
11	Guatemala	26	Thailand
12	Hongkong	27	The Kingdom of Swaziland
13	Kenya	28	The Republic of Croatia
14	Laos	29	Timor Leste
15	Madagaskar	30	Vietnam

Dari dasar hukum tersebut terlihat, untuk negara-negara ASEAN, semua negara memiliki lembaga antikorupsi kecuali Myanmar. Di antara sembilan negara yang memiliki lembaga antikorupsi tersebut, hanya Indonesia yang dasar hukumnya di luar konstitusi. Indonesia masuk ke dalam empat puluh tujuh negara lain, yang dasar hukum komisi antikorupsinya di level undang-undang.

¹⁶¹ KPK, halaman 24.

Tabel 6
Komisi Antikorupsi berdasarkan Undang Undang¹⁶²

No	Negara	No	Negara
1	Argentina	26	Mozambique
2	Australia New South Wales	27	Namibia
3	Austria	28	Nepal
4	Barbados	29	Pakistan
5	Botswana	30	Peru
6	Burkina Faso	31	Poland
7	Costa Rica	32	Republic of India
8	Czech Republik	33	Republic of Korea (Korea Selatan)
9	Ethiopia	34	Republic of Macedonia
10	Fiji	35	Romania
11	Hong Kong	36	Senegal
12	Hungaria	37	Serbia
13	Indonesia	38	Sierra Leone
14	Jamaica	39	Slovenia
15	Kenya	40	Spain
16	Kingdom of Morocco	41	Sri Lanka
17	Kosovo	42	The Hashemite Kingdom of Jordan
18	Latvia	43	The Republic of Estonia
19	Lesotho	44	Togo
20	Madagaskar	45	United Kingdom (England)
21	Maladewa	46	Yaman
22	Malawi	47	Zambia
23	Mauritius		
24	Meksiko		
25	Mongolia		

c. Kewenangan Komisi Antikorupsi

Hal selanjutnya yang tentu memengaruhi kinerja lembaga antikorupsi adalah kewenangan yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundangan. Dalam hal ini penulis setuju dengan cara pengklasifikasian yang dibuat oleh KPK, yaitu melihat ada atau

¹⁶² KPK, halaman 25.

tidaknya kewenangan pencegahan di satu sisi, dan kewenangan penindakan di sisi yang lain, khususnya dalam hal penyidikan dan penuntutan.

Dari 69 negara yang dikaji, semua negara memberikan kewenangan pencegahan kepada lembaga antikorupsinya, kecuali dua negara yaitu Kroasia dan Estonia; ke-69 negara memberikan kewenangan penyidikan. Sedangkan kewenangan penuntutan adalah yang lebih variatif, yaitu minoritas 28 negara memberikan kewenangan penuntutan, dan sisanya lebih banyak 41 negara tidak memberikan kewenangan penuntutan kepada lembaga antikorupsinya.

KPK Indonesia termasuk yang beruntung karena memiliki ketiga kewenangan itu, pencegahan, penyidikan, dan penuntutan. Tiga kewenangan inilah yang tentu memberi kontribusi kepada keberhasilan kinerja yang mencatatkan 100% *conviction rate*, sehingga semestinya tetap dipertahankan dan tidak dikurangi.¹⁶³

Sejalan dengan pendapat Quah yang mensyaratkan kewenangan yang kuat bagi komisi antikorupsi, maka kewenangan komprehensif yang dimiliki KPK yang mencakup pencegahan dan penindakan sudah tepat. Apalagi kewenangan itu menurut putusan Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jauh soal kewenangan KPK yang sejalan dengan konstitusi tersebut akan dibahas pada sub-bab berikutnya.

Tabel 7
Kewenangan Komisi Antikorupsi¹⁶⁴

No	NEGARA	PENCEGAHAN	PENYIDIKAN	PENUNTUTAN
1	Afganistan	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
2	Albania	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
3	Argentina	Berwenang	Berwenang	Berwenang
4	Australia (New South Wales)	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
5	Austria	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
6	Banglades	Berwenang	Berwenang	Berwenang

¹⁶³ KPK, halaman 30.

¹⁶⁴ KPK, halaman 27-29.

7	Barbados	Berwenang	Berwenang	Berwenang
8	Bhutan	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
9	Bosnia Herzegovina	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
10	Botswana	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
11	Brazil	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
12	Brunei Darussalam	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
13	Bulgaria	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
14	Burkina Faso	Berwenang	Berwenang	Berwenang
15	Cameroun	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
16	Costa Rica	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
17	Czech Republic	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
18	Ethiopia	Berwenang	Berwenang	Berwenang
19	Fiji	Berwenang	Berwenang	Berwenang
20	Filipina	Berwenang	Berwenang	Berwenang
21	Guatemala	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
22	Haiti	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
23	Hong Kong	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
24	Indonesia	Berwenang	Berwenang	Berwenang
25	Jamaica	Berwenang	Berwenang	Berwenang
26	Kamboja	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
27	Kenya	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
28	Kosovo	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
29	Laos	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
30	Latvia	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
31	Lesotho	Berwenang	Berwenang	Berwenang
32	Madagaskar	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
33	Maladewa	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
34	Malawi	Berwenang	Berwenang	Berwenang
35	Malaysia	Berwenang	Berwenang	Berwenang
36	Mauritius	Berwenang	Berwenang	Berwenang
37	Meksiko	Berwenang	Berwenang	Berwenang
38	Mongolia	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
39	Mozambique	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
40	Myanmar	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
41	Namibia	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang

42	Nepal	Berwenang	Berwenang	Berwenang
43	Nigeria	Berwenang	Berwenang	Berwenang
44	Pakistan	Berwenang	Berwenang	Berwenang
45	Peru	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
46	Polandia	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
47	Republik India	Berwenang	Berwenang	Berwenang
48	Republik Korea selatan	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
49	Republi	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
50	Romania	Berwenang	Berwenang	Berwenang
51	Rwanda	Berwenang	Berwenang	Berwenang
52	Senegal	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
53	Sierra Leone	Berwenang	Berwenang	Berwenang
54	Singapura	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
55	Spain	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
56	Sri Lanka	Berwenang	Berwenang	Berwenang
57	Tanzania	Berwenang	Berwenang	Berwenang
58	Thailand	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
59	The Hashemite Kingdom of Jordan	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
60	The Kingdom of Swaziland	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
61	The Republic of Croatia	Tidak Berwenang	Berwenang	Berwenang
62	The Republic of Estonia	Tidak Berwenang	Berwenang	Berwenang
63	Timor Leste	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
64	Togo	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
65	Uganda	Berwenang	Berwenang	Berwenang
66	United Kingdom (England)	Berwenang	Berwenang	Berwenang
67	Vietnam	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
68	Yaman	Berwenang	Berwenang	Tidak Berwenang
69	Zambia	Berwenang	Berwenang	Berwenang

d. Anggaran Komisi Antikorupsi di Beberapa Negara

Anggaran tentu merupakan hal yang mempengaruhi kinerja lembaga manapun, tidak terkecuali lembaga antikorupsi. Tanpa dukungan anggaran yang memadai, maka tugas berat pemberantasan korupsi dipastikan akan gagal. Karena proses penyusunan anggaran kebanyakan melalui undang-undang di parlemen, maka seberapa

besar anggaran juga menunjukkan komitmen dan dukungan para politisi dan pemimpin negeri atas kerja lembaga dalam pemberantasan korupsi.

Dilihat dari besarnya anggaran, KPK mendapatkan dukungan yang secara angka terus meningkat setiap tahun mulai tahun 2010 hingga 2013. Tahun 2010 tercatat anggaran KPK sebesar 39 juta USD, lalu naik di tahun berikutnya menjadi 53 juta USD, naik kembali di tahun 2012 menjadi 61 juta USD, dan di tahun 2013 menjadi 65 juta USD. Meskipun, peningkatan anggaran itu selain didorong oleh kebutuhan organisasi yang terus berkembang seperti penambahan SDM, biaya operasional di bidang pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi, juga disebabkan oleh faktor inflasi.¹⁶⁵

Peningkatan anggaran lembaga antikorupsi dari tahun ke tahun juga dilakukan di Malaysia. Negara tetangga ini bahkan menaikkan anggaran sampai 20 juta USD dari tahun 2012 ke tahun 2013, yaitu dari 63 juta USD menjadi 83 juta USD. Dari segi besaran porsi anggaran, komisi antikorupsi, Malaysia masih mendapat lebih besar dibandingkan dengan KPK; apalagi jika dibandingkan dengan lembaga antikorupsi Hongkong yang anggarannya hampir mencapai angka 900-an juta USD.¹⁶⁶

Terkait anggaran ini, pendekatan yang dilakukan oleh Quah adalah membandingkan anggaran yang ada dengan populasi penduduk, sehingga dihasilkan pengeluaran per kapita. Dengan cara itu, ketika membandingkan Singapura, Hong Kong, Thailand dan Korea Selatan, Quah menyimpulkan meskipun anggarannya terkesan besar, ketika dibagi jumlah penduduk, NCCC Thailand hanya mendapatkan dukungan sebesar US\$ 0,13.¹⁶⁷

165 KPK, halaman 20.

166 *Ibid.*

167 Quah, halaman 87.

Tabel 8
Analisis Komparatif Jumlah Personel dan Anggaran Empat
Lembaga Anti Korupsi Tahun 2004-2005¹⁶⁸

	CPIB	ICAC	NCCC	KICAC
Personel	82	1.194	701	205
Anggaran	US\$ 7,7 juta	US\$ 85 juta	US\$ 8,55 juta	US\$ 17,8 juta
Populasi	4,5 juta	6,9 juta	63,5 juta	48 juta
Anggaran per Kapita	US\$ 1,71	US\$ 12,32	US\$ 0,13	US\$ 0,37

Dengan menggunakan metode yang sama, dengan anggaran KPK US\$ 65 juta di tahun 2013, dan asumsi jumlah penduduk Indonesia adalah 235 juta, maka anggaran KPK per kapita penduduk Indonesia adalah US\$ 0,276. Anggaran tersebut hanya lebih tinggi dari per kapita Thailand yang US\$ 0,13 – tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan Singapura, Hong Kong, dan Korsel. **Serta harus dicatat, bahwa data keempat negara itu adalah untuk anggaran 2004–2005. Jika dibandingkan pada tahun yang sama di tahun 2013, sangat mungkin per kapita anggaran KPK adalah yang terendah.**

Karena dari data yang dikumpulkan kajian KPK, ICAC Hong Kong di tahun 2005, US\$ 85 juta, dan di tahun 2013 sudah naik lebih dari 10 kali lipat menjadi US\$ 875,5 juta. KICAC Korea Selatan di tahun 2005 US\$ 48 juta, dan di tahun 2011 menjadi US\$ 54 juta. Sayangnya tidak tersedia data untuk anggaran KICAC pada tahun 2013, ataupun NCCC Thailand pada tahun 2013.¹⁶⁹

Maka dengan data itu, yang bisa dibandingkan adalah anggaran perkapita ICAC Hong Kong dan KPK Indonesia, karena sama-sama mempunyai data di tahun 2013. Dengan asumsi penduduk Hong Kong berdasarkan sensus pertengahan 2013 adalah 7,184 juta.¹⁷⁰ Maka anggaran per kapita ICAC Hong Kong di tahun 2013 adalah US\$ 121,87. Atau berarti anggaran per kapita ICAC Hong Kong adalah 441,6 kali dibandingkan anggaran perkapita KPK yang hanya

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ KPK, halaman 18 – 20.

¹⁷⁰ Lihat http://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?pressRID=3159&charsetID=1 diakses pada 15 November 2015.

US\$ 0,276. Tentu saja itu jumlah perbandingan anggaran yang terlalu jauh, dan menyebabkan kita harus secara tegas mengatakan bahwa dukungan politik anggaran kita belum mendukung kerja-kerja KPK yang sangat berat. Lebih jauh soal anggaran, berikut adalah data anggaran di beberapa negara.

Tabel 9
Anggaran Komisi Antikorupsi¹⁷¹

No	Negara	Tahun (dalam USD)			
		2010	2011	2012	2013
1	Afganistan	N/a	N/a	N/a	21,000,000
2	Argentina	N/a	N/a	N/a	4,100,000
3	Australia (New South Wales)	18,072,000	27,107,000	27,107,000	22,590,000
4	Banglades	23,740,000	4,127,000	4,319,000	4,526,000
5	Barbados	N/a	1,368,871	1,424,466	1,000,000
6	Bhutan	N/a	N/a	N/a	1,430,000
7	Botswana	6,300,000	N/a	N/a	N/a
8	Brazil	37,200,000	N/a	N/a	N/a
9	Burkina Faso	N/a	N/a	N/a	2,083,000
10	Cameroun	N/a	4,000,000	N/a	N/a
11	Costa Rica	N/a	N/a	N/a	15,100,000
12	Ethiopia	N/a	N/a	N/a	2,000,000
13	Fiji	7,288,889	6,127,720	N/a	N/a
14	Filipina	N/a	N/a	31,900,000	N/a
15	Haiti	N/a	N/a	N/a	1,270,000
16	Hong Kong	814,000,000	824,000,000	857,155,000	875,500,000
17	Indonesia	39,765,008	53,772,288	61,829,738	65,886,440
18	Jamaica	N/a	244,001	257,827	268,000
19	Kamboja	N/a	N/a	N/a	N/a
20	Kenya	15,000,000	N/a	N/a	24,600,000
21	Kerajaan Maroko	N/a	N/a	N/a	1,787,472
22	Kosovo	N/a	639,000	N/a	N/a
23	Lesotho	12,700,000	N/a	N/a	N/a
24	Malawi	3,178,000	N/a	3,155,000	N/a

171 KPK, halaman 18-20.

25	Malaysia	47,305,000	61,253,000	63,982,000	83,693,000
26	Mongolia	2,100,000	N/a	N/a	N/a
27	Montenegro	454,410	455,395	N/a	N/a
28	Mozambique	N/a	624,550	N/a	N/a
29	Namibia	3,200,000	N/a	N/a	N/a
30	Nigeria	56,664,000	86,885,000	68,627,000	58,553,000
31	Pakistan	5,800	8,443	17,280	N/a
32	Republic of Korea (Korea Selatan)	N/a	54,000,000	N/a	N/a
33	Republic of Macedonia	343,601,89	- N/a	- N/a	- N/a
34	Republic of Moldova	N/a	N/a	N/a	4,270,000
35	Romania	N/a	20,000,000	N/a	N/a
36	Rwanda	2,400,000	N/a	N/a	N/a
37	Sierra Leone	N/a	N/a	3.822.000	N/a
38	Singapura	15,650,000	34,000,000	23,475,000	34,000,000
39	Slovenia	2,138,400	N/a	2,317,490	2,322,836
40	Spain	6,326,400	6,871,500	6,684,900	N/a
41	Sri Lanka	61,606	N/a	N/a	N/a
42	The Kingdom of Swaziland	N/a	N/a	N/a	49,450,500
43	The Republic of Croatia	N/a	N/a	N/a	3,760,000
44	The Republic of Estonia	N/a	N/a	N/a	11,500,000
45	Timor Leste	1,045,000	2,079,000	1,442,000	1,500,000
46	Togo	1,645,400	1,645,400	N/a	N/a
47	Uganda	1,500,000	N/a	N/a	N/a
48	United Kingdom (England)	N/a	55,000,000	N/a	182,000,000
49	Zambia	3,000,000	N/a	N/a	N/a

e. Status Pegawai Komisi Antikorupsi

Dalam tabel di bawah terlihat dari 19 negara yang dikaji oleh KPK, hanya 1 (satu) negara yang pegawainya tidak tetap, yaitu Sri Lanka. Hanya 3 (tiga) negara yang status pegawainya perpaduan antara tetap dan tidak tetap, yaitu Brazil, Nigeria dan Indonesia. Sedangkan sisanya, 15 (lima belas) negara yang lain menerapkan konsep sistem kepegawaian yang tetap. Jelaslah bahwa mayoritas penyidik dan penuntut umum pada lembaga antikorupsi di banyak negara adalah pegawai tetap. Terkait pentingnya pegawai tetap bagi KPK, kajian KPK telah dengan baik merangkumnya sebagai berikut:

“Status pegawai tetap bagi lembaga seperti KPK sangat penting. Hal itu sangat berpengaruh pada independensi, profesionalisme, dan pembentukan budaya kerja serta organisasi. Status pegawai tidak tetap atau dipekerjakan di KPK, baik sebagai penyidik, penyidik, penuntut, dan fungsi lainnya akan berpengaruh kepada independensi dan profesionalisme pegawai bersangkutan (loyalitas ganda). Kondisi itu sangat rentan terjadi intervensi dari lembaga asal penyidik dan penuntut umum KPK, khususnya apabila KPK sedang menangani perkara korupsi yang melibatkan institusi asal pegawai tersebut (conflict of interest). Dalam hal ini KPK pernah mengalami penarikan pegawai, khususnya para penyidik, saat KPK menangani perkara korupsi di institusi asal pegawai tersebut. Upaya-upaya itu jelas kontraproduktif dengan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.”¹⁷²

172 KPK, halaman 31, terkait penyidik dan penuntut di KPK, saat revisi buku ini dibuat, sudah ada keputusan MK yang menegaskan KPK berwenang mempunyai sendiri.

Tabel 10
Status Penyidik Komisi Antikorupsi¹⁷³

No	Negara	Jumlah Pegawai	Status Penyidik dan Penuntut Umum
1	Brazil	2380	Tetap dan tidak tetap
2	Brunei	91	Tetap
3	Filipina	2146	Tetap
4	Hongkong	1300	Tetap
5	Indonesia	672	Tetap dan tidak tetap
6	Inggris	300	Tetap
7	Kamerun	50	Tetap
8	Korea Selatan	476	Tetap
9	Kosovo	57	Tetap
10	Malaysia	7600	Tetap
11	Mongolia	113	Tetap
12	Nigeria	1077	Tetap dan Tidak tetap
13	Pakistan	1395	Tetap
14	Rwanda	47	Tetap
15	Singapura	120	Tetap
16	Slovenia	39	n/a
17	Sri Lanka	227	Tidak tetap
18	Tanzania	2225	Tetap
19	Thailand	1300	Tetap

Dari negara-negara Asean yang terdata di atas, hanya Indonesia yang status pegawai KPK-nya masih campuran, alias tidak jelas antara tetap dan tidak tetap. Negara Asean yang lain Brunei, Filipina, Malaysia, Singapura, dan Thailand semuanya memiliki status pegawai antikorupsi yang tetap. Maka, jika benar ingin menguatkan KPK, maka status pegawai inilah yang harus ditegaskan menjadi pegawai tetap semuanya, termasuk penyidik KPK yang harus dibuka kemungkinan untuk merekrut penyidik sendiri, tidak tergantung pada penyidik dari kepolisian dan/atau kejaksaan.

¹⁷³ KPK, halaman 30-31.

f. Kantor Perwakilan Komisi Antikorupsi

Dari 49 negara yang dikaji, mayoritas negara memiliki lembaga perwakilan, yaitu 32 negara, sedangkan sisanya 17 negara tidak memiliki kantor perwakilan. Meskipun dari 32 negara yang memiliki kantor perwakilan itu, tidak semua kemudian memiliki perwakilan di setiap daerahnya (provinsi atau negara bagian). Indonesia termasuk di antara mayoritas negara yang tidak memiliki kantor perwakilan di daerah.

Sayangnya dalam kajian KPK tidak diulas bagaimana dampak dari hadirnya kantor perwakilan itu atas efektifitas kerja komisi antikorupsi di masing-masing negara. Karenanya tidak cukup tersedia data untuk menyimpulkan apakah kehadiran kantor perwakilan itu secara empirik memang diperlukan.

Tabel 11
Kantor Perwakilan¹⁷⁴

No	NEGARA	Kantor Perwakilan	Keterangan
1	Albania	Tidak Ada	
2	Argentina	Tidak Ada	
3	Australia (New South Wales)	Tidak Ada	
4	Banglades	Ada	
5	Bhutan	Ada	
6	Bosnia and Herzegovina	Tidak Ada	
7	Brazil	Ada	
8	Brunei Darussalam	Ada	Di Kuala Pelait dan Anggerek Desa
9	Bulgaria	Tidak Ada	
10	Burkina Faso	Ada	
11	Cameroun	Ada	
12	Costa Rica	Tidak Ada	
13	Czech Republik	Ada	
14	Ethiopia	Ada	Disetiap Provinsi
15	Fiji	Ada	Disetiap Negara Bagian

¹⁷⁴ KPK, halaman 32 – 34.

16	Filipina	Ada	Disetiap Provinsi
17	Guatemala	Tidak Ada	
18	Haiti	Ada	
19	Hongkong	Tidak Ada	
20	Indonesia	Tidak Ada	
21	Jamaica	Ada	
22	Kamboja	Ada	Disetiap Provinsi
23	Kenya	Ada	Disetiap Distrik
24	Madagaskar	Ada	
25	Malaysia	Ada	Disetiap negara bagian dan Cawangan (setingkat Kabupaten)
26	Myanmar	Ada	Disetiap Provinsi
27	Nepal	Ada	
28	Nigeria	Ada	Di setiap Negara Bagian
29	Pakistan	Ada	Di setiap Provinsi
30	Peru	Ada	Di setiap Pemerintah kota
31	Poland	Ada	Di setiap Regional
32	Republic of Korea (Korea Selatan)	Tidak Ada	
33	Republic of Macedonia	Tidak Ada	
34	Republic of Moldova	Ada	
35	Romania	Ada	Di setiap Teritorial
36	Rwanda	Ada	
37	Sierra Leone	Tidak Ada	
38	Singapura	Tidak Ada	
39	Slovenia	Tidak Ada	
40	Tanzania	Ada	Di setiap Regional dan Distrik
41	Thailand	Ada	Di setiap Provinsi dan Kabupaten
42	The Republic of Croatia	Ada	Di setiap Teritorial (setingkat Provinsi)
43	The Republic of Estonia	Ada	Di setiap Distrik
44	Timor Leste	Tidak Ada	
45	Uganda	Ada	Di setiap Teritorial
46	United Kingdom (England)	Tidak Ada	

47	Vietnam	Ada	Di setiap Provinsi
48	Yaman	Tidak Ada	
49	Zambia	Ada	Di setiap Negara Bagian

Dari tabel kantor perwakilan tersebut terlihat, dari semua negara Asean yang terdata hanya tiga negara yang tidak punya kantor perwakilan, yaitu Indonesia, Singapura, dan Timor Leste. Untuk Singapura dan Timor Leste wajar jika komisi antikorupsinya tidak punya kantor perwakilan, karena bentuknya sebagai negara kota, dengan luas wilayah yang kecil. Sedangkan negara Asean yang lain, yaitu Brunei, Filipina, Kamboja, Thailand dan Vietnam, semuanya mempunyai kantor perwakilan.

Maka, jika betul-betul berniat menguatkan KPK, maka pembentukan kantor perwakilan KPK di provinsi-provinsi adalah salah satu kerja yang harus direalisasikan. Apalagi pembukaan kantor cabang itu juga dimungkinkan oleh UU KPK, tinggal dilaksanakan. Mengingat wilayah Negara Indonesia yang sangat luas, kantor perwakilan adalah salah satu cara untuk memperluas dan makin mengefektifkan kerja-kerja KPK. Tentu, dengan tetap memperhatikan kesiapan infrastruktur kelembagaan, SDM dan anggaran KPK—termasuk sistem pengawasan yang lebih baik, untuk mengontrol kerja-kerja KPK yang makin luas dan makin besar. Oleh karena itu, pembukaan kantor perwakilan jika dilakukan, sebaiknya secara bertahap pada wilayah-wilayah yang telah dikaji paling membutuhkan kehadiran KPK di wilayah provinsinya.

Tentang perlu atau tidaknya kantor perwakilan ini, karenanya penulis menggunakan kajian yang telah dilakukan oleh Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM, yang membuat kajian di tahun 2009. Pasal 19 UU 30 Tahun 2002 mengatur bahwa, KPK dapat mendirikan perwakilan di daerah. Namun demikian, terkait dengan desain kelembagaan, termasuk di dalamnya adalah fungsi, tugas dan kewenangan KPK perwakilan, undang-undang tidak menjelaskan lebih lanjut. Maka, PuKAT Korupsi mengkaji desain KPK dengan atau tanpa perwakilan, dan menemukan empat alternatif dengan variannya, yaitu: 1) Model sentralistik; 2) Model sentralistik bervariasi dekonsentrasi; 3) Model dekonsentrasi

bertahap; dan 4) Model dekonsentrasi penuh. Masing-masing model tentu punya kelebihan dan kekurangan.¹⁷⁵

Dari empat alternatif desain itu, penulis sepakat dengan PuKAT Korupsi bahwa keinginan untuk mendirikan KPK Perwakilan di 34 wilayah provinsi yang ada di Indonesia secara serentak belum memungkinkan saat ini. Kalaupun akan dibentuk, maka harus dilakukan secara bertahap. Dalam waktu dekat, pembukaan kantor perwakilan dilakukan berdasarkan skala prioritas. Pembukaan secara bertahap itu sekaligus untuk menyediakan masa transisi, agar KPK perwakilan betul-betul menjadi solusi, dan bukan justru menjadi masalah baru.¹⁷⁶

PuKAT Korupsi berpendapat, ada beberapa alasan mendasar yang mendorong pembentukan KPK secara bertahap di beberapa provinsi terlebih dahulu, yaitu: *Pertama*, kapasitas internal KPK sendiri. Pembentukan KPK perwakilan, dengan beragam alternatif format kelembagaan, membutuhkan adanya realokasi dan redistribusi sumber daya manusia yang dimiliki oleh KPK ke KPK Perwakilan. Dengan kondisi keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh KPK saat ini, maka tidak memungkinkan proses tersebut dilakukan secara serentak ke seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Bahkan dengan membuka di beberapa perwakilan saja sekalipun, tetap harus dilakukan dengan hati-hati, serta wajib disertai dengan upaya penambahan SDM di KPK sendiri.¹⁷⁷

Kedua, KPK perwakilan harus menunjang strategi pemberantasan korupsi yang lebih efektif, maka perlu dipertimbangkan memilih wilayah berdasarkan prioritas penanganan kasus yang pola korupsinya memiliki efek, serta biaya ekonomi dan sosial yang lebih meluas. Yaitu yang menimbulkan kerugian material yang besar terhadap negara dan menimbulkan biaya sosial yang tinggi di dalam masyarakat. Tujuannya, kehadiran KPK Perwakilan akan menciptakan *shock therapy*, dan menimbulkan efek jera yang sifatnya *multiplier effect* ke seluruh wilayah di Indonesia.¹⁷⁸ Berdasarkan

175 Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum, Policy Paper: Study Kelayakan KPK Perwakilan (2009) halaman 87 – 115.

176 *Ibid* halaman 88.

177 *Ibid* 89.

178 *Ibid*.

assessment awal demikian, dan dari penelitian lapangan, PuKAT korupsi merekomendasikan beberapa tempat yang *feasible* untuk dijadikan sebagai pioner KPK Perwakilan di daerah, yaitu: Medan (Sumatera Utara), Makassar (Sulawesi Selatan), Balikpapan (Kalimantan Timur), Surabaya (Jawa Timur), Jayapura (Papua), dan Denpasar (Bali).¹⁷⁹

Menurut PuKAT Korupsi, beberapa argumen dasar yang memperkuat pilihan atas wilayah-wilayah tersebut adalah *pertama*, representasi dan posisi strategis di masing-masing regional di Indonesia. Medan (Sumatera Utara) merupakan representasi dari regional Sumatera; Surabaya (Jawa Timur) merupakan representasi dari regional Jawa; Makassar (Sulawesi Selatan) merupakan representasi dari regional Sulawesi; Balikpapan (Kalimantan Timur) merupakan representasi dari regional Kalimantan; Denpasar (Bali) merupakan representasi dari regional Bali-Nusa Tenggara, dan Jayapura (Papua) merupakan representasi dari regional Kepulauan Maluku dan Papua.

Lebih jauh, PuKAT Korupsi berpandangan, penentuan lokasi berdasarkan kategori ini bukan semata-mata mempertimbangkan representasi masing-masing daerah di masing-masing regional tapi sekaligus menegaskan posisi strategis masing-masing daerah tersebut di setiap regional, baik dilihat dari sudut geo-ekonomi dan geo-politik. Khusus Provinsi Papua, selain strategis dari sudut geo-ekonomi dan geo-politik, sangat penting menjadi lokasi penelitian karena provinsi ini memperoleh status otonomi khusus, seiring dengan diberlakukannya UU No. 21 tahun 2001, yang tentu saja akan ada implikasi terhadap berbagai aspek politik, sosial dan ekonomi. *Kedua*, frekuensi dan persebaran korupsi. Berdasarkan data dari KPK hingga tahun 2009, masing-masing lokasi penelitian tersebut merupakan daerah yang memiliki kasus korupsi dengan frekuensi tertinggi dan tinggi dibandingkan provinsi-provinsi lainnya yang ada di masing-masing regional mereka.¹⁸⁰ *Ketiga*, tingkat kedalaman (*magnitude*) pola korupsi. Masing-masing lokasi penelitian menunjukkan bukan hanya memiliki frekuensi

179 *Ibid* 90.

180 *Ibid*.

yang tinggi tapi juga tingkat kedalaman pola korupsi yang ada. Hal ini tidak lepas dari tingkat kompleksitas struktur sosial dan politik serta akselerasi pembangunan ekonomi di masing-masing lokasi penelitian tersebut. Sebagian besar wilayah kajian dalam penelitian ini, seperti Medan, Surabaya, Balikpapan, Makassar, Denpasar, merupakan kota-kota yang berkembang dengan pesat dengan pola *marketdriven economy*.¹⁸¹

Adapun Papua menjadi perhatian khusus dalam penelitian ini karena skema Otonomi Khusus yang dibarengi oleh skema dana otonomi khusus, sesuai dengan prinsip “*money follow functions*”, berpotensi menimbulkan korupsi yang luar biasa. Sebagaimana kita ketahui, sebelum otonomi khusus, dana publik yang mengalir ke Provinsi Papua relatif kecil, hanya sekitar 400-800 Milyar. Namun setelah Otsus 2002, penerimaan umum dan pendapatan Provinsi Papua semakin variatif.¹⁸²

Penulis sepakat dengan pertimbangan PuKAT Korupsi untuk membuka kantor perwakilan secara bertahap. Sedangkan dasar pertimbangannya, menurut penulis, perlu digabungkan dengan berbagai faktor yaitu: representasi perwakilan wilayah. Menurut Penulis, argumentasi representasi wilayah yang telah diungkapkan oleh PuKAT Korupsi di atas sudah tepat. Selanjutnya, potensi banyaknya kasus yang terjadi. Daerah yang potensi kasusnya lebih besar perlu mendapatkan prioritas untuk dibuka kantor perwakilan.

Faktor lainnya, jenis dan aktor kasus korupsi perlu juga dijadikan pertimbangan, sesuai dengan strategi besar pemberantasan korupsi. Misalnya, upaya pemberantasan korupsi di bidang sumber daya alam, misalnya, menjadikan Provinsi Kalimantan Timur, Riau, Nusa Tenggara Timur, dan Papua menjadi prioritas mendapatkan kantor perwakilan karena potensi korupsi SDA yang ada di masing-masing daerah tersebut.

Akhirnya, daerah-daerah dengan pertimbangan khusus, misalnya Papua karena pengelolaan anggaran daerah yang besar, dapat pula menjadi pertimbangan mengapa suatu provinsi seperti Papua menjadi layak untuk memunyai kantor KPK perwakilan.

181 *Ibid* halaman 91.

182 *Ibid* halaman 95.

Faktor lain yang ingin Penulis usulkan adalah, dalam membuka kantor perwakilan, sebaiknya KPK juga mempertimbangkan membangun kerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Misalnya, jika akan membuka kantor perwakilan di Papua, maka kerjasama dengan Universitas Cendrawasih untuk melakukan kajian-kajian antikorupsi terkait SDA perlu dilakukan. Demikian pula halnya dengan perwakilan KPK yang lain, misalnya dengan USU di Sumatera Utara; dengan Unmul di Kalimantan Timur; dengan Unhas di Sulawesi Selatan; dengan Unud di Bali.

D. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait UU KPK

Sejak diundangkan pada tanggal 27 Desember 2002, pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, UU KPK adalah salah satu undang-undang yang paling sering diuji materi di hadapan Mahkamah Konstitusi (MK). Terhitung sejak tahun 2004 hingga Oktober 2012, UU KPK telah diuji dan diputus sebanyak tujuh belas kali.¹⁸³

Banyaknya uji materi terhadap UU KPK itu menandakan, ada banyak pihak yang merasa berkepentingan atau merasa terganggu atas norma hukum yang ada di dalam UU KPK. Meskipun mayoritas permohonan itu tidak dikabulkan oleh MK, yang sekaligus menunjukkan politik konstitusional MK mendukung KPK yang kuat dan efektif, banyaknya permohonan tersebut juga menunjukkan bahwa upaya pemberantasan korupsi terus mendapatkan berbagai serangan balik, termasuk melalui pengujian konstitusionalitas UU KPK. Tentu saja bentuk perlawanan melalui Mahkamah demikian adalah tindakan yang tepat, dan dijamin dasarnya menurut UUD 1945. Perlawanan demikian lebih terhormat, ketimbang serangan balik lain yang tidak jarang justru melanggar hukum.¹⁸⁴

183 Tujuh belas putusan MK itulah yang akan diulas dalam buku ini. Setelah tahun 2012, ada beberapa uji materi lagi atas UU KPK, karena belum diputus, permohonan demikian tidak menjadi kajian utama, namun dalam satu-dua bagian tetap akan dianalisis karena kebutuhan buku ini.

184 Bentuk serangan balik yang lain adalah serangan hukum kepada pribadi-pribadi pimpinan KPK atau aktivis antikorupsi (*kriminalisasi*); dan serangan fisik kepada pegiat antikorupsi (*physical attack*).

Tentang pengujian UU KPK ke hadapan Mahkamah adalah hal yang patut dihormati, ditegaskan oleh Mahkamah dalam putusan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang pada dasarnya mengatakan:

“...semua pihak, terlebih lagi Mahkamah, haruslah berpendirian bahwa setiap undang-undang adalah konstitusional sampai terbukti melalui proses peradilan di hadapan Mahkamah bahwa undang-undang yang bersangkutan inkonstitusional. Oleh karena itu pula, adalah tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi apabila pihak-pihak yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, lalu mengajukan permohonan pengujian undang-undang itu ke hadapan Mahkamah, secara a priori dinilai sebagai tindakan yang tidak terpuji. UUD 1945 menjamin hak-hak mereka, UUD 1945 pula yang memberi jalan untuk mempertahankan hak-hak itu di hadapan Mahkamah.”¹⁸⁵

Pendapat Mahkamah di atas tentu tepat dalam konteks suatu putusan hukum yang memang berpegang pada norma hukum yang ada. Mahkamah agaknya merasa perlu memberikan penegasan posisinya karena pada saat uji materi UU KPK dilakukan, memang banyak pandangan yang mengkritik hal demikian adalah bentuk serangan balik kepada KPK, dan agenda pemberantasan korupsi. Tentu saja, perlu ditegaskan oleh Mahkamah bahwa permohonan uji materi suatu undang-undang adalah hak konstitusional yang dijamin keberadaannya oleh konstitusi kita, sehingga tidak dapat dilarang, apalagi diberikan stempel sebagai serangan balik koruptor. Posisi Mahkamah yang demikian sudahlah tepat. Meskipun, saya tetap berpandangan bahwa bahasa advokasi—yang tidak jarang tidak hanya berpijak pada teks hukum yang normatif, dan seringkali berdasar pada realitas sosiologis hukum, memang juga memunyai alasan logis untuk mengatakan bahwa salah satu serangan balik kepada eksistensi KPK adalah melalui uji materi di hadapan MK—yang memang sah secara hukum untuk dilakukan.

185 Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 halaman 267.

Apapun alasan uji materi tersebut, karena Mahkamah adalah lembaga yang memang berwenang memberikan tafsiran konstitusionalitas atas norma yang ada di dalam UU KPK, maka putusan-putusannya yang *final and binding*—termasuk pertimbangan-pertimbangan hukumnya—tentu sangat layak untuk dijadikan tolak ukur bagaimana kelembagaan komisi antikorupsi yang ideal menurut konstitusi. Berikut adalah ringkasan secara kronologis perkara, pendapat, dan putusan Mahkamah atas uji UU KPK.

a. Putusan Nomor 006/PUU-1/2003 tertanggal 30 Maret 2004

Perkara ini diajukan oleh dua pemohon, yaitu Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) sebagai Pemohon Pertama, dan tiga puluh dua anggota KPKPN sebagai Pemohon Kedua. Para Pemohon pada dasarnya berargumen bahwa pembentukan UU KPK dan penghilangan KPKPN bertentangan dengan UUD 1945.¹⁸⁶

Dalam putusannya, MK menyatakan permohonan Pemohon Pertama tidak dapat diterima karena tidak memiliki *legal standing*, dan menolak permohonan Pemohon Kedua, seluruhnya, karena tidak terbukti bahwa pembentukan dan materi muatan UU KPK bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan ini dua hakim konstitusi menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yakni hakim Maruarar Siahaan dan Soedarsono.

Meskipun putusannya adalah demikian, tetapi tetap menarik untuk membaca pertimbangan MK terkait beberapa pasal yang dimohonkan pengujian, yaitu: Pasal 12 ayat (1) huruf a dan i; Pasal 13 huruf a; Pasal 69 ayat (1) dan (2); Pasal 26 ayat (3) huruf a; Pasal 40; dan Pasal 71 ayat (2) UU KPK. Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada pasal-pasal tersebut yang bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jelasnya, pendapat Mahkamah atas masing-masing pasal yang diuji adalah:

186 Putusan MK Nomor 006/PUU-I/2003 halaman 37.

a) Pasal 13 a

Pasal 13a mengatur kewenangan KPK untuk “Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara Negara”; Mahkamah berpandangan, “Bunyi pasal itu merupakan konsekuensi logis dari Pasal 69 ayat (1) yang menyatakan bahwa KPKPN akan menjadi bagian Pencegahan pada KPTPK. Tanpa adanya Pasal 13 a, maka KPK akan kehilangan jejak dalam menyelesaikan masalah-masalah yang selama ini telah ditangani oleh KPKPN. Pasal ini pun merupakan suatu bukti, bahwa KPKPN selaku institusi dimasukkan ke dalam KPK.”¹⁸⁷

b) Pasal 69 ayat (1) dan (2)

Pasal 69 ayat (1) dan (2) mengatur:

- (1) Dengan terbentuknya KPK maka KPKPN sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN menjadi bagian Bidang Pencegahan pada KPK;
- (2) KPKPN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, sampai Komisi Pemberantasan Korupsi menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan undang-undang ini;

Mahkamah berpandangan bahwa, “Pasal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang dalam upaya pemberantasan KKN sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 telah memilih instrumen kebijakan untuk membentuk KPK dan menjadikan KPKPN sebagai bagian dari KPK. Pertimbangan yang melatarbelakangi proses pengambilan keputusan untuk memilih alternatif itu merupakan wewenang dari pembentuk undang-undang. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pilihan yang dijatuhkan oleh para pembentuk undang-undang dalam rangka pemberantasan korupsi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar melalui Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tidak bertentangan dengan pasal dan jiwa yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar”;¹⁸⁸

187 Putusan MK Nomor 006/PUU-I/2003 halaman 101.

188 Putusan MK Nomor 006/PUU-I/2003 halaman 101 – 102.

*“Ketentuan sebagaimana tercantum dalam ayat (2) pasal dimaksud merupakan ketentuan peralihan (**transisional**) untuk menjaga kesinambungan antara fungsi KPKPN semasa masih merupakan lembaga negara yang mandiri dengan fungsi KPKPN yang telah menjadi bagian dari KPK; Selama ini langkah-langkah KPKPN dalam upaya pencegahan korupsi telah cukup berhasil dan mengundang pujian serta mendapat dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu karya KPKPN yang cukup berharga itu harus diteruskan penanganannya oleh KPK. Pasal transisional dimaksud diperlukan guna menjaga kesinambungan”¹⁸⁹*

c. Pasal 71 ayat (2)

Pasal 71 ayat (2) mengatur, bahwa dengan berlakunya UU KPK Pasal 27 UU 31 Tahun 1999 tentang Tipikor sebagaimana telah diubah dengan UU 20 Tahun 2001 dinyatakan tidak berlaku. Pasal 27 itu sendiri, mengatur, “Dalam hal ditemukan tindak pidana yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung”. Atas pengujian Pasal 71 ayat (2) UU KPK itu MK berpendapat ketentuan tersebut, “dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antara KPK dengan Jaksa Agung dalam menjalankan tugasnya untuk menyelesaikan perkara korupsi. Keberadaan pasal ini diperlukan untuk menciptakan **kepastian hukum** khususnya bagi KPK dalam rangka pelaksana tugas, wewenang, dan kewajibannya.”¹⁹⁰

d. Pasal 12 ayat (1) huruf a dan huruf i

Pasal 12 ayat (1) huruf a dan I mengatur KPK berwenang, “melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan” serta KPK berwenang, “meminta bantuan kepolisian atau instansi yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana yang sedang ditangani”; yang oleh Para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D Undang Undang Dasar yang berkaitan dengan hak atas perlindungan diri pribadi, kekayaan, kehormatan,

189 *Ibid.*

190 Putusan MK Nomor 006/PUU-I/2003 halaman 103.

martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum; Mahkamah berpendapat bahwa:

*“Hak-hak yang terdapat dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak termasuk hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian hak-hak tersebut dapat dibatasi oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam ketentuan yang tersebut dalam Pasal 28J ayat (2). **Pembatasan itu diperlukan sebagai tindakan luar biasa untuk mengatasi korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa.** Lagipula pembatasan itu tidak berlaku bagi semua orang tapi terbatas kepada mereka yang diduga terlibat korupsi yang menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 huruf C jo Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002. Namun demikian **untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan untuk penyadapan dan perekaman Mahkamah Konstitusi berpendapat perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman dimaksud**”¹⁹¹*

e) **Pasal 40**

Pasal 40 mengatur, “KPK tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi” yang oleh Para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 28 huruf g ayat (1) dan Pasal 28 huruf d; Mahkamah berpendapat:

“Ketentuan tersebut justru untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar. Sebagaimana diatur KPK berhak untuk melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan,

191 *Ibid* halaman 103 – 104.

*dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain. Maka, “Jika KPK diberikan wewenang untuk mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan terhadap perkara korupsi yang tengah ditangani aparat penegak hukum lain, dikhawatirkan wewenang tersebut dapat disalahgunakan.”*¹⁹²

Lebih jauh, MK menegaskan kekhususan hukum acara di KPK sebagai *lex specialis* dari KUHAP yang *lex generalis*. Dalam bahasa Mahkamah:

*“Hukum acara yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 merupakan **lex specialis** dari Hukum Acara Pidana yang termuat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Sepanjang ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tidak mengaturnya secara khusus, maka Hukum Acara Pidana yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 yang merupakan aturan umum tetap berlaku. Hal itu berlaku untuk mencegah tumpang tindih kewenangan antara para penegak hukum, yang justru dapat merugikan kepentingan tersangka.”*¹⁹³

Pada dasarnya, Putusan Mahkamah dalam perkara nomor 006/2003 ini sudah menunjukkan posisi MK yang berpandangan bahwa komisi antikorupsi yang independen dan punya kewenangan luar biasa tentulah diperlukan dalam upaya pemberantasan korupsi di tanah air. Meski memutuskan permohonan tidak diterima dan ditolak, MK tetap memandang perlu menjawab persoalan kewenangan KPK untuk menyadap dan merekam, serta tidak mengeluarkan SP3, yang pada masa-masa selanjutnya beberapa kali diuji kembali ke MK—atau bahkan terus-menerus dijadikan dasar argumen untuk merubah UU KPK. Dengan tepat MK berpendapat, baik dalam soal penyadapan ataupun berkaitan dengan tidak adanya kewenangan menerbitkan SP3, norma di dalam UU KPK tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945.

192 *Ibid* halaman 104 – 105.

193 *Ibid*.

Tentu perlu juga digarisbawahi bahwa, dalam hal pelaksanaan penyadapan dan perekaman, yang memang membatasi hak asasi kita, Mahkamah menegaskan kewenangan demikian juga harus akuntabel. Sehingga MK berpendapat perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman dimaksud.

b. Putusan Nomor 069/PUU-II/2004, tertanggal 15 Februari 2005

Perkara ini diajukan oleh Pemohon Bram H.D. Manoppo, Direktur Utama P.T. Putra Pobiagan Mandiri. Pemohon saat itu adalah tersangka dalam kasus pengadaan helikopter MI-2 buatan Rustov Rusia bersama mantan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam kala itu, Abdullah Puteh.

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 68 UU KPK yang mengatur, *“Semua tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang proses hukumnya belum selesai pada saat terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi, dapat diambil alih oleh Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9”* adalah mengandung unsur retroaktif dan karenanya bertentangan dengan Psal 28I ayat (1) UUD 1945. Dalam putusannya Mahkamah **menolak** permohonan Pemohon karena tidak dapat membuktikan dalilnya secara sah dan meyakinkan.¹⁹⁴

Dalam pandangan Mahkamah, untuk menghindari keraguan dalam pelaksanaannya, serta untuk menimbulkan kepastian hukum, terkait konstitusionalitas Pasal 68 UU KPK, *“Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 68 undang-undang a quo tidak mengandung asas retroaktif, walaupun KPK dapat mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana yang dilakukan setelah diundangkannya Undang-undang KPK”*.¹⁹⁵ Dengan demikian Pasal 68 UU KPK tersebut harus dipahami tidak bertentangan dengan UUD 1945.

194 Perkara Nomor 069/PUU-II/2004 halaman 74.

195 *Ibid* halaman 73.

Putusan ini sekali lagi menegaskan posisi MK yang mempertegas politik hukum pemberantasan korupsi secara luar biasa melalui KPK. Apalagi, pasal yang diuji memang secara teoritik, sebagaimana diputuskan oleh MK, tidak mengandung asas retroaktif.

c. Putusan Nomor 010/PUU-IV/2006 tertanggal 19 Juli 2006

Pemohon perkara ini adalah Wakil Kamal sebagai direktur Masyarakat Hukum Indonesia (MHI). Pasal yang dimohonkannya untuk diuji adalah bagian “Menimbang” huruf b, konsideran “Menimbang” huruf c, Pasal 1 ayat (3), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 14, Pasal 20, Pasal 21 ayat (4), Pasal 26, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52, dan Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, dan 63 dari UU KPK. MK menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena tidak terpenuhinya persyaratan Pasal 51 ayat (1) UUMK, terkait syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Meskipun tidak diterima, melihat permohonan yang menguji banyak sekali pasal UU KPK, dapat diargumentasikan bahwa permohonan ini dimaksudkan bukan hanya melumpuhkan KPK—tetapi bahkan membubarkan KPK jika dikabulkan. Karena di samping kuantitas pasal yang dimohonkan sangat banyak; kualitas pasal yang dimohonkan juga dapat diklasifikasikan sebagai “pasal jantung” dari KPK, yang jika dikabulkan, menyebabkan KPK tidak lagi dapat bertahan hidup. Sebutlah misalnya Pasal 2, 3, dan 4 yang merupakan pasal-pasal inti keberadaan KPK.

d. Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tertanggal 19 Desember 2006

Perkara pertama nomor 012 dimohonkan oleh Mulyana Wira Kusumah, mantan anggota KPU. Perkara kedua nomor 016 dimohonkan oleh Nazaruddin Sjamsuddin, Ramlan Surbakti,

Rusadi Kantaprawira, Daan Dimara, Chusnul Mar'iyah, Valina Singka Subekti para Komisioner KPU, dan tiga orang staff Sekjen KPU. Perkara ketiga nomor 019 dimohonkan oleh Capt.Tarcisius Walla, pensiunan PNS. Tiga permohonan Ini menyoal kelembagaan dan kewenangan strategis KPK.

Pada putusannya, MK hanya mengabulkan permohonan untuk sebagian. Diputuskan Pasal 53 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945, namun tetap memunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak putusan ini diucapkan. Dalam putusan ini hakim konstitusi M. Laica Marzuki menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Berikut adalah pasal-pasal yang diuji dan pendapat Mahkamah.

a) Pasal 2 juncto Pasal 20

Pasal 2 UU KPK berbunyi, “*Dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi.*”

***Pasal 20 UU KPK berbunyi,** “(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan. (2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara: a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; b. menerbitkan laporan tahunan; dan c. membuka akses informasi. ”*

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 2 *juncto* Pasal 20 UU KPK melanggar prinsip dan konsep negara hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 karena, menurut Pemohon, kedua ketentuan tersebut telah **mengacaukan sistem ketatanegaraan**.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

“bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-

20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Justru ketentuan dalam Pasal 20 UU KPK, yang oleh Pemohon II didalilkan sebagai ketentuan yang inkonstitusional, secara umum mencerminkan ciri-ciri komisi-komisi negara dimaksud. Di samping itu, di satu pihak, keberadaan suatu lembaga negara untuk dapat disebut sebagai lembaga negara tidaklah selalu harus dibentuk atas perintah atau disebut dalam undang-undang dasar, melainkan juga dapat dibentuk atas perintah undang-undang atau bahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran). Di pihak lain, disebut atau diaturnya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar tidak selalu menunjukkan kualifikasi hukum bahwa lembaga negara itu memiliki derajat kedudukan lebih penting daripada lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk bukan atas perintah undang-undang dasar. Demikian pula, hanya karena suatu lembaga negara diatur atau disebut dalam undang-undang dasar tidak juga secara otomatis menunjukkan bahwa lembaga negara dimaksud sederajat dengan lembaga negara lain yang sama-sama diatur atau disebut dalam undang-undang dasar (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dalam permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman); (cetak tebal oleh Penulis).

Mahkamah lebih jauh menegaskan dasar politik hukum eksistensi KPK, yang menurut MK pemberantasan Tipikor oleh

lembaga yang ada belum optimal. Sehingga KPK dibentuk sesuai kebutuhan agar upaya pemberantasan korupsi lebih efektif dan efisien. Tepatnya, MK berpendapat:

bahwa KPK dibentuk dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sehingga pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (constitutionally important) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945;

Pendapat hukum Mahkamah di atas menunjukkan bagaimana MK telah mengikuti perkembangan ketatanegaraan modern, bahwa konsep negara hukum tidak dapat lagi didasarkan pada pemisahan kekuasaan klasik ala Montesquieu, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Mahkamah dengan tepat menyatakan, ketatanegaraan modern telah menghadirkan komisi-komisi negara yang ikut membangun sistem pemisahan kekuasaan serta mekanisme *checks and balances* yang baru dalam sistem bernegara. Pendapat Mahkamah yang demikian tidak hanya menguatkan dasar konstitusionalitas keberadaan lembaga-lembaga negara independen seperti KPK, tetapi juga menegaskan peran Mahkamah yang ikut memperkuat hadirnya negara konstitusional demokrasi di tanah air.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Banyak disertasi yang meneliti peran Mahkamah dalam mendorong negara Indonesia yang demokratis, salah satunya adalah Pan Mohammad Faiz Kusuma Wijaya, *The Role of the Constitutional Court in Securing Constitutional Government in Indonesia*, University of Queensland, 2016.

b) Pasal 3

Pasal 3 berbunyi, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun.”

Pemohon mendalilkan bahwa frasa “bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun” dalam Pasal 3 UU KPK menunjukkan bahwa KPK memiliki kekuasaan yang **absolut**, sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Atas argumen Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

*“bahwa rumusan dalam Pasal 3 UU KPK itu sendiri telah tidak memberikan kemungkinan adanya penafsiran lain selain yang terumuskan dalam ketentuan pasal dimaksud, yaitu bahwa independensi dan **bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya**. Tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam rumusan Pasal 3 UU KPK tersebut;*

*Bahwa **penegasan tentang independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK**. Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, **pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara.**”*

Pendapat MK di atas—yang menegaskan KPK haruslah independen—sangat penting, serta sejalan dengan teori lembaga negara independen, sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya. Independensi adalah modal dan prasyarat utama agar komisi negara independen tidak mudah diintervensi dalam mengusut perkara, apalagi jika menyangkut elit atau level pejabat tinggi negara. Karenanya, pendapat Mahkamah ini sangat strategis untuk dijadikan dasar eksistensi KPK, sekaligus untuk menangkis serangan kepada

KPK yang tidak jarang datang dari cabang kekuasaan negara yang lain, yang dengan kewenangannya berniat mengubah UU KPK, atau bahkan membatasi eksistensi KPK. Semuanya itu tentu berkorelasi erat dengan prinsip independensi KPK yang harus dijaga, sebagai salah satu pilar utama yang harus tetap tegak didirikan jika KPK diharapkan sukses dalam menjalankan amanahnya untuk memberantas korupsi.

c) Pasal 6 huruf c

Pasal 6 huruf c mengatur, “*Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: a.; b.; c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.*”

Ketentuan Pasal 6 huruf c UU KPK, menurut Pemohon telah menjadikan KPK sebagai lembaga *superbody*. Oleh karena itu, menurut Pemohon, Pasal 6 huruf c UU KPK telah melanggar hak konstitusional Pemohon atas kepastian hukum. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat KPK **bukanlah** lembaga *superbody*. Karena dalam menjalankan tugasnya, KPK tetap dibatasi dan berpegang pada prinsip *due process of law*, termasuk yang ada di dalam KUHAP, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 38 Ayat (1) dan (2) UU KPK.¹⁹⁷

Pendapat Mahkamah itu mematahkan banyak argumen yang menyatakan KPK telah menjadi lembaga tanpa kontrol, sehingga kewenangannya perlu dibatasi atau dikurangi. Mahkamah telah menunjukkan bahwa, KPK tetap dikontrol oleh aturan perundangan misalnya KUHAP, sehingga tunduk pada prinsip *due process of law*. Lebih jauh, penulis ingin menegaskan bahwa kerja-kerja KPK memang mendapatkan kontrol tergantung jenis kewenangannya. Misalnya, kewenangan penyadapan diaudit oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika; soal keuangan diaudit oleh BPK; soal pertanggungjawaban publik dikoordinasikan dengan DPR melalui rapat-rapat koordinasi; dan kewenangan penegakan hukum dikontrol oleh sistem peradilan, melalui putusan-putusan hakim. Belum lagi proses perekrutan pimpinan KPK yang melibatkan presiden dan DPR, adalah bentuk kontrol yang lain pada lembaga KPK. Semuanya

197 Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006, halaman 271.

itu menunjukkan bahwa tidak benar mengargumentasikan bahwa KPK tidak dapat dikontrol dan karenanya menjelma menjadi lembaga *super body*. Meskipun memang benar bahwa KPK memunyai kewenangan yang komprehensif mencakup pencegahan dan penindakan, yang semua itu dimaksudkan agar agenda pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara luar biasa oleh KPK. Politik hukum demikian yang telah ditegaskan berulang kali oleh Mahkamah sebagai absah, dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

d) Pasal 11 huruf b

Pasal 11 huruf b mengatur, “*Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang: a.; b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; c. ...*”. Menurut Pemohon, norma demikian menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan karena tidak adanya ukuran yang pasti mengenai frasa “**yang meresahkan masyarakat**” dalam Pasal 11 huruf b UU KPK tersebut sehingga **rentan untuk disalahgunakan**.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah memberikan:

*“bahwa norma hukum yang dirumuskan secara tertulis ke dalam bentuk rumusan pasal atau ayat dari suatu undang-undang hakikatnya adalah proposisi atau pernyataan yang terdiri atas serangkaian konsep atau pengertian. Oleh karena itu, suatu pernyataan hukum hanya dapat dimengerti secara benar apabila terlebih dahulu telah terdapat pemahaman yang benar terhadap konsep-konsep atau pengertian-pengertian yang membentuk pernyataan itu. Yang menjadi masalah adalah bahwa acapkali suatu konsep atau pengertian yang berada di alam kehendak (*wollen, sollen*) tatkala diverbalkan ke dalam rumusan kata-kata ternyata tidak menghasilkan definisi yang mampu merepresentasikan keseluruhan konsep yang dikehendaki itu sehingga pernyataan atau proposisi yang dihasilkan pun menjadi tidak mudah untuk dipahami. Tentu tidak dapat serta-merta lantas ditarik*

kesimpulan bahwa jika demikian halnya maka pengertian atau konsep itu tidak ada atau lebih baik ditiadakan dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dalam dunia hukum, keadaan demikian bukan saja bukan merupakan hal baru melainkan sudah jamak terjadi. Karena itulah berkembang ilmu tentang penafsiran hukum. Dengan demikian, dalam hubungannya dengan permohonan a quo, tidak adanya – atau lebih tepatnya, tidak mudahnya – menentukan ukuran tentang suatu hal, atau peristiwa, atau perbuatan, atau keadaan “yang meresahkan masyarakat” tidaklah dapat diartikan bahwa hal, peristiwa, perbuatan, atau keadaan yang meresahkan masyarakat itu menjadi tidak ada atau lebih baik ditiadakan, apalagi menyatakannya sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Sebab, jika alurpenalaran ini diikuti, maka istilah “kepentingan umum”, “ketertiban umum”, “kepentingan bangsa”, dan masih banyak lagi, yang tidak dapat diberikan ukuran yang pasti secara hukum, harus pula dianggap tidak ada atau lebih baik ditiadakan dan dinyatakan inkonstitusional, karena semua istilah tersebut juga mengandung potensi atau kerentanan untuk disalahgunakan sehingga menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan. Mahkamah tidak sependapat dengan jalan pikiran demikian.

Bahwa Mahkamah sama sekali tidak bermaksud menafikan kalau ketidakmudahan dalam menentukan ukuran tentang hal, peristiwa, perbuatan, atau keadaan “yang meresahkan masyarakat” mempunyai potensi untuk disalahgunakan. Maksud Mahkamah adalah, jika hanya dengan dalil demikian tidaklah cukup untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 11 huruf b UU KPK bertentangan dengan UUD 1945. Sebab, jika dibaca secara utuh Pasal 11 UU KPK yang berbunyi, “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. *melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak*

- pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;*
- b. *mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/ atau*
 - c. *menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp 1.000.000.000 (satu miliar rupiah),*
- maka sangat jelas bahwa adanya kata “dan/atau” setelah kalimat “mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat” harus ditafsirkan bahwa syarat yang tak dapat ditiadakan agar KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi ada pada Pasal 11 huruf a yang dikumulatiskan dengan huruf b atau c atau keduanya (b dan c). Dengan kata lain, syarat pada huruf a bersifat mutlak, sedangkan syarat pada huruf b dan pada huruf c boleh terpenuhi salah satu atau keduanya. Sedangkan jika hanya terpenuhi salah satu dari huruf b atau huruf c, atau huruf b sekaligus huruf c, namun syarat pada huruf a tidak ada maka KPK tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan, lebih-lebih penyidikan dan penuntutan.”¹⁹⁸*

Dalam pertimbangan terkait frasa “yang meresahkan masyarakat” ini, sekali lagi MK melakukan penafsiran yang menguatkan kewenangan KPK agar dapat menjerat lebih banyak korupsi yang ada di tengah masyarakat. Yang menarik, MK sebagaimana pendapatnya di atas memberikan argumen yang jelas bahwa memang ada rumusan norma hukum yang menimbulkan interpretasi jamak, alias tidak tunggal. Namun, kehadiran interpretasi yang tidak sama itu tidak serta-merta merupakan alasan untuk mengatakan telah nyata adanya ketidakpastian hukum, dan karenanya harus dihilangkan karena bertentangan dengan konstitusi. Penulis sependapat dengan Mahkamah bahwa, tidak jarang suatu rumusan justru harus dibiarkan terbuka (*open clause*) dan memungkinkan untuk dimaknai berbeda justru karena keterbukaan pemahaman itu diperlukan agar norma hukum itu tidak menjadi kaku, yang justru menyebabkan hukum menjadi tidak bisa menyesuaikan dengan kebutuhan zaman dan kondisi masyarakatnya. Di sinilah kepekaan

198 *Ibid* halaman 273.

dan kemampuan pembuat undang-undang harus dikuatkan yaitu untuk membedakan kapan suatu norma hukum dirumuskan jelas, sehingga maknanya cenderung tunggal, dan kapan suatu norma hukum dirumuskan terbuka, sehingga membuka interpretasi yang beragam—karena kebutuhannya. Bahkan lebih jauh, sebenarnya kapan suatu kondisi perlu diatur sebagai norma hukum, dan kapan suatu fakta hukum tidak perlu diatur sama sekali, dan dibiarkan sebagai suatu hal yang sudah berjalan baik, tanpa perlu ada interpretasi pengaturan ke dalam hukum yang tertulis, yang justru menimbulkan masalah inflasi pengaturan.

Dalam hal frasa “yang meresahkan masyarakat”, Mahkamah sudah tepat memberi klasifikasinya sebagai norma yang terbuka, yang membuka pemaknaan jamak, dan bukan berarti menimbulkan ketidakpastian hukum, dan tidak otomatis bertentangan dengan UUD 1945. Dengan pemaknaan yang terbuka atas berbagai pengertian demikian, Mahkamah justru menegaskan politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa, yang memungkinkan KPK menangani perkara, sepanjang meresahkan masyarakat, meskipun kerugian negaranya tidak sampai 1 miliar rupiah—dengan syarat utama bahwa Pasal 6 a tentang subyek tindak pidana korupsinya terpenuhi sebagai pelaku yang merupakan kewenangan KPK untuk menanganinya.

e) Pasal 12 ayat (1) huruf a

Pasal 12 ayat (1) huruf a mengatur, “*Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang: a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan ...*” Pemohon berargumen bahwa Pasal 12 ayat (1) huruf a UU KPK, bertentangan dengan UUD 1945. Atas pendapat demikian, Mahkamah menegaskan:

bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003, sebagaimana disebutkan di atas, dalam pertimbangan hukumnya pada waktu memutus permohonan pengujian Pasal 12 Ayat (1) huruf a UU KPK telah menyatakan, antara lain, “... untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan

*kewenangan untuk penyadapan dan perekaman Mahkamah Konstitusi berpendapat perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman dimaksud". Pertimbangan hukum Mahkamah tersebut adalah sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, Mahkamah memandang perlu untuk mengingatkan kembali bunyi pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tersebut oleh karena penyadapan dan perekaman pembicaraan merupakan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia, di mana **pembatasan demikian hanya dapat dilakukan dengan undang-undang, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945**. Undang-undang dimaksud itulah yang selanjutnya harus merumuskan, antara lain, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dapat dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. **Sesuai dengan perintah Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945, semua itu harus diatur dengan undang-undang guna menghindari penyalahgunaan wewenang yang melanggar hak asasi; apakah dalam UU KPK yang diperbaiki atau dalam undang-undang lain;**¹⁹⁹*

Pertimbangan Mahkamah terkait pasal penyadapan ini menguatkan putusan MK sebelumnya, bahwa memang soal penyadapan seharusnya diatur dengan Undang-Undang. Namun, demikian MK tetap berpandangan, kewenangan penyadapan yang dimiliki oleh KPK tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Pendapat Mahkamah yang sudah jelas, dan relatif diulangi, karena permohonan pengujian atas pasal penyadapan ini juga tetap diulang-ulang, seharusnya sudah sangat terang sebagai dasar penyikapan terkait kewenangan penyadapan oleh KPK.

199 *Ibid* halaman 276.

Jelasnya, perdebatan soal penyadapan KPK yang diargumenkan bertentangan dengan hak asasi manusia, dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945 sudah selesai, karena Mahkamah secara tegas menolak argumentasi demikian. Meski, tentu secara *fair* harus digaribawahi pendapat Mahkamah bahwa soal penyadapan perlu lebih jelas diatur pada derajat undang-undang.

Saya sendiri sepakat dengan pendapat Mahkamah demikian. Pembatasan hak asasi manusia harus pada level undang-undang. Terkait penyadapan, sebagai salah satu upaya paksa penegakan hukum, adalah jamak dimintakan persetujuan hakim, sebagaimana dalam hal penggeledahan, misalnya. Namun, saya berpandangan, norma hukum tidak hanya dapat diterapkan sedemikian saja tanpa memperhatikan situasi dan bagaimana kondisi masyarakat tempat hukum itu akan diterapkan. Maka, meskipun normalnya penyadapan sebaiknya dikontrol melalui persetujuan hakim sebagaimana layaknya dilakukan di banyak negara, namun tidak serta-merta hal demikian harus pula diterapkan di Indonesia, tanpa melihat situasi penegakan hukum, khususnya kesiapan mental aparaturnya dalam menerima kewenangan tersebut.

Tentu perlu penelitian yang lebih mendalam untuk sampai pada kesimpulan apakah hakim kita telah siap untuk menerima kewenangan sebagai pihak yang harus dimintakan persetujuan dalam hal penyadapan. Namun, sebelum penelitian itu dilakukan, melihat berbagai kasus korupsi yang masih melibatkan hakim sebagai pelaku, dan masih maraknya berbagai praktik mafia peradilan, maka justru tidak tepat untuk memberikan kewenangan meminta izin penyadapan itu kepada hakim. Selain berpotensi menimbulkan benturan kepentingan di kalangan hakim, potensi kebocoran informasi penyadapan, yang merupakan salah satu kewenangan paling efektif KPK dalam menangkap tangan pelaku korupsi, juga harus dipertimbangkan secara serius. Harus diingat, KPK tanpa kewenangan penyadapan—atau dengan kewenangan penyadapan yang bocor—akan menjadi lembaga antikorupsi yang cenderung mandul dalam menjalankan tugasnya.

Perlu dijelaskan, bahwa lain halnya dengan penggeledahan yang KPK tetap disyaratkan mendapatkan izin dari hakim, penyada-

pan memunyai karakter berbeda. Derajat kerahasiaan penyadapan adalah faktor pembedanya. Penyadapan tetap harus dijaga berada di ruang kedap, terbatas dan rahasia, hanya diketahui oleh sangat sedikit orang yang berwenang. Oleh karena itu, pengegedahan dengan derajat kerahasiaan yang lebih rendah dapat disyaratkan perlu persetujuan hakim, namun tidak demikian halnya dengan penyadapan. Bahkan, walaupun pelaku kejahatan ingin menghilangkan barang bukti yang akan dipeggedah, hal demikian dapat diantisipasi melalui teknik penyadapan yang tepat dan lebih rahasia tersebut.

f) Pasal 40

Pasal 40 mengatur, *“Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”* Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945 karena melanggar prinsip praduga tak bersalah, melanggar prinsip persamaan di muka hukum, serta menimbulkan ketidakpastian hukum dan bersifat diskriminatif. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

*“bahwa Pasal 40 UU KPK juga sudah pernah dimohonkan pengujian dan telah pula diputus oleh Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 ... sehingga pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan terhadap permohonan pengujian Pasal 12 Ayat (1) huruf a di atas **mutatis mutandis** berlaku pula terhadap permohonan pengujian Pasal 40 UU KPK yang diajukan oleh Pemohon.*

... Yang masih menjadi persoalan adalah, bagaimana jika terjadi keadaan bahwa ternyata tidak terjadi tindak pidana sebagaimana yang disangkakan dan keadaan demikian baru diketahui tatkala proses telah memasuki tahap penyidikan atau penuntutan, sementara KPK tidak mempunyai kewenangan untuk menerbitkan SP3. Apakah perkara yang bersangkutan akan tetap diteruskan penyidik ke penuntut umum pada KPK, dalam hal keadaan dimaksud baru diketahui pada tahap penyidikan, atau apakah penuntut

pada KPK harus tetap mengajukannya sesuai dengan tuntutan semula di depan pengadilan, dalam hal keadaan dimaksud baru diketahui pada tahap penuntutan, padahal tidak didukung dengan bukti yang cukup.

*Dalam keadaan demikian **Mahkamah berpendapat bahwa penuntut umum pada KPK tetap berkewajiban untuk membawa terdakwa ke depan persidangan dengan mengajukan tuntutan untuk membebaskan terdakwa.***

*Hal demikian adalah **lebih baik daripada memberi kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, baik dari perspektif kepentingan terdakwa, dari perspektif kepentingan publik, maupun dari perspektif kepentingan aparat penegak hukum sendiri**, dalam hal ini khususnya penyidik dan penuntut umum pada KPK. Dari perspektif kepentingan terdakwa, ia akan memperoleh kepastian mengenai ketidakbersalahannya melalui putusan hakim ... Sementara itu, dari perspektif kepentingan publik, masyarakat dapat menilai secara terbuka dan objektif tentang alasan dituntut bebasnya terdakwa sehingga perasaan keadilan masyarakat sekaligus akan terlindungi. Sedangkan dari perspektif kepentingan aparat penegak hukum, in casu penyidik dan penuntut umum pada KPK, prosedur demikian akan menjauhkannya dari purbasangka akan adanya “permainan”.²⁰⁰*

...tentang adanya anggapan ... diperlakukan diskriminatif jika dibandingkan dengan mereka yang diproses melalui prosedur konvensional (melalui penyidik POLRI dan Kejaksaan), Mahkamah berpendapat jika pun perbedaan perlakuan demikian dapat dinilai sebagai bentuk diskriminasi, penyebab keadaan itu bukanlah Pasal 40 UU KPK, melainkan ketentuan lain, yang dinilai secara tersendiri dalam bagian lain pertimbangan ini. Pasal 40 hanyalah sebagai konsekuensi logis dari kekhususan prosedur pemberantasan korupsi yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang melalui UU KPK ini.

Lagi pula tidak dimilikinya wewenang untuk mengeluarkan SP3 oleh KPK tidak tepat dipertentangkan dengan asas praduga tidak bersalah (presumption of innocence), karena asas praduga tidak bersalah prinsip yang harus diartikan sebagai kewajiban semua pihak untuk tidak memperlakukan seorang terdakwa telah bersalah selama hakim belum memutuskan kesalahan terdakwa tersebut. Beban bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa terletak pada jaksa penuntut umum dan terdakwa dibebaskan dari beban untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah, kecuali apabila prinsip pembuktian terbalik telah dianut sepenuhnya. Selama belum ada keputusan hakim yang memutuskan terdakwa bersalah, maka hak dan kedudukannya sebagai orang yang belum dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana dijamin dan dilindungi. Prinsip ini tetap berlaku terlepas dari ada atau tidaknya ketentuan Pasal 40 UU KPK.”²⁰¹

Putusan ini memperkuat pendapat MK sebelumnya terkait tidak adanya kewenangan SP3 di KPK. Dalam putusan ini MK kembali menegaskan bahwa ketiadaan SP3 itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. MK kembali konsisten dengan memberikan penafsiran yang menguatkan kewenangan KPK dengan cara khusus dalam pemberantasan korupsi, sebagai politik hukum yang dimaksudkan untuk lebih efektif memberantas korupsi.

Sekali lagi, putusan Mahkamah demikian seharusnya dijadikan dasar dan menghentikan perdebatan politik yang seringkali muncul bahwa ketiadaan kewenangan SP3 di KPK adalah kekeliruan. Mahkamah Konstitusi yang diberikan mandat jelas oleh konstitusi kita telah berulang kali memutuskan bahwa hal demikian adalah konstitusional. Memperdebatkan dan mempersoalkan lagi ketiadaan kewenangan SP3 KPK karenanya adalah bentuk pelecehan dan ketidakhormatan para penyual itu—yang beberapa di antaranya adalah penyelenggara dan pejabat tinggi negara—atas putusan Mahkamah. Tentu saja sikap tidak hormat dan tidak patuh pada putusan Mahkamah demikian bukan contoh yang baik, dan karenanya harus dihentikan. Termasuk jika bentuknya adalah melalui upaya mengubah UU KPK,

201 *Ibid.*

dengan menambahkan kewenangan pemberian SP3, yang nyata-nyata dinyatakan Mahkamah sebagai tidak wajib adanya.

Apalagi setelah putusan praperadilan kasus Budi Gunawan, dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait konstitusionalitas permohonan peradilan oleh tersangka, maka urgensi keberadaan SP3 di KPK menjadi semakin berkurang.²⁰² Setiap tersangka yang merasa penetapan dirinya adalah keliru dan tidak sesuai hukum, dapat mengajukan pra peradilan, yang dapat menghentikan status tersangka tersebut. Mekanisme peradilan ini lebih baik, ketimbang memberikan kewenangan SP3 kepada KPK.

Terkait argumentasi bahwa KPK memerlukan kewenangan penghentian penyidikan dalam hal tersangka meninggal dunia atau sakit permanen, maka hal demikian menurut penulis adalah salah satu fakta hukum yang sudah jelas, justru tanpa perlu pengaturan. Seorang yang meninggal secara hukum, dan secara faktual, tidak mungkin dihadapkan di depan persidangan, dan karenanya perkaranya otomatis gugur. Dalam kondisi demikian, persoalan hukum selesai, tanpa kita harus memberikan kewenangan pemberian SP3 kepada KPK.

Hal yang perlu dicermati adalah usulan penghentian penyidikan karena sakit permanen. Patut dikaji secara serius mengapa norma demikian ingin diatur sebagai salah satu syarat KPK dapat memberikan SP3. Sekali lagi, norma hukum tidak cukup hanya dipandang perlu secara kebiasaan, tetapi juga perlu dilihat apakah situasi masyarakatnya telah siap menerima norma hukum dimaksud. Dalam hal ini, kita perlu mengkaji kemungkinan penyalahgunaan keahlian di dunia kesehatan yang dimanfaatkan untuk menyatakan seorang tersangka telah menderita sakit permanen, padahal kondisinya sebenarnya mampu dan sehat untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan hukum. Maka, dalam hal demikian, untuk menegaskan politik hukum luar biasa, saya lebih berpandangan bahwa sebaiknya norma hukum UU KPK

202 Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014.

tidak membuka peluang dan lubang hukum untuk dimanfaatkan bagi pelaku agar terlepas dari jerat hukuman tindak pidana korupsi. Tegasnya, kita harus menolak upaya memberikan kewenangan penghentian penyidikan atau SP3 kepada KPK, termasuk dengan alasan karena tersangka telah sakit permanen. Sebagai jalan keluar, jika diperlukan dan faktanya memang mendukung demikian, penghentian dapat dilakukan melalui putusan pra peradilan.

g) Pasal 53 *juncto* Pasal 1 Angka 3

Pasal 1 Angka 3 UU KPK mengatur, “*Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*”

Pasal 53 UU KPK berbunyi, “*Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.*”

Bahwa Pemohon mendalilkan, jika ketentuan Pasal 1 Angka 3 dihubungkan dengan Pasal 53 UU KPK dan konsiderans UU KPK huruf b yang menyatakan, “bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi”, maka undang-undang *a quo* telah menempatkan Pengadilan Tipikor sebagai bagian dari fungsi pemberantasan tindak pidana korupsi yang merupakan fungsi eksekutif, bukan bagian dari kekuasaan yudikatif. Dengan demikian, menurut Pemohon, Pengadilan Tipikor sulit diharapkan dapat menjalankan fungsinya secara merdeka, mandiri dan imparial. Jika memang Pengadilan Tipikor merupakan bagian dari kekuasaan yudikatif, ia seharusnya dibentuk dengan undang-undang yang terpisah dari undang-undang yang mengatur tentang suatu lembaga negara tertentu, sebagaimana yang berlaku selama ini.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

- *bahwa pelaku kekuasaan kehakiman, menurut Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945, adalah sebuah Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan yang berada di empat lingkungan peradilan yang beradadi bawah Mahkamah Agung) dan sebuah Mahkamah Konstitusi;*
- *bahwa badan-badan peradilan dari keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 adalah badan-badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;*
- *bahwa, dengan demikian pula, pembentukan pengadilan-pengadilan khusus, sepanjang masih berada dalam salah satu dari empat lingkungan peradilan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945, dimungkinkan;*
- *bahwa selanjutnya, Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945 menyatakan, “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.” Pengertian frasa “diatur dengan undang-undang” dalam Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945 tersebut berarti pembentukan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung harus dilakukan dengan undang-undang. Hal ini sesuai pula dengan ketentuan Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai implementasi dari Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945. Pasal 15 Ayat (1) tersebut berbunyi, “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang“. Penjelasan ayat tersebut berbunyi, “Yang dimaksud dengan ”pengadilan khusus” dalam ketentuan ini, antara lain, adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara”. Meskipun Undang-Undang Nomor 4*

Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dibuat lebih kemudian dari UU KPK, akan tetapi ketentuan yang sama telah tercantum dalam Pasal 10 Ayat (1) (beserta Penjelasannya) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Bunyi ketentuan Pasal 10 Ayat (1) tersebut adalah, “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan: a. Peradilan Umum; b. Peradilan Agama; c. Peradilan Militer; d. Peradilan Tata Usaha Negara.” Sementara itu, Penjelasannya berbunyi, “Undang-undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi Badan-badan Peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedangkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata, maupun perkara pidana. Perbedaan dalam empat lingkungan peradilan ini, tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (differensiasi/spesialisasi) dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan berupa Pengadilan lalu lintas, Pengadilan Anak-anak, Pengadilan Ekonomi, dan sebagainya dengan Undang-undang.”

*Di samping itu, frasa yang berbunyi “diatur dengan undang-undang” yang tersebut dalam Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945 juga berarti bahwa susunan, **kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya itu tidak boleh diatur dengan bentuk peraturan perundang-undangan lain selain undang-undang;***

- *bahwa Pasal 53 UU KPK berbunyi, “Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus*

*tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.” **Pengadilan Tipikor sebagaimana dimaksud oleh Pasal 53 UU KPK tersebut, menurut Pasal 54 Ayat (1) UU KPK, berada di lingkungan Peradilan Umum.** Dari sudut pandang maksud pembentuk undang-undang untuk membentuk Pengadilan Tipikor dan menempatkannya dalam lingkungan peradilan umum tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Namun, yang menjadi permasalahan adalah:*

- ***apakah Pasal 53 UU KPK yang melahirkan dua sistem peradilan yang menangani tindak pidana korupsi bertentangan dengan UUD 1945;***
- ***apakah pembentukan pengadilan demikian (in casu Pengadilan Tipikor) secara bersama-sama dalam satu undang-undang yang mengatur tentang pembentukan sebuah lembaga yang bukan lembaga peradilan (in casu Komisi Pemberantasan Korupsi), sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU KPK, bertentangan dengan UUD 1945;***
- *Menimbang bahwa Pengadilan Tipikor menurut Penjelasan Umum UU KPK menyebutkan, “... Di samping itu, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, maka dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pembentukan pengadilan tindak pidana korupsi di lingkungan peradilan umum, yang untuk pertama kali dibentuk di lingkungan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pengadilan tindak pidana korupsi tersebut bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh majelis hakim terdiri atas 2 (dua) orang hakim Pengadilan Negeri dan 3 (tiga) orang hakim ad hoc...”.*

Dengan demikian, Pengadilan Tipikor oleh pembentuk undang-undang dimaksudkan sebagai pengadilan khusus,

meskipun tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU KPK. Namun, jika demikian halnya penggolongan Pengadilan Tipikor sebagai pengadilan khusus hanya atas dasar kriteria bahwa Pengadilan Tipikor tersebut secara khusus menangani perkara tindak pidana korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh KPK, ditambah dengan beberapa ciri lain yaitu susunan majelis hakim terdiri atas dua orang hakim peradilan umum dan tiga orang hakim ad hoc, yang harus menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi tersebut dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja terhitung sejak perkara dilimpahkan [Pasal 58 Ayat (1) UU KPK]. **Dengan kriteria kekhususan demikian, maka terdapat dua pengadilan yang berbeda dalam lingkungan peradilan yang sama, tetapi dengan hukum acara yang berbeda dan susunan majelis hakim serta kewajiban memutus dalam jangka waktu tertentu secara berbeda, padahal menyangkut perbuatan orang yang sama-sama didakwa melakukan tindak pidana korupsi, yang diancam pidana oleh undang-undang yang sama, yang dapat menghasilkan putusan akhir yang sangat berbeda.**

Kenyataan yang terjadi dalam praktik di pengadilan umum dan Pengadilan Tipikor selama ini, menunjukkan bukti adanya standar ganda dalam upaya pemberantasan korupsi melalui kedua mekanisme peradilan yang berbeda.

*Dilihat dari aspek yang dipertimbangkan di atas, **Pasal 53 UU KPK yang melahirkan dua lembaga jelas bertentangan dengan UUD 1945**, sehingga adalah tidak tepat jika ada yang berpendapat bahwa Pasal 53 UU KPK tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi pembentukan Pengadilan Tipikor dalam UU KPK dan bukan dengan undang-undang yang tersendiri, meskipun dari segi teknik perundang-undangan kurang sempurna, namun tidak serta merta bertentangan dengan UUD 1945 asalkan norma yang diatur di dalamnya secara substansial tidak bertentangan dengan*

UUD 1945 dan implikasinya tidak mengakibatkan timbulnya hal-hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.” Dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya;²⁰³

Penulis sependapat dengan pertimbangan MK di atas. Terlihat jelas Mahkamah telah dengan sangat teliti melihat pembentukan pengadilan tipikor berdasarkan UU KPK telah menghadirkan dua sistem peradilan yang berbeda standar. Standar ganda itulah yang menyebabkan norma pasal 53 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jauh, hukum tata negara adalah acuan yang terang bagi pembentukan peradilan khusus berdasarkan konstitusi. Bahwa, pembentukannya harus dengan undang-undang, dan tidak membuka ruang perlakuan yang berbeda alias diskriminatif untuk tindak pidana yang sama.

Tetapi, sedikit catatan saya terkait peradilan khusus ini, pembentukannya yang sempat mewabah harus mulai dipertimbangkan dengan serius. Karena makin banyak peradilan khusus, maka yang terjadi adalah sistem peradilan yang makin kompleks, dan tidak sejalan dengan prinsip peradilan yang cepat dan murah, yang di dalamnya mengandung konsep peradilan yang sederhana, alias mudah. Semakin banyak peradilan khusus, maka sifat kekhususannya menjadi tidak lagi istimewa, dan kehilangan daya pembedanya. Maka, peradilan khusus harus dijaga tetap dalam jumlah yang sedikit, sehingga ciri khasnya sebagai peradilan yang istimewa tetap terasa. Salah satu yang harus ada, sebagai bentuk politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa, dan sebagai tandem kerja KPK, tentu adalah pengadilan khusus tindak pidana korupsi.

²⁰³ Ibid halaman 280.

Dalam perjalanannya, putusan Mahkamah pula yang mendorong hadirnya Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Bahkan dalam beberapa kesempatan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono—termasuk dalam kapasitasnya sebagai kandidat presiden menjelang pemilihan presiden 2009—menegaskan komitmennya untuk menerbitkan Perppu terkait pengadilan tipikor, seandainya UU Pengadilan Tipikor tidak berhasil ditetapkan sesuai tenggat waktu yang diberikan oleh putusan MK, yaitu tiga tahun sejak putusan diucapkan pada tanggal 9 Desember 2006. UU Pengadilan Tipikor sendiri akhirnya diundangkan pada 29 Oktober 2009, di masa awal periode kedua pemerintahan Presiden SBY, dan beberapa saat menjelang habisnya *deadline* putusan MK, yaitu 9 Desember 2009.

Selanjutnya, terkait ketentuan Pasal 1 angka 3 UU KPK yang mengatur kewenangan pencegahan dan pemberantasan korupsi, Mahkamah berpendangan:

- *bahwa selanjutnya terhadap permohonan Pemohon yang mengaitkan Pasal 53 dengan Pasal 1 Angka 3 UU KPK, yang rumusannya telah dikutip di atas, bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon dimaksud tidak beralasan. Pasal 1 Angka 3 UU KPK hanyalah memuat pengertian tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang mencakup baik segi-segi preventif maupun represif. Sehingga apabila diurai, pengertian yang terkandung dalam Pasal 1 Angka 3 UU KPK tersebut akan tampak bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi berisi: a. aspek preventif yaitu serangkaian tindakan untuk mencegah tindak pidana korupsi, yang dilakukan melalui upaya koordinasi, supervisi, dan monitor; dan b. aspek represif yaitu serangkaian tindakan untuk memberantas tindak pidana korupsi, yang dilakukan melalui upaya penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan;*
- *bahwa pengertian dalam ketentuan umum tersebut menjadi terkesan bertentangan dengan UUD 1945 adalah karena Pemohon hanya melihat sisi represif dari ketentuan dimaksud dan kemudian menghubungkannya dengan Pasal 53 UU KPK*

*sehingga tampak seakan-akan Pengadilan Tipikor adalah bagian dari KPK. Substansi yang terkandung dalam aspek represif dari pengertian pemberantasan tindak pidana korupsi dalam Pasal 1 Angka 3 UU KPK di atas adalah gambaran tentang proses peradilan pidana bagi tindak pidana korupsi, bukan tentang pembentukan pengadilan tindak pidana korupsi.*²⁰⁴

Pendapat Mahkamah terkait Pasal 1 angka 3 UU KPK ini penting sebagai dasar bahwa kewenangan KPK yang komprehensif di dua aspek pencegahan dan penindakan tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Pendapat demikian, sekali lagi menguatkan politik hukum pemberantasan korupsi yang memberikan kewenangan kuat kepada KPK. Meskipun tetap perlu digarisbawahi bahwa, MK menegaskan pengadilan khusus tipikor bukanlah bagian dari KPK, dan karenanya perlu diatur dalam undang-undang tersendiri. Yang pasti bahwa KPK memunyai kewenangan pencegahan dan penindakan oleh Mahkamah tidaklah menjadi soal, alias konstitusional. Meskipun, dalam salah satu diskusi penulis dalam diklat pimpinan di Lembaga Administrasi Negara, ada satu komentar menarik dari seorang peserta dari BPKP, yang menyarankan, kalau KPK sebaiknya berfokus saja sebagai penegak hukum, alias hanya berkonsentrasi di bidang penindakan. Agar sejalan dengan namanya sebagai lembaga pemberantas korupsi.

Saya memandang pendapat demikian menarik untuk didiskusikan lebih lanjut. Tentu sisi pencegahan bukan berarti tidak penting, tetapi justru agar KPK bisa lebih konsentrasi, di tengah dukungan infrastruktur, SDM dan pendanaan yang terbatas, maka pilihan untuk hanya mengurus penindakan saja, menjadi salah satu usulan yang sejalan dengan ide penguatan KPK. Yang jadi soal adalah, jika KPK hanya diarahkan berkonsentrasi pada sisi pencegahan saja, sedangkan kerja-kerja penindakan dihilangkan, dengan dalih dikembalikan kepada kepolisian dan kejaksaan. Maka berbeda dengan usulan KPK berkonsentrasi di bidang penindakan saja yang bernuansa menguatkan, maka usulan KPK berkonsentrasi di bidang pencegahan saja lebih sarat dengan upaya

204 *Ibid* halaman 284.

pelemahan KPK. Bagaimanapun di tengah korupsi yang masih banyak dan belum menunjukkan tanda-tanda berhenti, upaya serius pemberantasan korupsi oleh lembaga khusus yang berwenang melakukan penindakan adalah suatu keniscayaan—tetap dengan tidak menafikan arti pentingnya sisi pencegahan yang memang tetap perlu dikerjakan dengan tidak kalah seriusnya pula.

h) Pasal 72

Pasal 72 mengatur, “Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.” Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 72 UU KPK melanggar hak atas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

bahwa ketentuan Pasal 72 UU KPK yang oleh Pemohon didalilkan bertentangan dengan UUD 1945 tersebut adalah ketentuan penutup yang memang harus ada dalam setiap undang-undang. Menurut Mahkamah, alur logika Pemohon sungguh ganjil karena jika diurai akan menjadi sebagai berikut: keberadaan Pasal 72 UU KPK di atas, menurut Pemohon, menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan kata lain berarti jika pasal tersebut tidak ada maka, menurut alur logika Pemohon, akan ada kepastian hukum. Namun keadaan yang akan terjadi jika pasal tersebut tidak ada adalah justru tidak ada kepastian hukum. Sebab kita menjadi tidak tahu kapan undang-undang tersebut (in casu UU KPK) mulai berlaku. Dengan ungkapan yang berbeda, telah terjadi kesesatan dalam penalaran hukum (fallacy) Pemohon a quo.²⁰⁵

Pertimbangan Mahkamah di atas sudah tepat, karena memang menguji ketentuan penutup dari UU KPK memang menjadi sangat aneh. Mungkin berangkat dari ketidakpahaman pemohon, atau karena keinginan kuat untuk membuat UU KPK menjadi tidak berlaku. Apapun, dalam putusan ini MK kembali menguatkan

205 *Ibid* halaman 284

politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa, dengan tetap melakukan koreksi atas Pasal 53 terkait pengadilan tipikor agar tidak menimbulkan standar ganda, dan tidak dipahami sebagai bagian dari KPK.

e. Putusan Nomor 19/PUU-V/2007 tertanggal 13 November 2007

Pemohon adalah Ravavi Wilson, Ketua Umum Badan Penyelamat Kekayaan Negara (BPKN). Yang bersangkutan menguji konstitusionalitas Pasal 29 huruf d UU KPK, yang mengatur “*Untuk dapat diangkat sebagai Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan atau perbankan*”. Pemohon pada dasarnya berpandangan, syarat menjadi pimpinan KPK yang harus sarjana tersebut bersifat diskriminatif dan membatasi hak konstitusional dirinya untuk punya hak yang sama di depan hukum untuk menjadi pimpinan KPK. Atas pandangan pemohon demikian Mahkamah menyatakan tidak sependapat, dan menolak permohonan tersebut.

MK menyatakan, “Bahwa persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang untuk menduduki suatu jabatan publik atau pekerjaan tertentu tidaklah serta-merta dapat dikatakan sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia ataupun hak konstitusional warga negara, lebih-lebih untuk suatu jabatan atau pekerjaan yang karena sifatnya memang menuntut keahlian dan/atau keterampilan tertentu. Yang dilarang adalah membuat persyaratan yang bersifat diskriminatif yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan tuntutan kebutuhan pengisian suatu jabatan atau pekerjaan. Yang dimaksud dengan diskriminasi, menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah, “Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial,

*status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya”.*²⁰⁶

Yang menarik, Mahkamah sekali lagi menggunakan permohonan untuk menegaskan dukungannya bagi keberadaan KPK sebagai politik hukum luar biasa dalam pemberantasan di tanah air. Lebih jelasnya, pendapat MK adalah:

- *Bahwa, sebagaimana telah diterangkan oleh DPR maupun Pemerintah, **tindak pidana korupsi yang telah meluas secara sistematis** sedemikian rupa sehingga merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional, yang dengan demikian sesungguhnya **telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (extra-ordinary crime)**. Bahkan, masyarakat internasional pun secara tidak langsung mengakui sifat luar biasa dari tindak pidana korupsi tersebut, sebagaimana tampak dalam Preamble dari United Nations Convention against Corruption yang menyatakan, antara lain, **“Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy and the rule of law, Concerned also about the links between corruption and other forms of crime, in particular organized crime and economic crime, including money-laundering, Concerned further about cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, and that threaten the***

206 Putusan MK No. 19/PUU-V/2007 halaman 36.

political stability and sustainable development of those States, Convinced that corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential....”

Sedemikian luar biasa sifat tindak pidana korupsi tersebut sehingga pembentuk undang-undang pun menyadari dan mengakui bahwa institusi-institusi yang telah ada (sebelum dibentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) belum optimal dalam melaksanakan fungsinya untuk memberantas tindak pidana korupsi (vide Konsiderans huruf a dan Penjelasan Umum UU KPK).

Oleh karena itu, pembentuk undang-undang memandang perlu membentuk suatu lembaga tersendiri, yaitu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), yang diberi kewenangan besar dan tugas-tugas yang sangat luas dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Dengan mempertimbangkan luasnya wewenang dan tugas KPK dimaksud, syarat keahlian dan/atau keterampilan serta profesionalitas jelaslah merupakan keniscayaan yang harus dimiliki oleh setiap orang yang hendak diberi wewenang dan tugas itu. Oleh karena itu, jika kemudian pembentuk undang-undang menetapkan persyaratan yang cukup berat untuk mengisi jabatan Pimpinan KPK, maka persyaratan demikian adalah persyaratan yang dapat diterima oleh penalaran yang wajar.

- *Dengan memperhatikan wewenang dan tugas KPK di atas, dapat dikatakan bahwa **sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi**. Sementara itu, sebagaimana diakui oleh UU KPK maupun United Nations Convention against Corruption, **kejahatan atau tindak pidana***

*korupsi itu demikian kompleksnya sehingga untuk memberantasnya bukan hanya diperlukan keahlian dan pengalaman dalam bidang hukum tetapi juga keahlian dalam bidang-bidang lain, terutama dalam bidang ekonomi, keuangan, dan perbankan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 29 huruf d UU KPK yang mempersyaratkan bahwa seorang calon Pimpinan KPK haruslah “berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan, atau perbankan” merupakan tuntutan kebutuhan sesuai dengan sifat kelembagaan KPK sebagaimana tampak dalam wewenang dan tugasnya. Adalah benar bahwa kemampuan seseorang tidak selalu tergambar dari kualifikasi pendidikannya akan tetapi syarat pendidikan tertentu telah diterima secara umum sebagai ukuran objektif bagi tolok ukur kemampuan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas jabatan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, tidaklah beralasan menyatakan ketentuan Pasal 29 huruf d UU **KPK** bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945, sebagaimana didalilkan Pemohon.²⁰⁷*

Dalam putusan ini, yang penting bukan semata pendapat Mahkamah bahwa upaya pemberantasan korupsi memang membutuhkan kompetensi yang tinggi, sehingga syarat sarjana bagi pimpinan KPK tidak bertentangan dengan UUD 1945; tetapi lebih jauh dari itu dalam pertimbangan-pertimbangannya MK menegaskan bahwa korupsi sudah sangat merusak, persoalan yang kompleks, merupakan kejahatan luar biasa, sehingga tidak cukup hanya diatasi oleh lembaga penegak hukum yang telah ada, karena ternyata tidak optimal. Tetapi dibutuhkan politik hukum luar biasa juga untuk memberantasnya, salah satunya dengan pembentukan KPK. Lagi-lagi, Mahkamah menegaskan dukungannya pada politik hukum pemberantasan korupsi secara luar biasa. Sehingga

207 Ibid.

kelembagaan KPK yang kuat dengan kewenangan luar biasa, termasuk syarat pimpinannya yang lebih berat, dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

f. Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 tertanggal 29 Oktober 2009

Pemohon dalam perkara ini adalah dua pimpinan KPK, yaitu Bibit S. Rianto dan Chandra M. Hamzah. Keduanya menguji ketentuan Pasal 32 ayat (1) huruf c UU KPK yang mengatur, "*Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti atau diberhentikan karena: ... c. menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan*". Pada dasarnya pemohon berpandangan bahwa norma tersebut diskriminatif, bertentangan dengan asas *presumption of innocence*, dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945.

Sebelum lebih jauh membahas soal pandangan Mahkamah atas permohonan tersebut, terlebih dulu penting untuk dijelaskan konteks pengajuan permohonan ini, yaitu dalam suasana konflik yang dikenal sebagai "Cicak Vs Buaya". Di mana dua pimpinan KPK dinyatakan sebagai tersangka terkait upaya untuk menindak dugaan kasus korupsi yang menyangkut pejabat tinggi di lingkungan Polri. Inilah kasus pertama yang merupakan ujian bagi independensi KPK setiap kali mengungkap kasus di lingkungan Polri. Sejarah mencatat, "Cicak Vs Buaya" kembali berulang hingga seri yang kedua di tahun 2012, dan yang ketiga di tahun 2015. Semuanya terjadi ketika KPK berusaha mengungkap kasus korupsi yang diduga terkait dengan petinggi Polri.

Dalam konteks itulah, peran MK sebagai pengawal konstitusi, sekaligus pelindung konstitusi bagi KPK menjadi sangat strategis, dan MK berhasil menjalankan peran itu dengan baik melalui putusannya ini. Misalnya, dengan penafsiran yang progresif, MK memutuskan untuk memperdengarkan secara terbuka rekaman sadapan yang akhirnya menjadi bukti adanya rekayasa kasus kepada Bibit dan Chandra; atau MK mengabulkan permohonan provisi untuk menunda proses hukum pidana, yang sebenarnya tidak diatur dalam perkara pengujian undang-undang. Semua dilakukan MK untuk menegaskan perlindungan konstitusionalnya kepada KPK yang

memang diberi mandat oleh undang-undang untuk melakukan tugas berat memberantas korupsi. Lebih jelasnya, pendapat Mahkamah terkait perlindungan kepada KPK tersebut adalah sebagai berikut:

*[3.16] Menimbang ... sebelum menyampaikan pendapat tentang pokok permohonan terlebih dahulu perlu menyampaikan kembali jawaban atau pertimbangan Mahkamah atas **pertanyaan atau klarifikasi dari Pemerintah yang diajukan dalam persidangan tanggal 4 November 2009 yang pada pokoknya mempertanyakan relevansi pemutaran rekaman penyadapan oleh KPK terhadap pembicaraan dan transkripnya di persidangan Mahkamah;***

... Menurut Mahkamah, berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman ... yang berbunyi, “Sidang pemeriksaan Pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali apabila undang-undang menentukan lain” dan Pasal 31 ayat (2) UU MK yang berbunyi, “Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan tersebut” serta Pasal 40 ayat (1) UU MK yang berbunyi, “Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim.”

*... dengan mengingat kedudukan Mahkamah sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, **Mahkamah berpendapat pemutaran rekaman dari cakram padat (compact disc) adalah relevan dengan perkara pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon.** ... Hal tersebut diperlukan untuk mencari kebenaran materiil dan memberikan keyakinan kepada hakim ... ;*

*[3.17] ... Bahwa berdasarkan **cita hukum Pancasila dan tujuan negara sebagai landasan politik hukum tersebut maka setiap Undang-Undang harus mencerminkan nilai-nilai cita hukum (rechtsidee) tersebut;***

Bahwa salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah pemberantasan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan, dan aspirasi rakyat dimaksud kemudian direspon oleh semua penyelenggara negara, bahkan dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998;

Bahwa dalam Konsiderans Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dirumuskan sebagai berikut: “c. bahwa tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdayaguna dan berhasilguna”. Berdasarkan alasan yang dirumuskan dalam Konsiderans tersebut maka Pasal 3 Ketetapan MPR a quo menetapkan perlunya dibentuk suatu lembaga yang keanggotaannya terdiri dari Pemerintah dan masyarakat, dan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang tindak pidana korupsi;

Bahwa Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme tersebut selanjutnya diikuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang di dalamnya mengatur juga tentang Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Oleh karena upaya pemberantasan tindak pidana korupsi tidak terlaksana dengan baik, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang

dalam Konsideransnya antara lain menyatakan “bahwa permasalahan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melanda bangsa Indonesia sudah sangat serius, dan merupakan kejahatan yang luar biasa dan menggoyahkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara”.

Berdasarkan alasan yang tertuang dalam Konsiderans tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan beberapa arah kebijakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (antara lain) sebagai berikut:

- i. mempercepat proses hukum terhadap aparatur Pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum;***
- j. melakukan tindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap semua kasus korupsi, termasuk korupsi yang telah terjadi di masa lalu, dan bagi mereka yang telah terbukti bersalah agar dijatuhi hukuman yang seberat-beratnya;***
- k. mendorong partisipasi masyarakat luas dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak yang berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat;***
- l. mencabut, mengubah, atau mengganti semua peraturan perundang-undangan serta keputusan-keputusan penyelenggara negara yang berindikasi melindungi atau memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme;***
- m. merevisi semua peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan korupsi sehingga sinkron dan konsisten antara yang satu dengan yang lainnya;***

n. membentuk Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya antara lain mengatur tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Bahwa berdasarkan berbagai alasan dalam kedua Ketetapan MPR tersebut dan arah kebijakan yang dirumuskan dalam Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, telah tersirat dan tersurat bahwa korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melanda bangsa Indonesia sudah sangat serius, dan merupakan kejahatan yang luar biasa (extra ordinary crime) sehingga penanganannya haruslah dilakukan oleh suatu lembaga yang benar-benar tepat dan bersih. Oleh karena itu, apabila kemudian lembaga yang diharapkan tersebut terwujud tentulah pimpinan dan anggotanya diharapkan memerlukan syarat-syarat jabatan tertentu agar dapat memenuhi tercapainya tujuan dalam pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga syarat-syarat jabatan yang ditetapkan dapat berbeda dengan pimpinan dan anggota lembaga lainnya.

Dalam hal ini, pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dilandasi oleh spirit yang kuat untuk memberantas korupsi yang telah merupakan kejahatan yang luar biasa di Indonesia, sehingga syarat-syarat jabatan bagi pimpinan dan anggota komisi ditetapkan sesuai dengan harapan yang ingin diwujudkan;

[3.18] ... Bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang yang luar biasa tersebut diperlukan karakter Pimpinan KPK yang luar biasa pula yakni memiliki integritas, jujur, akuntabel, transparan, dan menjunjung tinggi hukum. Hal ini dapat dilihat pada tahap seleksi calon Pimpinan KPK yang sangat ketat oleh panitia seleksi yang terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat yang

independen Untuk efektivitas tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya, KPK diposisikan oleh Undang-Undang sebagai lembaga negara yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun ... Karakter sebagai lembaga yang independen inilah yang memungkinkan KPK dapat menjalankan fungsi sebagai “trigger mechanism” yakni sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi, yakni kepolisian dan kejaksaan;

Bahwaberdasarkan alasan filosofis, historis, sosiologis, teleologis dan politis sebagaimana diuraikan di atas, Pembentuk Undang-Undang mengamanatkan agar Pimpinan KPK adalah “manusia sempurna” dengan menyeimbangkan antara punishment dan reward yang bersifat zero tolerance terhadap perbuatan tercela dari Pimpinan KPK sekecil apapun. Untuk rekrutmennya diterapkan prosedur yang luar biasa dengan seleksi dan syarat-syarat pengangkatan, pemberhentian, serta sanksi yang berbeda jika dibandingkan pimpinan lembaga negara lain;

*... Kewenangan, kewajiban, dan perlakuan khusus bagi Pimpinan KPK yang tidak dimiliki oleh lembaga penegak hukum lain harus diimbangi oleh prinsip keseimbangan dan bertolak atas dasar asas proporsionalitas yaitu **prinsip punishment dan reward (stick and carrot)** yang khusus pula;*

... Undang-Undang 30/2002 menetapkan larangan-larangan dan sanksi terhadap Pimpinan dan Anggota KPK. Sanksi tersebut tidak ditemukan dalam UU Kepolisian dan UU Kejaksaan atau Undang-Undang lain yang berkaitan dengan komisi-komisi negara lainnya. Undang-Undang 30/2002 tidak memberi toleransi sekecil apapun terhadap Pimpinan dan Anggota KPK yang telah melakukan tindak pidana kejahatan dengan bukti awal yang cukup untuk ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa, karena Pimpinan KPK harus menjadi contoh yang baik atau suri tauladan, bertanggung jawab, dan memiliki integritas;

... e. Bahwa Pasal 32 ayat (1) huruf c UU 30/2002, yakni dalam hal Pimpinan KPK menjadi terdakwa dalam tindak pidana kejahatan diberhentikan dari jabatannya, merupakan suatu bentuk hukuman atau sanksi, padahal pemberian dan penjatuhan sanksi atau hukuman harus terlebih dahulu melalui putusan peradilan pidana dalam kasus yang didakwakan, agar hak-hak konstitusional para Pemohon tetap dihormati, dilindungi dan dipenuhi dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang aparat negara, seperti polisi, jaksa, hakim, dan pejabat pemerintah lainnya maupun masyarakat. Dengan demikian pemberhentian sementara terhadap Pimpinan KPK adalah tindakan yang cukup adil dan proporsional bagi Pimpinan KPK yang ditetapkan sebagai tersangka dalam rangka memberikan keseimbangan antara menjaga kelancaran pelaksanaan tugas-tugas dan wewenang KPK dan perlindungan terhadap hak asasi warga negara yang menjadi Pimpinan KPK. Apabila terjadi pemberhentian sementara Pimpinan KPK karena ditetapkan sebagai tersangka maka seharusnya UU 30/2002 mengatur tata cara pengisian kekosongan Pimpinan KPK sementara untuk melaksanakan tugas Pimpinan KPK yang diberhentikan sementara. Pasal 32 ayat (1) huruf c UU 30/2002 yang menganut asas praduga bersalah secara expressis verbis melanggar asas kepastian hukum yang adil yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karenanya dalil-dalil para Pemohon cukup berdasar dan beralasan hukum;

2. Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan ketentuan pemberhentian secara tetap tanpa putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melanggar hak para Pemohon atas persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan. Menurut Mahkamah, Pasal 32 ayat (1) huruf c UU 30/2002 telah memberikan perlakuan hukum yang tidak sama terhadap Pimpinan KPK yang telah ditetapkan sebagai terdakwa dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, khusus Penjelasan atas UU tersebut ... juncto Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah disahkan dengan UU Nomor 12 Tahun 2005, khusus Penjelasan angka 3 Pasal 4 ...”;

*... Bahwa oleh karena asas praduga tidak bersalah tidak terkandung dalam Pasal 32 ayat (1) huruf c maka secara expressis verbis pasal a quo melanggar norma UUD 1945, bahkan Pasal 32 ayat (1) huruf c juga telah menegaskan prinsip *due process of law* yang menghendaki proses peradilan yang jujur, adil dan tidak memihak;*

*Bahwa Mahkamah tidak sependapat dengan Pemerintah yang menyatakan karena kejahatan tindak pidana korupsi bersifat *extra ordinary crimes*, maka lembaga yang melakukan pemberantasan terhadap kejahatan tindak pidana korupsi diberikan kewenangan yang luar biasa sebagai *superbody* dan adalah wajar jika terhadap Pimpinan KPK juga diberlakukan/diterapkan model *punishment* yang bersifat luar biasa pula.*

*Menurut Mahkamah, pemberlakuan *punishment* yang bersifat luar biasa kepada Pimpinan KPK akan sangat tepat jika tindak pidana kejahatan yang dilakukan adalah tindak pidana korupsi karena sesuai dengan kewenangannya memberantas tindak pidana korupsi yang harus menjadi suri tauladan dan hal ini telah secara khusus diatur dalam Pasal 67 UU 30/2002 yang berbunyi, “Setiap Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi yang melakukan tindak pidana korupsi, pidananya diperberat dengan menambah 1/3 (satu per tiga) dari ancaman pidana pokok,” sehingga penjatuhan pidana yang bersifat khusus ini telah cukup berimbang dan mencerminkan sifat kekhususan UU 30/2002;*

3. Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan ketentuan pemberhentian secara tetap tanpa putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melanggar

prinsip independensi KPK dan membuka peluang campur tangan kekuasaan eksekutif atas KPK. Menurut Mahkamah, independensi Komisi Pemberantasan Korupsi adalah sebatas dalam ruang lingkup tugas dan wewenangnya, sedangkan menyangkut mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi menyangkut hukum administrasi yang dalam hal ini tidak dapat lepas dari pengaruh lembaga lain in casu Pemerintah;

... Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pasal 32 ayat (1) huruf c UU 30/2002 yang berbunyi, “Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti atau diberhentikan karena: ... c. menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan;” harus dinyatakan inkonstitusional kecuali dimaknai “pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan secara tetap setelah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

[3.22] Menimbang bahwa Mahkamah telah mengeluarkan Putusan Sela Nomor 133/PUU-VII/2009 pada tanggal 29 Oktober 2009 yang amarnya menyatakan “menunda pelaksanaan berlakunya Pasal 32 ayat (1) huruf c dan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni pemberhentian pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan sampai ada putusan Mahkamah terhadap pokok permohonan a quo.” Oleh karena Putusan Sela tersebut tidak bertentangan dengan putusan akhir ini, maka Putusan Sela tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini²⁰⁸.

Berdasarkan berbagai pendapat Mahkamah di atas jelaslah bagaimana MK telah melaksanakan tugasnya untuk mengawal independensi KPK agar tidak mudah diintervensi—misalnya oleh rekayasa kasus kepada pimpinan KPK—dalam melaksanakan tugas beratnya untuk memberantas korupsi. Meskipun MK juga

208 Putusan MK No. 133/PUU-VII/2009 halaman 59 – 75.

membatasi bahwa independensi KPK terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, sedangkan terkait pengangkatan dan pemberhentian pimpinan KPK tetap merupakan wilayah hukum administrasi yang tetap membuka ruang bagi melibatkan lembaga lain, *in casu* pemerintah, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai bentuk intervensi pada independensi KPK.

Di antara banyak putusan Mahkamah, putusan dalam perkara ini adalah salah satu yang paling banyak menarik perhatian, salah satunya karena terkait dengan “kriminalisasi” dua pimpinan KPK saat itu yaitu Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Penulis sendiri terlibat intens, ternasuk ikut mendengarkan pemutaran rekaman sadapan KPK di hadapan sidang Mahkamah, yaitu dalam kapasitas sebagai Sekretaris Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum atas Kasus Sdr. Chandra M. Hamzah dan Sdr. Bibit Samad Rianto, atau dikenal juga sebagai Tim 8. Rekomendasi Tim 8 yang menyatakan tidak cukup bukti untuk melanjutkan kasus kedua pimpinan KPK itu ke proses hukum selanjutnya menjadi dasar kebijakan Presiden SBY, yang kemudian berujung pada diterbitkannya *deponering* oleh Jaksa Agung Hendarman Supandji bagi kedua pimpinan KPK tersebut. Dalam sejarahnya, “kriminalisasi” itu berulang pada pimpinan KPK selanjutnya, yaitu dengan kasus hukum yang menjerat Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, yang kemudian juga dihentikan dengan *deponering* oleh Jaksa Agung Prasetyo.

Yang pasti, dalam putusannya, Mahkamah secara runtut menjelaskan politik hukum pemberantasan korupsi secara luar biasa, dan kenapa KPK diperlukan sebagai lembaga yang diberi mandat untuk melakukan pemberantasan korupsi. Dalam putusan ini, sekali lagi Mahkamah memainkan perannya bukan hanya sebagai penjaga konstitusi, tetapi secara khusus pengawal KPK dari serangan-serangan balik para koruptor. Berdasarkan konsep *judicial activism*, para hakim Mahkamah berhasil menerapkan kewenangan yang mereka miliki untuk menjaga Indonesia tetap pada jalurnya untuk memberantas korupsi secara luar biasa, dengan KPK yang tetap kuat dan efektif. Lebih jauh, putusan Mahkamah ini, meskipun tidak secara eksplisit, menggariskan perlunya perlindungan hukum

yang memadai bagi para pimpinan KPK. Sesuatu yang dalam buku ini saya rumuskan sebagai bentuk imunitas terbatas bagi pimpinan dan pegawai KPK, sebagaimana yang dimiliki oleh banyak lembaga antikorupsi lain di dunia, serta sebagaimana dirumuskan pula sebagai salah satu prinsip dalam *Jakarta Principles*—yang telah diuraikan pada sub-bab sebelumnya.

g. Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tertanggal 1 Februari 2010

Pemohon perkara ini adalah Saor Siagian, dan 12 orang advokat lainnya. Sebenarnya perkara ini tidak menguji UU KPK namun menguji Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU KPK. Dalam putusan MK, MK menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima, karena pemohon tidak memiliki *legal standing*. Namun dalam pertimbangan Mahkamah, dinyatakan bahwa MK berwenang menguji Perppu terhadap UUD 1945.

Dalam perkara ini, Mahkamah tidak menguraikan lebih substansi yang terkait kelembagaan KPK, sehingga tidak relevan untuk dianalisa lebih jauh terkait dengan tujuan buku ini, yang bermaksud mencari desain ideal kelembagaan KPK.

h. Putusan Nomor 37-39/PUU-VIII/2010 tertanggal 15 Oktober 2010

Pemohon perkara ini adalah Farhat Abbas dan O.C. Kaligis, keduanya advokat. Pasal yang mereka uji adalah Pasal 29 angka 4 dan 5 UU KPK. Pemohon pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas frasa “pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun” sebagaimana termuat dalam Pasal 29 angka 4 UU KPK, dan batas umur minimal sekurang-kurangnya 40 tahun dan batas umur maksimal setinggi-tingginya 65 tahun sebagai syarat bagi seseorang untuk menjadi Pimpinan KPK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 angka 5 UU KPK.

Dalam putusan, MK menyatakan permohonan ditolak untuk seluruhnya karena dalil yang dikemukakan tidak beralasan hukum. Lebih jelasnya pendapat Mahkamah adalah sebagai berikut:

[3.14] *Menimbang bahwa terhadap persoalan hukum tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:*

- *Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun, yang Pimpinannya terdiri dari 5 (lima) orang yang merangkap sebagai anggota yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat dengan tujuan agar sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi tetap melekat pada Komisi Pemberantasan Korupsi. Di dalam UU KPK khususnya Pasal 29 telah ditentukan syarat-syarat untuk menjadi Pimpinan KPK, yaitu:*

1. *berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan, atau perbankan;*
2. *berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun dan setinggi-tingginya 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan;*

- *Bahwa persyaratan “pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun”, harus dibaca secara keseluruhan yaitu, berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan, atau perbankan. ... **Pengalaman tersebut penting mengingat lembaga yang akan dipimpin merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun.** Oleh karena itu, syarat pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun merupakan syarat yang harus dipenuhi seseorang jika ingin menjadi Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. ...*

- *Bahwa Pasal 29 angka 5 UU KPK merupakan persyaratan untuk menduduki jabatan publik (public office) in casu persyaratan untuk menjadi Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi. Pemenuhan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan bukan berarti negara tidak boleh mengatur dan menentukan syarat-syaratnya, sepanjang syarat-syarat demikian secara objektif memang merupakan kebutuhan yang dituntut oleh jabatan atau aktivitas pemerintahan yang bersangkutan dan tidak mengandung unsur diskriminasi. ... Oleh sebab itulah, persyaratan usia minimal untuk masing-masing jabatan atau aktivitas pemerintahan diatur secara berbeda-beda dalam berbagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan karakteristik kebutuhan jabatan masing-masing; ...*
- *bahwa persyaratan untuk menduduki jabatan publik (public office) in casu persyaratan untuk menjadi Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan bagian dari hak-hak sipil dan politik (civil and political rights) sehingga tidak dapat dicampur aduk dengan persyaratan untuk mendapatkan pekerjaan (beroep), karena hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah bagian dari hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (economic, social, and cultural rights). ...*

[3.15] *Menimbang bahwa syarat pengalaman maupun syarat pembatasan usia bukanlah sesuatu yang bersifat diskriminasi*²⁰⁹.

Putusan Mahkamah yang terkait syarat pengalaman dan umur ini menegaskan pentingnya kompetensi individual pimpinan KPK, yang tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan independensi institusional KPK. Perpaduan di antara keduanya, independensi institusional dan kompetensi serta integritas personal, serta jangan lupa kewenangan yang kuat, adalah tiga elemen yang diperlukan

209 Putusan MK No. 37-39/PUU-VIII/2010 halaman 57-60

bagi efektifnya kerja-kerja KPK dalam pemberantasan korupsi. Tentang syarat pimpinan KPK ini, telah digariskan dalam putusan Mahkamah sebelumnya, bahwa karena tugasnya yang memang berat, maka syarat pimpinan KPK memang wajar lebih tinggi dibandingkan syarat lembaga negara yang lain (*vide* Putusan No. 19/PUU-V/2007).

i. Putusan Nomor 60/PUU-VIII/2010 tertanggal 20 Januari 2011

Pemohon perkara ini adalah Hengky Baramuli, mantan anggota DPR. Yang diuji adalah Pasal 40, yang mengatur, “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi”. Dalam putusannya MK menyatakan permohonan pemohon **tidak dapat diterima karena *ne bis in idem***. Pasal 40 UU KPK telah diputus MK dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003, tanggal 30 Maret 2004 dan Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tanggal 19 Desember 2006. Dalam putusan ini MK mengulang lagi pertimbangan hukumnya di kedua putusan itu, yang telah dipaparkan di atas, sehingga tidak perlu ditulis ulang dalam bagian ini. Meski demikian, perlu juga ditegaskan bahwa, upaya untuk melemahkan KPK terkait dengan argumen tidak adanya kewenangan SP3 tersebut tetap saja dilakukan. Meskipun Mahkamah telah berulang kali memutuskannya tidak bertentangan dengan konstitusi. Bahkan, sebagaimana dipahami bersama, upaya menambahkan kewenangan KPK untuk bisa memberikan SP3 itu pula yang sempat menjadi alasan perubahan UU KPK, sesuatu yang telah berulang kali diputuskan tidak ada masalah, dan tegasnya sejalan dengan konstitusi, oleh Mahkamah.

j. Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011

Pemohon perkara ini adalah Feri Amsari, Ardisal, Teten Masduki dan Zainal Arifin Mochtar Husein sebagai pemohon pertama; dan ICW sebagai pemohon kedua. Yang diuji adalah Pasal 34, yang mengatur, “*Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali hanya*

untuk sekali masa jabatan”, sehingga masalah pokok yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah:

“Apakah secara konstitusional masa jabatan anggota Pimpinan KPK yang menggantikan anggota yang telah berhenti menurut Pasal 34 UU KPK hanya meneruskan masa jabatan pimpinan yang digantikan atau mendapatkan masa jabatan yang penuh selama empat tahun?”²¹⁰ Permohonan ini sebenarnya terkait dengan kejelasan masa jabatan M. Busyro Muqoddas yang kala itu menggantikan Antasari Azhar karena diberhentikan tetap.

Dalam putusan, MK menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Menyatakan bahwa Pasal 34 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa Pimpinan KPK baik pimpinan yang diangkat secara bersamaan maupun pimpinan pengganti yang diangkat untuk menggantikan pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya *memegang jabatan selama 4 (empat) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan*. Dalam putusan ini hakim konstitusi M. Akil Mochtar menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Lebih jelasnya pendapat Mahkamah adalah sebagai berikut:

[3.20] ... ketentuan Pasal 34 UU KPK tersebut menjadi persoalan konstitusional ketika DPR dan Presiden menafsirkan bahwa ketentuan Pasal 34 UU KPK tersebut tidak berlaku untuk semua anggota Pimpinan KPK dan hanya berlaku untuk Pimpinan KPK yang diangkat secara bersamaan lima orang sejak awal periode, sedangkan bagi pimpinan yang menggantikan anggota pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya, hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya.

DPR dan Presiden, mendasarkan penafsirannya pada ketentuan Pasal 21 ayat (5) UU KPK yang menentukan bahwa Pimpinan KPK bersifat kolektif, sehingga lima anggota Pimpinan KPK itu dimaknai secara kolektif menjabat

satu periode empat tahun. Dalam hal ini, menurut DPR dan Presiden, jika ada anggota Pimpinan KPK yang berhenti dalam masa jabatannya maka diganti oleh anggota pengganti yang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari masa jabatan anggota yang digantikan.

... Menurut Mahkamah, dengan adanya perbedaan penafsiran yang demikian menimbulkan persoalan konstitusional yang harus dinilai oleh Mahkamah, yaitu penafsiran mana yang benar menurut konstitusi dalam rangka menghormati, melindungi serta memenuhi prinsip kepastian hukum yang adil bagi publik, bagi penyelenggara negara, bagi KPK, maupun bagi Pimpinan KPK yang terpilih sebagai anggota pengganti Pimpinan KPK yang telah berhenti. Apabila Mahkamah tidak memberikan kepastian terhadap penafsiran masa jabatan anggota Pimpinan KPK pengganti tersebut maka persoalan penggantian Pimpinan KPK yang berhenti dalam masa jabatannya tetap akan menjadi perdebatan yang terus akan muncul ketika terjadi penggantian anggota Pimpinan KPK pada masa mendatang yang justru bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil yang dijamin oleh konstitusi;

[3.21] Menimbang bahwa untuk menguji konstitusionalitas penafsiran yang benar atas norma ketentuan Pasal 34 Undang-Undang a quo, Mahkamah mendasarkan pada prinsip-prinsip umum yang terkandung dalam konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil, prinsip persamaan dan keadilan, prinsip kemanfaatan hukum, serta prinsip kepentingan umum. Prinsip-prinsip tersebut, adalah merupakan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam konstitusi dan menjadi semangat keberadaan sebuah negara yang berdasar pada sistem konstitusional. ...

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK, mekanisme pemilihan anggota pengganti Pimpinan KPK yang berhenti dalam masa

jabatan dilakukan sama dengan mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan pada awal periode. Proses seleksi ini memakan waktu yang lama dan biaya yang cukup tinggi karena paling tidak melibatkan pembentukan panitia seleksi, proses pendaftaran yang dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan proses publikasi di media, dan setelah ditetapkan nama calon-calon tersebut, proses seleksi dilanjutkan pada pengumuman kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan yang seterusnya diserahkan di DPR untuk dilakukan seleksi kembali oleh DPR melalui mekanisme fit and proper test. Proses seleksi yang ketat dan panjang tersebut dipandang perlu, mengingat begitu pentingnya jabatan Pimpinan KPK, terutama apabila dikaitkan dengan urgensi agenda pemberantasan korupsi di Indonesia;

*[3.23] Menimbang bahwa proses pemilihan dan seleksi Pimpinan KPK pengganti yang demikian apabila **dilihat dari asas keadilan dalam pelaksanaan pemerintahan yaitu keadilan bagi masyarakat maka pengangkatan anggota pengganti yang menduduki masa jabatan sisa hanya satu tahun adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil bagi masyarakat, karena negara harus mengeluarkan biaya yang sangat besar serta para penyelenggara negara yang melakukan proses seleksi menghabiskan waktu yang cukup panjang hanya untuk memilih seorang anggota pengganti yang menduduki sisa masa jabatan satu tahun. ... Menurut Mahkamah, penafsiran demikian juga, menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai anggota pengganti yang berjuang serta menghabiskan banyak tenaga, waktu, dan biaya untuk lulus seleksi dan terpilih menjadi anggota Pimpinan KPK pengganti.***

Anggota pengganti yang terpilih yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikan mendapat

perlakuan yang berbeda dengan anggota pimpinan yang terpilih secara bersamaan pada awal periode yang menjalankan masa jabatan penuh empat tahun, padahal anggota pengganti menjalani segala proses seleksi dan syarat-syarat yang sama, sehingga melanggar prinsip perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan ... ;

*[3.24] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jika anggota Pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan hukum. ... Menurut Mahkamah, sekiranya dimaknai bahwa Pimpinan pengganti itu adalah hanya menggantikan dan menyelesaikan masa jabatan sisa dari pimpinan yang digantikan maka mekanisme penggantian tersebut tidak harus melalui proses seleksi yang panjang dan rumit dengan biaya yang besar seperti dalam seleksi lima anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan. **Pimpinan pengganti, dalam hal ada pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya, cukup diambil dari calon Pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang menempati urutan tertinggi berikutnya, seperti penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD yang menurut Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPRD ... yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan" dan Pasal 286 ayat (3) yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPD pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPD yang digantikannya". Hal itu, lebih memenuhi prinsip efisiensi, dan prinsip kewajaran. Oleh karena berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK yang mengharuskan pengisian pimpinan pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang sama dengan proses seleksi lima orang anggota KPK yang diangkat secara bersamaan, menurut***

Mahkamah, penggantian Pimpinan KPK pengganti tersebut tidak sama dengan penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD. Penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD, tidak melalui proses seleksi yang baru dan sudah ditegaskan dalam Undang-Undang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari anggota yang digantikannya. UU KPK menegaskan bahwa Pimpinan KPK pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang baru dan tidak ditentukan bahwa pimpinan pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan pimpinan yang digantikannya. Menurut Mahkamah, hal itu menunjukkan bahwa masa jabatan Pimpinan KPK pengganti tidak dapat ditafsirkan sama dengan penggantian antarwaktu bagi anggota DPR dan DPD. Dengan demikian masa jabatan pimpinan KPK yang ditentukan dalam Pasal 34 UU KPK tidak dapat ditafsirkan lain, kecuali empat tahun, baik bagi pimpinan yang diangkat secara bersamaan sejak awal maupun bagi pimpinan pengganti. Mempersempit makna Pasal 34 UU KPK dengan tidak memberlakukan bagi Pimpinan KPK pengganti untuk menjabat selama empat tahun adalah melanggar prinsip kepastian hukum yang dijamin konstitusi;

[3.25] Menimbang bahwa selain itu, menurut Mahkamah, KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain. Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Menurut Mahkamah, KPK tidak akan maksimal melaksanakan tugas dan

wewenangnya secara profesional dan berkesinambungan tanpa kesinambungan pimpinan KPK. Untuk menjamin kesinambungan tugas-tugas Pimpinan KPK, agar pimpinan tidak secara bersama-sama mulai dari awal lagi, maka penggantian Pimpinan KPK tidak selayaknya diganti serentak. Oleh sebab itu, akan menjadi lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila terjadi penggantian antarwaktu di antara Pimpinan KPK diangkat untuk satu periode masa jabatan empat tahun ... ;

[3.26] Menimbang bahwa meskipun menurut Pasal 47 UU MK, putusan MK berlaku sejak ditetapkan (prospektif), namun demi asas kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum maka untuk kasus-kasus tertentu Mahkamah dapat memberlakukan putusannya secara surut (retroaktif). ... Oleh karena itu, untuk menghindari ketidakpastian hukum dalam masa transisi sebagai akibat dari putusan ini, terkait dengan jabatan Pimpinan KPK pengganti (yang baru terpilih), maka putusan ini berlaku bagi Pimpinan KPK yang sudah terpilih dan menduduki Pimpinan KPK sekarang untuk masa jabatan selama empat tahun sejak terpilih;

[3.27] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 34 UU KPK adalah inkonstitusional secara bersyarat, yaitu bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa Pimpinan KPK baik pimpinan yang diangkat sejak awal secara bersamaan maupun bagi pimpinan pengganti yang menggantikan pimpinan yang berhenti pada masa jabatannya adalah empat tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan;²¹¹

Pada perkara ini sangat terlihat keberpihakan Mahkamah kepada eksistensi KPK yang kuat, khususnya kepada komisioner M. Busyro Muqoddas. Seandainya yang menjadi obyek putusan tidak

211 Putusan MK No. 5/PUU-IX/2011 halaman 71-77

terkait dengan pribadi sekaliber Pak Busyro, bisa jadi putusannya akan berbeda. Bahkan, sebagai bentuk penghormatan itu, ketentuan putusan Mahkamah yang seharusnya berlaku prospektif tidak diterapkan. Selanjutnya alasan kemanfaatan, yaitu untuk menghemat anggaran seleksi, menjadi dasar menentukan periode jabatan pimpinan KPK pengganti juga 4 (empat) tahun. Padahal, di sisi lain, masalah penghematan anggaran itu pula yang dijadikan dasar KPK kemudian untuk menolak diadakannya seleksi penggantian Busyro Muqoddas ketika habis masa jabatannya. Pimpinan KPK meminta masa jabatan Busyro Muqoddas diperpanjang saja, dan berhenti bersamaan dengan empat pimpinan KPK yang lain di Desember 2015, dengan alasan penghematan anggaran. Yang pasti putusan MK ini sempat menghadirkan proses seleksi yang tidak serempak (*staggered system*) pada pimpinan KPK. Meskipun menurut beberapa pakar, sistem tidak serempak merupakan salah satu formula untuk menguatkan independensi KPK, agaknya kemudian disepakati bahwa metode demikian tidak efisien. Sehingga meskipun Pansel KPK 2014 telah menghasilkan dua calon pimpinan KPK proses seleksinya di DPR sengaja ditunda agar kembali bersamaan dengan pemilihan empat calon pimpinan KPK lainnya. Akhirnya untuk KPK periode terkini, sistem pemilihan KPK yang sempat bersela, karena putusan Mahkamah ini, akhirnya berakhir. Sekarang di era KPK dengan Ketua Agus Rahardjo, kelima pimpinan KPK kembali dipilih dan berhenti bersamaan.

k. Putusan Nomor 81/PUU-X/2012 tertanggal 2 Oktober 2012

Pemohon perkara ini adalah Farhat Abbas, yang berprofesi sebagai advokat. Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan Pasal 50 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU KPK, yang mengatur:

Pasal 8

- (1) Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.

- (2) Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.
- (3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (4) Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.”

Pasal 50

- (1) Dalam hal suatu tindak pidana korupsi terjadi dan Komisi Pemberantasan Korupsi belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan, instansi tersebut wajib memberitahukan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan.
- (2) Penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan koordinasi secara terus menerus dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi sudah mulai melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepolisian atau kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan.
- (4) Dalam hal penyidikan dilakukan secara bersamaan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi, penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan tersebut segera dihentikan.

Putusan MK menyatakan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya karena tidak beralasan hukum. Pendapat Mahkamah lebih lengkapnya adalah sebagai berikut:

*[3.13] Menimbang bahwa sebaliknya **negara kesejahteraan yang dicita-citakan untuk diwujudkan menjadi terhalang oleh karena adanya tindak pidana korupsi yang menurut pembentuk undang-undang, tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara dan menghambat pembangunan nasional sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ... Selanjutnya dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, antara lain dipertimbangkan “bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa”. ...***

Kemudian dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ... pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan, karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional; b. bahwa lembaga pemerintah yang menangani tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi; ... Hal-hal tersebut di ataslah yang menjadi pokok pikiran yang memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi

pertimbangan dan alasan pembentukan baik Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maupun pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

[3.14] Menimbang bahwa dari Pembukaan dan beberapa pasal UUD 1945 serta konsiderans Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dikutip di atas, menurut Mahkamah keduanya sejalan, yakni kehendak untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera yang terhambat karena adanya tindak pidana korupsi, sehingga tindak pidana korupsi harus diberantas. Tindak pidana korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa yang pemberantasannya pun harus dilakukan secara luar biasa. Oleh karena itu, institusi yang diberi kewenangan untuk memberantasnya, seperti Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut KPK) oleh Pasal 2 UU 30/2002, diberikan kewenangan luar biasa dalam hal melakukan supervisi dan koordinasi dalam penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi. Bahkan KPK juga diberi kewenangan untuk melakukan penyadapan pembicaraan seseorang dan tidak boleh mengeluarkan SP3;

[3.15] ... menurut Mahkamah, Pasal 8 UU 30/2002 sudah tertib dan memenuhi kepastian hukum ...

[3.16] Menimbang bahwa terkait dengan Pasal 50 UU 30/2002 sudah jelas maksudnya ...

[3.17] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa terjadinya dualisme dalam penanganan tindak pidana korupsi yang oleh Pemohon didalilkan bahwa adanya dualisme tersebut merugikan hak konstitusional advokat karena Pemohon menghadapi ketidakpastian dan ketidakadilan dalam penanganan perkara korupsi, menurut Mahkamah, meskipun terdapat dualisme namun keduanya tidaklah tumpang tindih karena masing-masing institusi

tetap dapat menjalankan kewenangannya dan untuk menghilangkan ketidakpastian dan ketidakadilan tersebut KPK diberikan kewenangan khusus untuk melakukan supervisi dan koordinasi. Dalam kaitan ini, maka yang menjadi dasar adalah hubungan antara lex specialis dan lex generalis. Dengan demikian dalil Pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum.

Putusan Mahkamah ini untuk kesekian kalinya menegaskan MK menguatkan politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa harus juga dilakukan oleh lembaga antikorupsi yang kelembagaan dan kewenangannya yang luar biasa. Hanya dengan demikian menurut Mahkamah negara hukum dan kesejahteraan yang dicita-citakan dapat terwujud. Terkait dengan kewenangan KPK untuk melakukan supervise dan koordinasi, bahkan pengambilalihan kasus, Mahkamah secara tegas menyatakan hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945—penegasan sikap Mahkamah yang terus menjaga kelembagaan KPK yang kuat dan efektif.

1. Putusan nomor 31/PUU-X/2012 tertanggal 8 Oktober 2012

Pemohon perkara ini adalah Direktur PLN Eddie Widiono Suwondho, yang kala itu terjerat kasus korupsi di KPK. Pasal yang dimohonkan diuji adalah Pasal 6 huruf a dan penjelasannya dari UU KPK. Argumentasi pemohon pada dasarnya adalah menyoal dasar penghitungan kerugian negara oleh BPKP yang digunakan oleh KPK. Dalam putusnya, MK menyatakan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya karena tidak beralasan hukum. Lebih jelasnya pendapat Mahkamah adalah sebagai berikut:

[3.12] ... *Pemohon dalam permohonannya mengajukan permohonan provisi yang pada pokoknya memohon agar Mahkamah Konsitutisi menerbitkan putusan provisi yang memerintahkan kepada KPK untuk menghentikan, atau sekurang-kurangnya menunda pemeriksaan perkara Pemohon di Mahkamah Agung dan mencabut atau setidaknya-tidaknya menunda berlakunya surat keputusan pencegahan ke luar negeri terhadap Pemohon beserta*

perpanjangannya sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara a quo yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Mahkamah, permohonan putusan provisi a quo tidak tepat menurut hukum karena tidak terkait langsung dengan pokok permohonan a quo dengan beberapa alasan:

*(i) dalam pengujian Undang-Undang (judicial review), putusan **Mahkamah hanya menguji norma abstrak, tidak mengadili kasus konkret** seperti memerintahkan KPK untuk menghentikan atau menunda pemeriksaan perkara di Mahkamah Agung dan mencabut atau menunda berlakunya surat pencegahan;*

*(ii) **putusan Mahkamah tentang norma dalam perkara Pengujian Undang-Undang (judicial review) bersifat erga omnes;***

*(iii) **putusan Mahkamah bersifat prospektif** sesuai dengan ketentuan Pasal 58 UU MK serta Pasal 38 dan Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang;*

Dari pertimbangan ini terlihat pendekatan Mahkamah berbeda dengan putusan yang diajukan Bibit dan Chandra yang dikabulkan permohonan provisinya, yang sebenarnya juga terkait kasus konkret. Ataupun berbeda pula dengan kasus yang dimohonkan Feri Amsari dkk. terkait masa jabatan Busyro Muqoddas yang putusannya tidak diberlakukan prospektif. Dalam konteks ini, menjadi relevan untuk mengkritisi bahwa putusan MK mungkin tergantung dengan beberapa faktor lain, sehingga hasil dan pertimbangannya berbeda, meskipun substansi yang dimohonkan adalah sama.

Selanjutnya Mahkamah melanjutkan pendapatnya bahwa:

[3.14] Menimbang bahwa Pemohon pada pokoknya mendalilkan ketentuan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum karena KPK dapat menggunakan LHPKKN yang dibuat oleh BPKP dalam menentukan kerugian negara dan memulai penyidikan, sedangkan menurut Pemohon LHPKKN tersebut bukan merupakan kewenangan dari BPKP;

Bahwa salah satu pertimbangan yang menjadi dasar pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi menurut Penjelasan Umum UU KPK adalah sebagai berikut, “Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan”. Pemberantasan korupsi secara luar biasa dilakukan karena korupsi termasuk kejahatan luar biasa. Hal itu dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UU KPK yang menyatakan, “Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.” Kenyataan mengenai sifat dan dampak luar biasa dari tindak pidana korupsi di Indonesia sehingga seringkali dinyatakan sebagai “kejahatan luar biasa” maka dibentuklah lembaga yang bersifat khusus yang dapat melakukan metode non-konvensional atau “cara-cara luar biasa”;

Pasal 3 UU KPK menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun. KPK adalah lembaga negara yang didirikan dengan tujuan untuk melakukan upaya khusus atau non-konvensional untuk

memberantas korupsi. Pasal 4 UU KPK menyatakan bahwa tujuan dibentuknya KPK adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi....

Bahwa Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, bertanggal 19 Desember 2006 telah mempertimbangkan mengenai latar belakang dibentuknya KPK dikaitkan dengan sifat luar biasa dari kejahatan tindak pidana korupsi. Dalam pertimbangan putusan tersebut, Mahkamah, antara lain, mempertimbangkan, “Bahwa KPK dibentuk dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sehingga pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (constitutionally important) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945.” ...

Bahwa norma yang diuji oleh Pemohon, yaitu Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK mengatur mengenai tugas KPK untuk melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. ... Menurut Mahkamah, tugas koordinasi adalah tugas yang seharusnya dimiliki KPK dalam rangka efektivitas melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga fungsi yang demikian tidak dapat dianggap

bertentangan dengan konstitusi. Di dalam beberapa putusan Mahkamah telah dinyatakan bahwa keberadaan KPK dengan semua fungsi dan wewenangnya adalah konstitusional, sehingga setiap upaya koordinasi untuk mengefektifkan fungsi dan wewenang tersebut adalah konstitusional;

Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya;

Bahwa selain itu, kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon yaitu mengenai sah atau tidak sahnya LPHKKN yang digunakan oleh KPK sebagai dasar penetapan penyidikan merupakan kerugian atau potensi kerugian yang dapat terjadi karena pelaksanaan dari proses penegakan hukum atau implementasi terhadap norma-norma dalam UU KPK. Sah atau tidak sahnya LPHKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya. ... Mengenai terbukti atau tidak terbuktinya kerugian negara yang disebutkan dalam LPHKKN atau sah-tidak sahnya LPHKKN tersebut tetap merupakan wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya. Dengan perkataan lain, walaupun KPK memiliki kewenangan diskresioner untuk menggunakan informasi tentang kerugian negara dalam bentuk LPHKKN dari BPKP atau BPK dalam penyidikan, digunakan atau tidaknya informasi tersebut dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara. Oleh

karena itu menurut Mahkamah, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma. Penyebutan instansi BPKP maupun instansi lainnya dalam Penjelasan Pasal 6 UU KPK tanpa menyebut dan membatasi wewenang dari masing-masing instansi tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, permohonan Pemohon yang menginginkan agar KPK tidak lagi diperbolehkan untuk berkoordinasi dengan BPKP adalah tidak tepat dan bertentangan dengan tujuan pembentukan KPK, karena hal tersebut justru akan melemahkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan KPK sehingga dalil Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak beralasan;²¹²

Dalam putusan ini Mahkamah menguatkan kewenangan KPK untuk berkoordinasi dengan lembaga negara lain, dalam kasus ini adalah BPKP, guna melaksanakan tugas beratnya untuk secara luar biasa memberantas korupsi yang juga sudah merusak secara luar biasa. Untuk kesekian kalinya Mahkamah konsisten dengan politik hukum keluarbiasaan KPK sebagai lembaga.

Meskipun bagi kelompok yang tidak setuju dengan putusan Mahkamah, maka berbedanya penyikapan MK dalam memutuskan kasus konkret dalam permohonan ini, dengan permohonan Chandra-Bibit, ataupun yang terkait dengan masa jabatan pimpinan Busyro Muqoddas, adalah poin yang layak dipersoalkan. Bagi penulis sendiri, memang konsistensi Mahkamah dalam memutuskan isu konstitusi yang relatif sama namun dengan keputusan yang berbeda adalah satu persoalan yang perlu disikapi dengan kritis. Bagaimanapun konsistensi putusan adalah salah satu yang perlu dijaga oleh lembaga peradilan. Namun, perlu juga dicatat, bahwa putusan yang berbeda bukan berarti otomatis telah terjadi inkonsistensi putusan. Perlu diteliti dengan hati-hati apakah ada detail isu hukum yang berbeda, yang menyebabkan hasil akhir putusan juga tidak sama. Karena

212 Putusan MK No. 31/PUU-X/ halaman 2012 halaman 49 – 54.

kalaupun memang ada detail fakta atau isu hukum yang berbeda, maka ketidaksetaraan putusan bukan hanya tidak dapat diklasifikasikan sebagai bentuk inkonsistensi, tetapi boleh jadi adalah justru bentuk perbedaan putusan yang selayaknya dilakukan.

m. Putusan Nomor 80/PUU-X/2012 tertanggal 23 Oktober 2012

Perkara ini pemohonnya adalah: Habiburokhman, Muhamad Maulana Bungaran, dan Munathsir Mustaman, ketiganya adalah advokat. Pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah Pasal 50 ayat (3) UU KPK, yang mengatur, “*Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi sudah mulai melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepolisian atau kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan*”. MK, melalui putusan, menyatakan permohonan pemohon **tidak dapat diterima karena *ne bis in idem***. Pendapat Mahkamah lebih jelasnya adalah sebagai berikut:

[3.14] *Menimbang bahwa Pasal 50 ayat (3) UU 30/2002 juga telah dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dan diputus dalam Putusan Nomor 81/PUUX/2012, bertanggal 23 Oktober 2012, dengan amar putusan, “Menyatakan Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya”;*

[3.15] *Menimbang bahwa Putusan Nomor 81/PUU-X/2012 telah menyatakan dalam pertimbangan hukumnya antara lain:*

“Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa terjadinya dualisme dalam penanganan tindak pidana korupsi yang oleh Pemohon didalilkan bahwa adanya dualisme tersebut merugikan hak konstitusional advokat karena Pemohon menghadapi ketidakpastian dan ketidakadilan dalam penanganan perkara korupsi, menurut Mahkamah, meskipun terdapat dualisme namun keduanya tidaklah tumpangtindih karena masing-masing institusi tetap dapat menjalankan kewenangannya dan untuk menghilangkan ketidakpastian dan ketidakadilan tersebut KPK diberikan kewenangan khusus untuk melakukan supervisi dan koordinasi. Dalam kaitan ini, maka yang menjadi dasar adalah hubungan antara lex specialis dan lex generalis. Dengan demikian dalil Pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum”;

Putusan Mahkamah ini sekali lagi menegaskan posisi KPK yang lebih kuat dalam hal melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk dalam menghentikan kasus korupsi dalam hal penanganannya bersamaan, atau bahkan mengambil alih kasus korupsi, yang sedang ditangani kepolisian atau kejaksaan.

n. Putusan Nomor 49/PUU-XI/2013 tertanggal 4 November 2013

Pemohon perkara ini adalah M. Farhat Abbas dan Narliswandi Piliang. Keduanya menguji pasal 21 ayat (5) UU KPK, yang mengatur soal kepemimpinan KPK bersifat kolektif kolegial. Lebih jelasnya, norma Pasal 21 ayat (5) menyatakan, "*Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bekerja secara kolektif*". Putusan MK menolak permohonan ini dengan argumentasi sebagai berikut:

[3.12.1] Bahwa KPK adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan merupakan lembaga yang tidak secara tegas diperintahkan pembentukannya oleh UUD 1945. Pembentukan lembaga yang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman termasuk KPK mempunyai landasan konstitusional pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

Dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, dibentuklah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang salah satu ketentuannya mengamanatkan pembentukan KPK. Di samping berdasarkan landasan yuridis konstitusional tersebut, pembentukan KPK juga diorong oleh faktor filosofis dan sosiologis yaitu adanya semangat pemberantasan korupsi pada sejak awal reformasi yang telah menempatkan kejahatan korupsi sebagai suatu kejahatan luar biasa, yang upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara

biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa pula. Pada sisi lain, lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi.

[3.12.2] Bahwa dengan posisinya untuk mengkoordinasi dan mensupervisi instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi, posisi KPK menjadi sangat penting dan strategis. Bahkan dalam melakukan supervisi atas pemberantasan korupsi yang dilakukan instansi yang lain, KPK dapat mengambil alih penanganan pemberantasan korupsi yang sedang dilakukan oleh instansi lain agar lebih efektif. Di samping itu, dalam melaksanakan wewenangnya KPK diberikan wewenang untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan ... dan tidak boleh mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan atas suatu perkara yang sedang disidik.

Kesemua kewenangan tersebut di samping kewenangan lain yang diatur dalam UU KPK menunjukkan adanya kewenangan khusus dan luar biasa untuk melakukan pemberantasan korupsi. Kewenangan besar tersebut harus diimbangi dengan kehati-hatian sehingga tidak disalahgunakan. Dari pertimbangan itulah, menurut Mahkamah cukup beralasan bahwa UU KPK yang menentukan pimpinan KPK mengambil keputusan secara kolektif kolegial ... karena hal itu, antara lain, untuk menghindari kekeliruan atau kesalahan dalam mengambil tindakan yang luar biasa. Hal tersebut juga dimaksudkan agar KPK bertindak ekstra hati-hati dalam mengambil keputusan hukum dalam pemberantasan korupsi, karena jika tidak demikian, atau hanya diberikan kewenangan kepada seorang ketua atau dengan keputusan mayoritas anggota pimpinan, akan dikhawatirkan adanya kesalahan dan kekeliruan atau penyalahgunaan KPK oleh kekuatan politik lain di luar KPK. ...²¹³

Dalam putusan ini, MK menegaskan konstitusionalitas kepemimpinan KPK yang bersifat kolektif. Penegasan itu sekaligus menunjukkan ciri KPK sebagai lembaga independen, yang berdasarkan teori salah satu cirinya adalah dipimpin secara kolektif kolegial. Suatu karakter yang merupakan ciri khas semua lembaga negara independen, tidak hanya untuk komisi antikorupsi. Tentang ini telah diuraikan lebih jelas pada sub-bab teori komisi negara independen sebelumnya.

Soal kepemimpinan yang kolektif-kolegial ini memang menarik untuk dicermati. Di satu sisi itu adalah ciri khas lembaga negara independen. Di sisi lain model kepemimpinan demikian adalah mekanisme kontrol internal yang diletakkan untuk meminimalisasi kemungkinan terjadinya *abuse of power* oleh lembaga independen, yang tidak jarang memiliki kewenangan yang kuat dan strategis. Menarik untuk melihat bagaimana standar kerja kolektif-kolegial itu dipraktikkan. Dalam kepemimpinan KPK periode terakhir, diterapkan pertemuan rutin setiap hari di meja bundar, di mana seluruh pimpinan KPK hadir, dan surat serta kebijakan yang memerlukan persetujuan bersama diputuskan bersamaan—berbeda dengan periode sebelumnya, di mana surat diedarkan ke masing-masing pimpinan secara terpisah. Model pertemuan rutin dan dalam satu meja itu tentu lebih tepat mengejawantahkan konsep kolektif dan kolegial, dan saya yakin dengan derajat dan detail yang berbeda juga telah diterapkan oleh pimpinan KPK pada periode-periode sebelumnya.

Tabel 12
Rekapitulasi Putusan MK tentang UU KPK

No.	Putusan	Pasal UU KPK yang Diuji	Putusan
1.	Putusan Nomor 006/PUU-I/2003	Pasal 12 ayat (1) huruf a dan i; Pasal 13 huruf a; Pasal 69 ayat (1) dan (2); Pasal 26 ayat (3) huruf a; Pasal 40; dan Pasal 71 ayat (2)	Tidak dapat diterima. Ditolak
2.	Putusan Nomor 069/PUU-II/2004	Pasal 68	Ditolak

3. Putusan Nomor 010/PUU-IV/2006	“Menimbang” huruf b, konsideran “Menimbang” huruf c, Pasal 1 ayat (3), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 14, Pasal 20, Pasal 21 ayat (4), Pasal 26, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52, dan Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal	Tidak diterima
4. Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.	Pasal 2	MK mengabulkan permohonan untuk sebagian. Dinyatakan Pasal 53 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak putusan ini diucapkan
5. Putusan Nomor 19/PUU-V/2007	Pasal 29 huruf d	Ditolak
6. Putusan Nomor 1 3 3 / P U U - VII/2009	Pasal 32 ayat (1) huruf c	MK mengabulkan permohonan provisi pemohon untuk sebagian. MK menyatakan menunda pelaksanaan berlakunya Pasal 32 ayat (1) huruf c dan Pasal 32 ayat (3) UU KPK , yakni pemberhentian Pimpinan KPK yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan, sampai ada putusan akhir Mahkamah.
7. Putusan Nomor 1 3 8 / P U U - VII/2009	Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU KPK	Tidak diterima

8.	Putusan Nomor 37 - 39 / P U U - VIII/2010	Pasal 29 angka 4 dan 5 UU KPK	Ditolak
9.	Putusan Nomor 60 / P U U - VIII/2010	Pasal 40 soal tidak ada SP3	Tidak diterima. Nebis in idem
10.	Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011	Pasal 34	Dikabulkan. Masa jabatan pimpinan KPK 4 tahun
11.	Putusan Nomor 81/PUU-X/2012	Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan Pasal 50 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4)	Ditolak
12.	Putusan nomor 31/PUU-X/2012	Pasal 6 huruf a	Ditolak
13.	Putusan Nomor 80/PUU-X/2012	Pasal 50 ayat (3)	Tidak diterima.
14.	Putusan Nomor 49/PUU-XI/2013	Pasal 21 ayat (5)	Ditolak

Sebagai rangkuman dari seluruh 17 (tujuh belas) permohonan dan 14 (empat belas) putusan Mahkamah tersebut,²¹⁴ terlihat jelas bagaimana mayoritas pasal UU KPK dinyatakan **tidak** bertentangan oleh Mahkamah Konstitusi. Hanya ada dua permohonan yang dikabulkan seluruhnya, terkait masa jabatan pimpinan KPK empat tahun dan pimpinan KPK yang menjadi terdakwa tidak diberhentikan tetap; serta satu permohonan dikabulkan sebagian yaitu pasal 53 UU KPK terkait pengadilan tipikor, yang dinyatakan oleh MK bertentangan dengan UUD 1945. Untuk masa jabatan pimpinan KPK empat tahun dan pimpinan KPK diberhentikan tetap jika telah menjadi terdakwa, dan tidak diberhentikan sementara saat masih tersangka, adalah bentuk putusan yang menguatkan KPK. Sedangkan putusan yang membatalkan noma Pasal 53 terkait pengadilan Tipikor justru membuka ruang bagi hadirnya UU Pengadilan Tipikor yang lebih jelas kewenangan dan dasar hukum konstitusionalnya, sehingga juga menguatkan KPK.

Selengkapnya seluruh pasal yang diuji ke hadapan meja merah MK, dalam 11 permohonan yang lain, permohonannya tidak diterima atau ditolak karena Mahkamah menyatakan pasal yang diuji konstitusional, alias tidak bertentangan dengan UUD 1945.

²¹⁴ Beberapa permohonan putusannya digabung.

Yang pasti, melalui putusan-putusannya MK menegaskan konstitusionalitas KPK yang:

1. secara institusional adalah lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan UU, dan mempunyai dasar hukum konstitusional, meskipun tidak tegas berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
2. secara institusional adalah lembaga negara independen yang bertujuan memberantas korupsi sebagai kejahatan luar biasa dengan cara-cara luar biasa pula;
3. secara personal, pimpinan, dan pegawainya harus memiliki integritas dan kompetensi yang terbaik, melalui proses seleksi yang juga terbaik, agar dapat melaksanakan tugas pemberantasan korupsi yang tidak ringan; dan
4. memiliki kewenangan luar biasa untuk memberantas korupsi secara luar biasa, misalnya dengan penyadapan, tanpa kewenangan SP3, berwenang di bidang pencegahan dan penindakan; termasuk di dalamnya penyelidikan, penyidikan dan penutupan. Lebih jauh MK menegaskan konstitusionalitas kewenangan untuk KPK melakukan koordinasi, supervisi dan mengambil alih kasus korupsi yang sedang ditangani polisi dan kejaksaan; dan
5. meskipun independen tetap dibatasi oleh UU, misalnya dalam hal melakukan penyadapan, dan KUHAP dalam hal *due process of law* hukum acara tindak pidana.

Dengan putusan Mahkamah yang sangat jelas demikian, serta beberapa di antaranya berulang, maka KPK yang ada saat ini dengan segala desain dan kewenangannya, telah ditegaskan sebagai organ negara yang sesuai dengan UUD 1945, dan diperlukan untuk melaksanakan politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa. Jadi, walaupun akan dilakukan perubahan pada UU KPK, maka seharusnya tidak dengan mengurangi apalagi membatasi eksistensi KPK—sebagaimana sempat menjadi rumusan RUU KPK yang disiapkan di DPR. Tetapi, perubahan hanya dimungkinkan dengan format dan tujuan untuk menguatkan KPK, misalnya dengan memperkuat keberadaan dan dasar hukum KPK menjadi

organ konstitusi; menguatkan SDM KPK, termasuk penidikannya menjadi pegawai tetap; termasuk memberikan imunitas terbatas bagi pimpinan dan pegawai KPK, yang melindungi mereka dari kemungkinan serangan hukum pidana ataupun gugatan perdata; memperbesar alokasi anggaran bagi KPK; mendukung dibukanya kantor perwakilan bagi KPK, di lokasi-lokasi yang selektif, sesuai kebutuhan; dan tetap mendukung sistem pengawasan yang efektif di KPK, tanpa kemudian menjadi pintu masuk intervensi yang dapat mengganggu prinsip independensi KPK.

BAB III

EVALUASI & DESAIN MASA DEPAN KPK

Bagian ini akan mengevaluasi kelembagaan dan kinerja KPK selama ini, berdasarkan Laporan Tahunan 2004 – 2014, dan mengusulkan desain kelembagaan KPK masa depan. Indikator untuk melakukan evaluasi kelembagaan adalah empat parameter yang telah diulas sebelumnya, yaitu: teori lembaga negara independen; prinsip-prinsip dasar komisi antikorupsi, khususnya berdasarkan *Jakarta's Principles*; perbandingan komisi antikorupsi di beberapa negara; dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi; maka pada bagian ini akan dilakukan evaluasi atas kelembagaan dan kinerja KPK, serta usulan desain bagaimana KPK masa depan.

A. Formula Komisi Antikorupsi yang Efektif

Sebelum melakukan evaluasi, tentu parameter komisi antikorupsi yang efektif mesti terlebih dulu dirumuskan. Dalam hal ini, saya berpendapat, formula komisi antikorupsi yang baik dapat dirumuskan sebagaimana definisi korupsi dirumuskan sebagai ***Corruption = Authority + Monopoly – Transparency***. Yang artinya suatu sistem yang korup akan tumbuh subur jika ada kewenangan yang monopolistik—tanpa kontrol—dan hidup di dalam sistem yang serba tertutup, alias tanpa keterbukaan.

Sealur dengan perumusan definisi korupsi itu, saya berpandangan bahwa desain komisi antikorupsi yang efektif (***Effective Anti-Corruption Commission***), harus memiliki beberapa unsur yaitu: 1) jaminan independensi kelembagaannya (***Institutional Independency***); 2) jaminan kewenangan yang kuat (***Powerfull Authority***); dan 3) sistem kontrol yang baik (***Controlling System***). Atau dalam formula matematis adalah:

E-ACC = *Independency + Authority + Control*

Formula jaminan independensi, kewenangan yang kuat dan kontrol yang efektif adalah tiga unsur yang saling melengkapi. Tanpa independensi, komisi antikorupsi tidak akan mungkin menjalankan tugas memberantas korupsi karena akan mudah diintervensi oleh berbagai kepentingan yang dengan berbagai cara melindungi para koruptor. Selanjutnya, independensi saja tidak cukup, komisi antikorupsi juga harus diberikan kewenangan yang kuat, untuk melaksanakan tugasnya yang berat. Terakhir, jika independensi dan kewenangan yang kuat saja, tanpa adanya kontrol yang efektif, maka yang terjadi justru penyimpangan kekuasaan. Karena itu sistem kontrol yang efektif tetap harus dimiliki oleh komisi antikorupsi, dengan tetap menjaga independensi lembaga. Ketiga unsur itu adalah formula yang saling memengaruhi dan karenanya saling melengkapi. Absennya salah satu unsur akan menyebabkan tidak efektifnya suatu komisi antikorupsi.



Terkait unsur yang *pertama*, jaminan independensi kelembagaan komisi antikorupsi, yang perlu dipastikan hadir adalah:

1. Komisi Antikorupsi adalah lembaga negara **independen** (*independent agency*), bukan lembaga negara eksekutif (*executive agency*), ataupun bukan lembaga yang berada di bawah cabang kekuasaan lainnya misalnya yang melaporkan kerjanya kepada parlemen, seperti Komisi Antikorupsi Thailand.

2. Jaminan sebagai lembaga negara independen itu harus **secara eksplisit dicantumkan di dalam dasar hukum pembentukannya**, paling tidak pada level undang-undang, lebih baik lagi jika ada pada level Undang-Undang Dasar. Akan lebih baik lagi jika yang dicantumkan tidak hanya nama kelembagaan semata sebagaimana model Singapura, tetapi juga kewenangan konstitusionalnya, seperti model Thailand.
3. Di dalam dasar hukum pembentukan juga ditegaskan eksistensi kelembagaannya yang permanen, alias tidak sementara atau *ad hoc*. Karena itu, meletakkan komisi antikorupsi sebagai organ konstitusi, akan lebih menjamin kelangsungan hidup komisi antikorupsi, ketimbang di dalam undang-undang yang rentan berubah melalui proses serta politik hukum legislasi antikorupsi.
4. Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pimpinan komisi antikorupsi bukan melalui proses penunjukan (*political appointee*) tetapi proses pemilihan atau seleksi yang ketat; yang prosesnya tidak hanya dimonopoli oleh satu cabang kekuasaan, melainkan melibatkan minimal dua cabang kekuasaan, sehingga menjamin adanya proses *checks and balances* dalam proses pengangkatan dan pemberhentian tersebut.
5. Perlu ada hak imunitas bagi pimpinan komisi antikorupsi untuk tidak diproses hukum secara pidana ataupun perdata sebagai akibat dari melaksanakan tugasnya, kecuali jika tertangkap tangan melakukan kejahatan tingkat berat, khususnya korupsi; atau terbukti melakukan pelanggaran etika setelah melalui proses majelis etik komisi yang independendan fair.
6. Dalam hal terjadi kekosongan pimpinan komisi antikorupsi karena ada yang diberhentikan di tengah masa kerjanya, maka proses pemilihannya tetap harus melalui mekanisme yang sama dengan proses pemilihan pimpinan yang baru; atau minimal melalui proses pemilihan oleh kepala negara yang kemudian mendapatkan persetujuan parlemen.
7. Pimpinan komisi antikorupsi bukan tunggal (*single-office*) tetapi terdiri dari beberapa komisioner yang berjumlah ganjil, dan dalam melaksanakan tugasnya bersifat kolektif-kolegial, khususnya dalam pengambilan keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

8. Memiliki kewenangan untuk menerbitkan aturan sendiri (*self-regulated*) meskipun tetap dapat diuji melalui mekanisme *judicial review*;
9. Pimpinan komisi sebaiknya terlepas dari unsur yang partisan, misalnya dari partai politik, minimal dalam rentang waktu yang cukup untuk menunjukkan imparialitas calon pimpinan komisi antikorupsi; dan
10. Komisi sebaiknya memiliki kewenangan untuk mengangkat pegawainya sendiri, khususnya yang terkait dengan penyidik dan penuntut umum, tidak tergantung pada unsur penegak hukum yang lain.
11. Di samping kemampuan untuk mengangkat pegawai sendiri, perlu dipastikan ketersediaan anggaran yang cukup bagi komisi antikorupsi dalam melaksanakan tugasnya. Di dalam dasar hukumnya, minimal undang-undang terkait komisi, perlu ditegaskan bahwa anggaran komisi harus sesuai dengan kebutuhan dan tidak bisa diturunkan tanpa alasan yang tidak jelas, misalnya kondisi ekonomi negara yang tidak memungkinkan untuk menaikkan anggaran.

Unsur *kedua* adalah jaminan **kewenangan yang kuat** berdasarkan konstitusi, atau paling tidak di dalam undang-undang. Kewenangan yang kuat itu mencakup aspek pencegahan dan penindakan. Lebih jauh pada aspek penindakan, komisi antikorupsi mesti memunyai kewenangan menyeluruh mulai dari penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Kewenangan-kewenangan yang merupakan bagian dari *modern investigation* seperti penyadapan juga harus diberikan. Kewenangan yang kuat ini tidak dapat dipisahkan dari unsur independensi, karena sebagaimana ditegaskan putusan MK bahwa yang dimaksud KPK sebagai sifat independen adalah: dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, tidak dapat diintervensi oleh siapapun dan apapun. Terakhir, jika penegakan hukum antikorupsi dilakukan oleh penegak hukum yang lain, maka komisi antikorupsi sebaiknya memunyai kewenangan yang lebih tinggi, misalnya untuk melakukan koordinasi, supervisi, hingga pengambilalihan kasus, jika diperlukan. Dalam konteks Indonesia, Mahkamah Konstitusi sudah memberikan putusan bahwa

kewenangan KPK yang kuat, termasuk soal penyadapan, tidak ada SP3, hingga kewenangan pengambilalihan perkara adalah sejalan dengan politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa, dan karenanya tidak bertentangan dengan UUD 1945

Unsur *ketiga* adalah kontrol yang efektif. Perlu ditegaskan bahwa se independen apapun suatu lembaga, tetap saja elemen kontrol harus tetap ada. Tentu dengan format yang tepat, yang pasti bukan dalam bentuk intervensi. Rumusnya, terlalu independen tanpa kontrol akan koruptif, sebaliknya minim independen surplus kontrol akan interventif.

Maka sistem kontrol harus dibentuk dengan: *pertama*, internal-personal, yaitu dengan menyeleksi pimpinan dan pegawai yang berintegritas. Tanpa integritas, independensi kelembagaan justru akan disalahgunakan, dan cenderung mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan. Rumusnya, independensi institusional harus dipasangkan dengan integritas-kompetensi personal. Oleh karena itu, independensi hakim agung di Amerika Serikat, yang salah satunya ditandai dengan masa jabatan seumur hidup, harus dikesampingkan jika sang hakim tidak menjalankan tugasnya *in good behavior*, alias tidak berintegritas. Untuk menjamin integritas dan kompetensi terbaik pimpinan dan pegawai komisi antikorupsi itu, maka proses seleksi harus dilakukan dengan mempertimbangkan seluruh aspek rekam jejak, dan oleh tim seleksi yang juga tidak diragukan kredibilitasnya.

Kontrol yang *kedua* bersifat internal-institusional, yaitu mekanisme internal komisi sendiri, misalnya harus ada aturan *Code of Conduct* yang ketat untuk menjaga agar etika pimpinan dan pegawai komisi tidak mudah menyimpang. Jika sampai terjadi penyimpangan, mekanisme penjatuhan sanksi melalui proses persidangan Majelis Etik yang profesional dan adil mesti dibangun, sebagai bagian integral dari sistem kepegawaian di komisi antikorupsi. Itu artinya, sistem kepegawaian komisi antikorupsi memunyai sistem *reward and punishment* yang harus berjalan baik. Termasuk dengan sistem *reward and punishment* adalah sistem penggajian yang berbasis kinerja. Sistem **remunerasi** yang disiapkan mesti memberi jaminan untuk kebutuhan minimal pimpinan dan pegawai komisi.

Jenis kontrol yang *ketiga* adalah pengawasan eksternal, yaitu dengan sistem kontrol berbasis peraturan perundangan, misalnya, pengawasan kinerja di kontrol melalui mekanisme *checks and balances* dengan parlemen; pengawasan keuangan melalui audit oleh BPK; kontrol kewenangan penyadapan melalui audit oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika; dan kontrol kerja penindakan KPK melalui putusan-putusan hakim di pengadilan Tipikor.

B. Evaluasi Kinerja dan Kelembagaan KPK²¹⁵

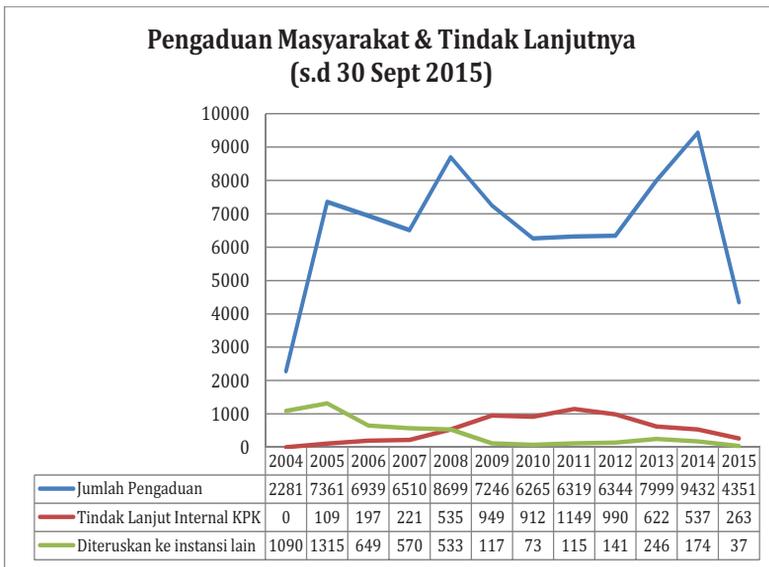
1. Pengaduan Masyarakat

Tabel di bawah menunjukkan KPK menerima ribuan kasus setiap tahunnya, dengan rata-rata sekitar 6000-an pelaporan setiap tahunnya, dengan rekor di tahun 2009 dengan 9.432 laporan masyarakat. Yang pasti kemampuan KPK untuk menangani pelaporan ini masih belum maksimal. Dengan rata-rata pelaporan 600-an, yang bisa diproses dan dikaji KPK tidak pernah lebih dari 1.000 pengaduan, kecuali di tahun 2011. Hal lain, perlu dicatat pula pengaduan masyarakat yang menurun drastis di tahun 2015, yang hingga 30 September 2015, tercatat hanya 4351, jauh menurun dibandingkan 9.432 di tahun 2014. Penurunan drastis agaknya berkaitan dengan persoalan yang dihadapi KPK di tahun 2015, akibat kasus yang diawali dengan pencalonan Kapolri Komjen Budi Gunawan oleh Presiden Joko Widodo.

Memang sangat sulit untuk menuntaskan kajian atas ribuan pengaduan masyarakat, ketersediaan anggaran dan SDM pasti sangat memengaruhi tuntas-tidaknya pengkajian laporan masyarakat tersebut. Yang pasti, jika tidak tuntas, laporan itu akan terus menumpuk, dan mempengaruhi kredibilitas KPK. Padahal salah satu cara menjaga kredibilitas KPK di hadapan publik adalah dengan menyelesaikan pengaduan masyarakat. Pengalaman ICAC di Hong Kong yang menyelesaikan kajian atas semua pengaduan masyarakatnya, kredibilitasnya di hadapan publik sangatlah tinggi.

²¹⁵ Evaluasi ini didasarkan pada bacaan atas Laporan Tahunan KPK sejak 2004 hingga 2014; lalu dikombinasikan pula dengan data terakhir hingga September 2015 yang ada pada situs kpk: <http://www.acch.kpk.go.id>.

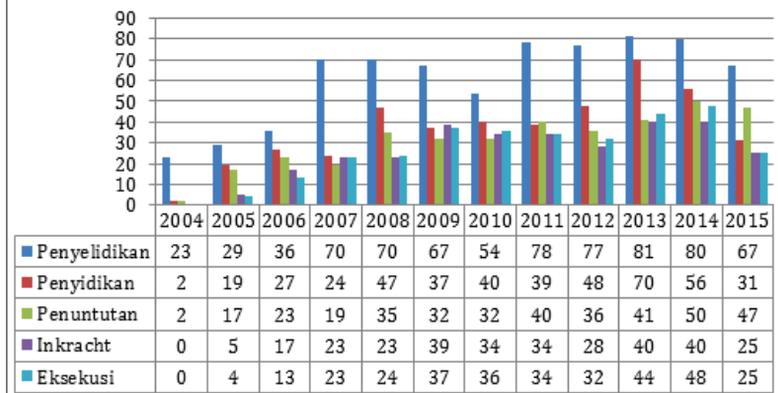
Terlebih ICAC terus merespon setiap pengaduan, bahkan untuk korupsi yang nilainya kecil sekalipun.



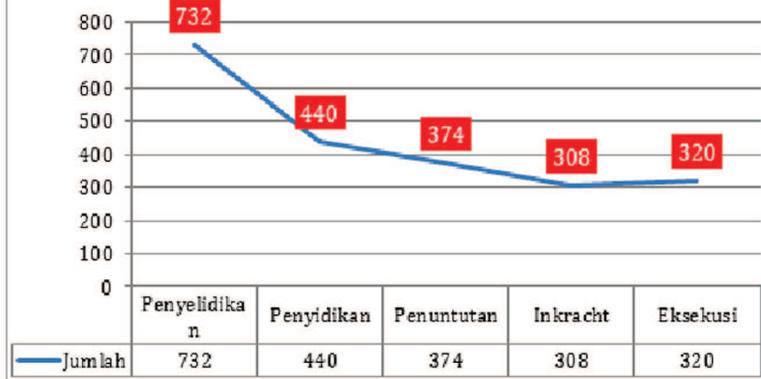
2. Penanganan Perkara

Penanganan perkara di KPK menunjukkan tren yang terus meningkat setiap tahunnya, dengan rekor di tahun 2013 dengan penyelidikan sebanyak 81, penyidikan 102, penuntutan 73, dan inkracht 40 perkara. Meningkatnya penanganan perkara ini menunjukkan dua hal. *Satu*, korupsi masih banyak terjadi, dan KPK menjadi tetap relevan untuk dipertahankan keberadaannya, bukan justru dihilangkan sebagaimana beberapa kali muncul dalam perdebatan terkait rencana revisi UU KPK. *Dua*, peningkatan penanganan perkara menunjukkan peningkatan kemampuan pegawai KPK yang makin baik dalam penanganan perkara, paling tidak dari sisi makin banyaknya perkara yang bisa ditangani dalam waktu yang sama; meskipun kelihatannya peningkatan kemampuan itu juga disebabkan bertambahnya pegawai KPK sebagaimana nanti dijelaskan pada bagian data SDM, artinya bukan semata-mata makin efektifnya kinerja pegawai KPK.

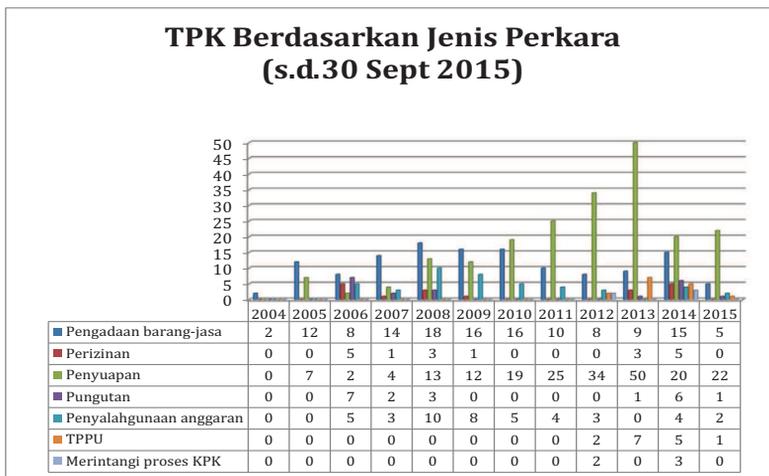
Data Penanganan Perkara (2004 s.d 30 Sept 2015)



Data Penanganan Perkara Total (2004 - 30 Sept 2015)



3. Tipikor berdasarkan Jenis Perkara Tipikor



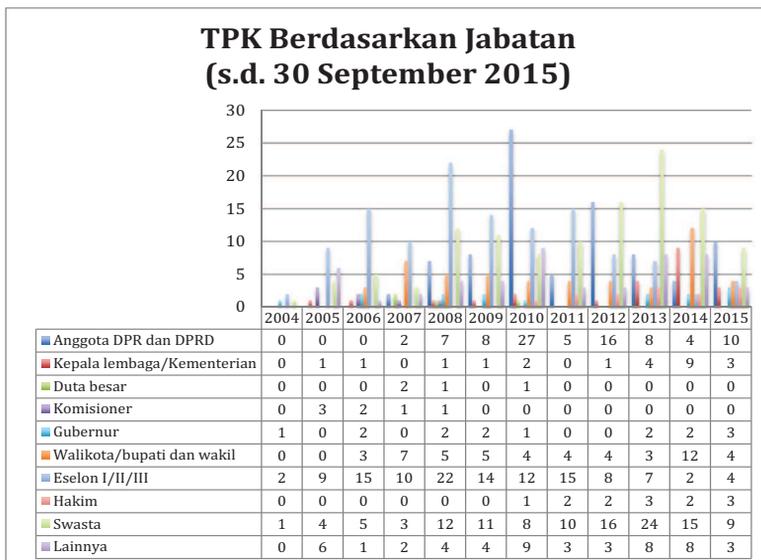
Dari sisi jenis perkara Tipikor yang ada, terlihat dari waktu-ke waktu, penyuapan serta pengadaan barang dan jasa selalu menjadi dua macam perkara yang banyak ditangani KPK. Awalnya jenis perkara pengadaan masih lebih banyak dibandingkan penyuapan, dengan tahun 2008 tercatat paling banyak yaitu 18 kasus. Namun sejak 2010 perkara penyuapan selalu lebih banyak dibandingkan perkara pengadaan, dengan tahun 2013 mencatatkan rekor 50 kasus. Pendataan jenis perkara ini penting untuk diidentifikasi sebagai bahan pertimbangan ke arah mana strategi pencegahan dan pemberantasan korupsi harus dilakukan. Misalnya, jika akan membuka kantor perwakilan maka pertimbangan daerah yang paling banyak korupsi, serta jenis perkaranya, dapat menjadi dasar pertimbangan dimanakah kantor perwakilan lebih diprioritaskan untuk dibuka.

4. Tipikor berdasarkan Jabatan

Dari data yang ada, terlihat pelaku tipikor yang ditangani KPK berasal dari jabatan yang beragam. Di antara yang terbanyak terjerat kasus adalah dari legislatif (DPR/DPRD), eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota/Pejabat eselon) dan pengusaha/swasta. Meskipun tidak ada jabatan yang terlihat selalu paling banyak terjerat kasus,

dari angka yang ada dapat dibaca indikasi korupsi terjadi karena relasi kolusif sektor publik (birokrat) dan sektor privat (swasta).

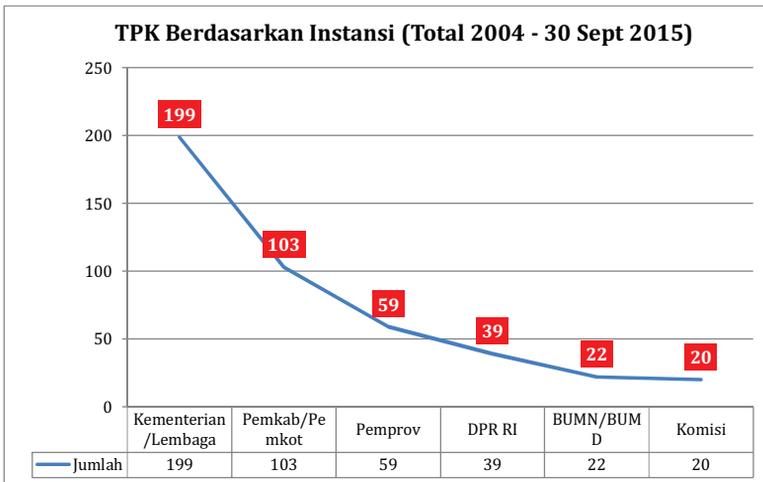
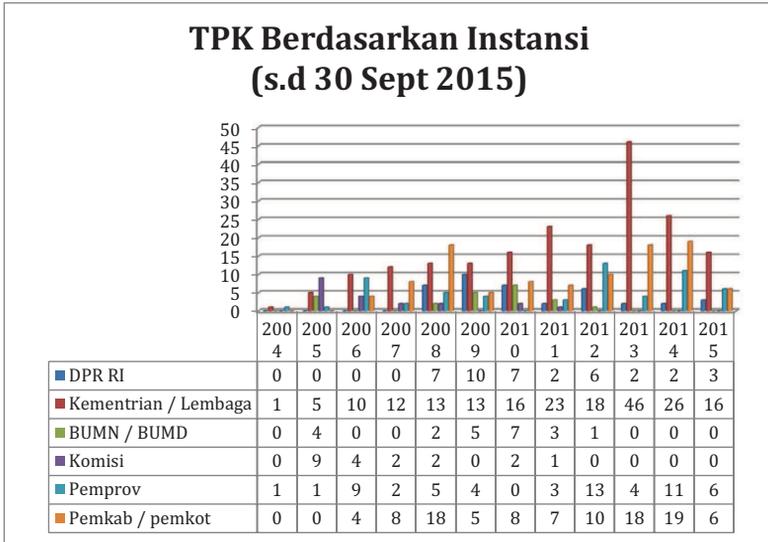
Lebih jauh, perlu digarisbawahi, jika amanat KPK memberantas korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan penegak hukum, maka pelaku dari sisi penegak hukum masih sangat sedikit yang dapat ditangkap oleh KPK. Itupun baru terjadi sejak 2010 (sebelumnya 2004–2009 tidak ada). Bahkan meskipun yang tercatat hanya hakim, padahal KPK juga menangani korupsi oleh penegak hukum yang lain (polisi, jaksa, advokat) jumlahnya tetap kalau jauh dengan kasus oleh penyelenggara negara. Penulis meyakini sedikitnya kasus itu bukan karena minimnya pelaku tipikor dari penegak hukum, tetapi karena kesulitannya yang lebih tinggi. Terbukti setiap ada dugaan korupsi oleh petinggi Polri misalnya, maka KPK selalu menghadapi krisis kelembagaan yang dikenal dengan istilah Cicak Vs Buaya pertama, kedua dan ketiga.



5. Tipikor berdasarkan Instansi

Dilihat dari instansi yang paling banyak terjerat kasus korupsi, kementerian/lembaga serta pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memegang rekor yang paling banyak terjerat korupsi di KPK.

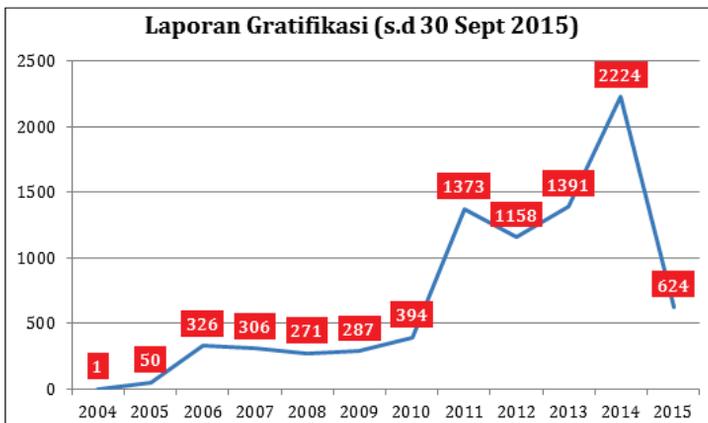
Rekornya tercatat di tahun 2013 dengan 46 kasus di kementerian lembaga yang ditangani KPK.



6. Laporan Gratifikasi

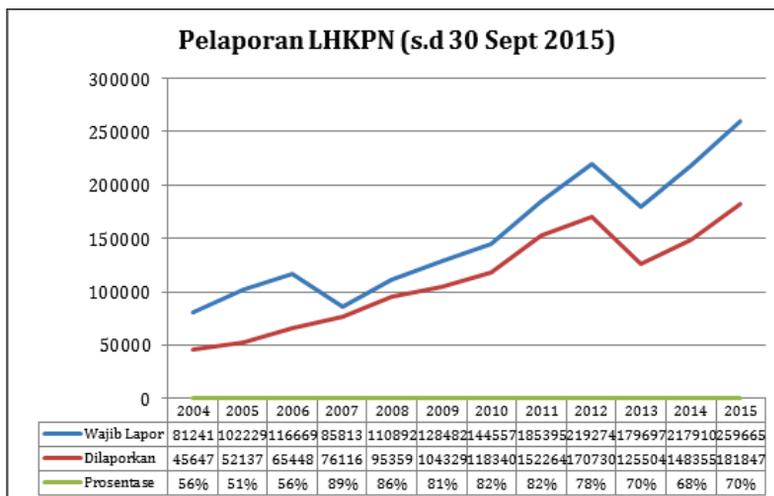
Laporan gratifikasi yang diterima KPK dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, dengan rekor tertinggi di tahun 2014, sebanyak 2224 laporan gratifikasi. Tren yang terus meningkat ini tentu merupakan kabar baik, dan menunjukkan sosialisasi terkait gratifikasi membaik, dan kesadaran untuk melaporkan juga terus membaik. Catatan kecil terkait gratifikasi ini adalah tren laporan meningkat yang signifikan di tahun 2010 ke 2011, dari 394 laporan menjadi 1373, meski kemudian turun lagi di tahun 2012 menjadi 1158; serta tren meningkat signifikan lagi di tahun 2013 sebanyak 1391 laporan, menjadi 2224 di tahun 2014. Sayangnya tidak cukup ada penjelasan kenapa ada peningkatan yang signifikan pada tahun 2011 dan 2014 tersebut. Ada baiknya KPK mencari tahu apa sebabnya di kedua tahun ini pelaporan meningkat sangat tajam. Jika penyebabnya adalah cara sosialisasi yang berbeda, misalnya, maka model komunikasi yang sama harus dipandang efektif dan karenanya perlu dijadikan model sosialisasi yang sukses, sehingga patut dikembangkan.

Hal lain, tentu perlu digarisbawahi penurunan drastis pelaporan di tahun 2015, yang hingga 30 September 2015 hanya tercatat 624 laporan saja. Penulis menduga hal demikian terkait menurunnya kesadaran pelapor karena kondisi KPK yang melemah akibat kasus yang mendera KPK, yang diawali karena pencalonan Komjen Budi Gunawan selaku Kapolri oleh Presiden Joko Widodo.



7. Laporan LHKPN

Sama dengan data yang lain, statistik LHKPN juga menunjukkan tren yang terus meningkat, dan itu merupakan pertanda baik bahwa sosialisasi cukup efektif, sehingga kesadaran penyelenggara negara yang wajib lapor LHKPN juga makin membaik. Namun, dari grafik yang ada, kita pasti akan dengan mudah memberi catatan ada penurunan yang signifikan di tahun 2013, dari awalnya ada 170.730 pelapor, menurun menjadi 125.504 pelapor. Apakah yang menyebabkan penurunan di tahun 2013 itu. Hal demikian tentu perlu dievaluasi agar dapat dicari penyebabnya, sehingga dapat diantisipasi agar tidak terulang kembali. Sayangnya Penulis tidak berkesempatan untuk berdiskusi dan melakukan wawancara dengan pejabat di KPK untuk mengklarifikasi data tersebut.

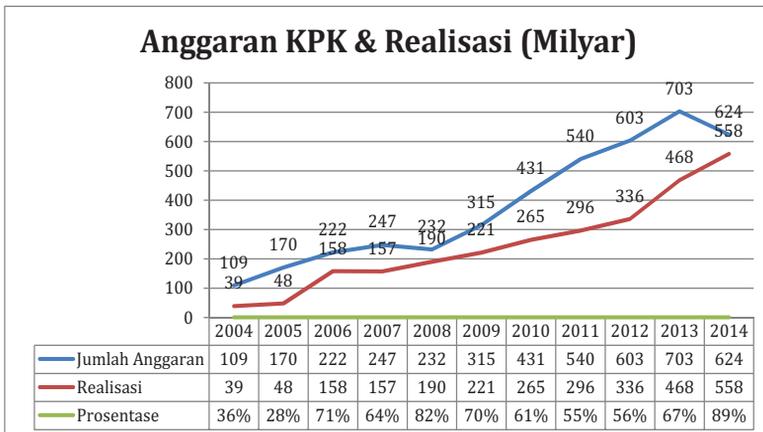


8. Anggaran KPK & Realisasinya

Sama dengan data-data KPK di atas, anggaran dan realisasinya di KPK setiap tahun sejak 2004 juga terus menunjukkan tren peningkatan, dengan pengecualian alokasi anggaran hanya turun di tahun 2008 dan 2014, namun realisasinya tetap terus meningkat. Bahkan meskipun alokasi anggaran turun dari 703 miliar di tahun 2013 menjadi 624 miliar di tahun 2014, realisasi anggaran KPK di tahun 2014 tetap mengalami peningkatan dengan realisasi 89%.

Berdasarkan data anggaran ini ada beberapa catatan penulis. *Satu*, setelah mencapai peningkatan realisasi anggaran yang baik di tahun 2008 sebesar 82 persen, realisasi anggaran KPK terus mengalami penurunan hingga yang paling buruk di tahun 2012 hanya 56 persen, sebelum meningkat lagi di tahun 2013 dan 2014. Tentu saja realisasi anggaran atau serapan yang rendah tidak selalu bermakna negatif, apalagi kalau itu adalah penghematan. Meskipun demikian hal demikian tetap perlu menjadi perhatian, apalagi kalau dikaitkan dengan perencanaan yang baik harusnya juga menghasilkan serapan yang juga tinggi.

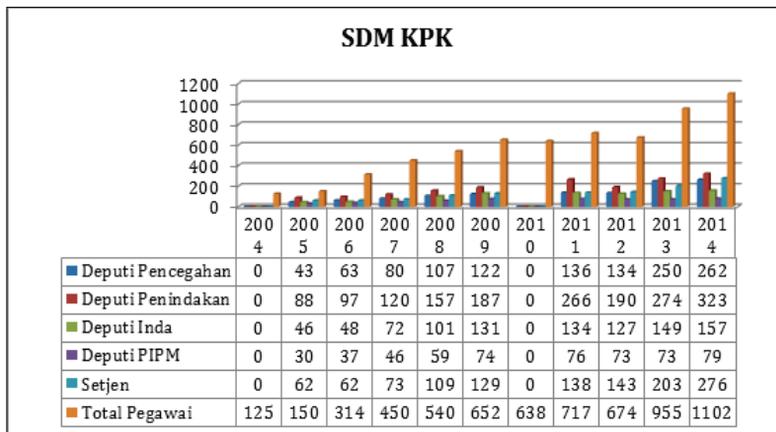
Dua, peningkatan anggaran ini akan lebih merupakan kabar baik jika tidak semata disebabkan faktor inflasi, atau kebutuhan alokasi untuk pembangunan kantor KPK semata, misalnya. Tetapi juga sebanding dengan alokasi per kapita penduduk Indonesia. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya anggaran per kapitan KPK Indonesia jauh tertinggal, jika dibandingkan dengan anggaran perkapita ICAC di Hong Kong. Jelasnya, anggaran perkapita ICAC Hong Kong di tahun 2013 yang US\$ 121,87 adalah 441,6 kali dibandingkan anggaran perkapita KPK yang hanya US\$ 0,276.²¹⁶

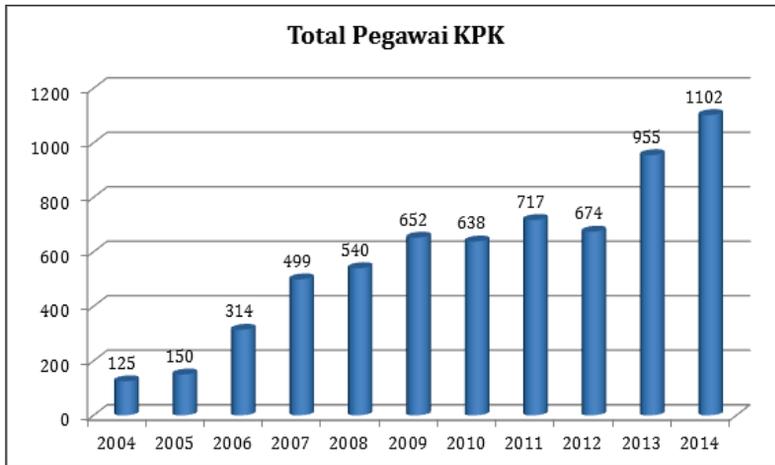


²¹⁶ Penulis tidak mengetahui berapa anggaran per kapita yang ideal, itu merupakan wilayah ahli ekonomi untuk menganalisisnya, namun asumsinya makin tinggi anggaran per kapita seharusnya akan makin baik bagi KPK.

9. SDM KPK

Meskipun data yang lebih rinci untuk 2004 dan 2010 tidak tersedia, namun dari sisa statistik yang ada, dapat disimpulkan jumlah SDM di KPK juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Dari hanya memiliki 125 pegawai di tahun 2004, KPK di tahun 2014 telah didukung oleh 1102 pegawai. Peningkatan demikian tentu penting, meskipun tidak cukup. Sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya, bukan hanya jumlah pegawai saja yang penting, tetapi kualitas integritas dan kompetensinya juga harus yang terbaik. Lebih jauh, pegawai KPK sebaiknya adalah pegawai KPK sendiri, bukan dari instansi lain apalagi penegak hukum lainnya. Quah dengan tegas berpendapat, pegawai KPK sebaiknya tidak berasal dari penegak hukum, apalagi jika instansi asalnya sendiri bermasalah dari semangat antikorupsi.



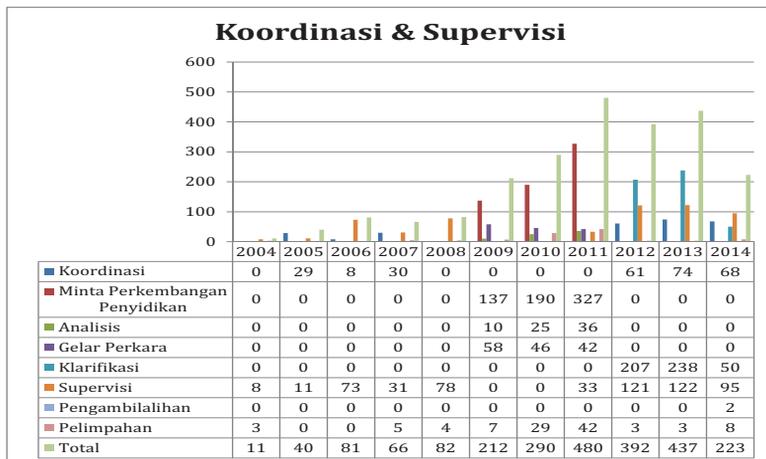


Masih terkait pegawai KPK, dari data yang lebih rinci terlihat bahwa jumlah pegawai penindakan lebih banyak dibandingkan dengan pegawai pencegahan. Pertanyaannya apakah memang demikian cetak biru pemberantasan korupsi di KPK? Poinnya, setiap pengembangan kelembagaan di KPK, termasuk masalah komposisi pegawai harus disesuaikan dengan rencana kerja dan strategi besar KPK dalam pemberantasan korupsi.

10. Koordinasi dan Supervisi

Dari data yang tersedia terlihat bahwa kerja Korsup memiliki tantangan yang lebih, terutama karena berhubungan dengan instansi penegak hukum yang lain: kepolisian dan kejaksaan. Koordinasi kasus misalnya sempat hilang di tahun 2008 hingga 2011, sebelum muncul lagi di tahun 2012. Demikian pula supervisi kasus yang sempat tidak ada di tahun 2009 dan 2010. Yang pasti di antara semuanya yang paling sedikit angkanya adalah pengambilalihan, yang hanya 2 perkara, itupun hanya ada di tahun 2014 saja. Menurut penulis angka minimalis itu bukan menunjukkan minimnya perkara korupsi yang seharusnya diambil alih—yang memang seharusnya sangat-sangat selektif—tetapi menunjukkan karakter kewenangan “pengambilalihan” perkara yang memang tidak mudah, dan rawan menimbulkan konflik di antara KPK dengan instansi kepolisian dan kejaksaan.

Singkatnya, dari data yang ada kerja-kerja koordinasi dan supervisi yang diamanatkan oleh UU KPK masih belum maksimal bisa dijalankan. Meski dipahami bahwa tugas ini pasti tidak ringan, tetapi salah satu kesuksesan upaya pemberantasan korupsi sebenarnya tidak hanya pada aspek penindakan KPK, tetapi juga dalam hal membantu reformasi di kepolisian dan kejaksaan.²¹⁷ Mengenai persoalan koordinasi dan supervisi ini, perlu juga membaca kolom oleh Dedi Haryadi yang menyoal kaliber kepemimpinan KPK sendiri untuk lebih memaksimalkan fungsi korsup dalam realitanya.²¹⁸



C. Desain KPK Masa Depan

Setelah melakukan: 1) kajian teori kelembagaan komisi antikorupsi sebagai lembaga negara independen; 2) mempelajari *Jakarta's Prinsiples* terkait komisi antikorupsi; 3) membandingkan komisi antikorupsi di beberapa negara; 4) mempelajari putusan MK terkait konstusionalitas UU KPK; dan 5) mengevaluasi kinerja dan kelembagaan KPK berdasarkan Laporan Tahunan KPK sejak 2004 hingga 2014; maka pada bagian ini tiba saatnya Penulis memberikan

217 Lebih jauh soal persoalan Koordinasi dan Supervisi ini bisa dibaca pada: Febri Diansyah, Emerson Yuntho, Donal Fariz, *Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi* (2011); Marie Chêne, *Coordination Mechanisms of AntiCorruption Institutions*, www.U4.no, 28 September 2009

218 Dedi Haryadi, *Optimalisasi Fungsi Koordinasi dan Supervisi KPK*, Kompas, 23 November 2015.

usulan bagaimana sebaiknya desain KPK di masa yang akan datang. Sesuai formula yang diusulkan di atas, yaitu *E-ACC = Independent + Authority + Control*, maka KPK yang efektif ke depan sebaiknya memperhatikan ketiga aspek tersebut, yaitu: 1) penguatan jaminan independensi kelembagaan; 2) penguatan jaminan kewenangan yang makin kuat; dan 3) perbaikan sistem kontrol. Berikut adalah rekomendasi untuk masing-masing perbaikan tersebut.

1. Penguatan Jaminan Independensi KPK

a. Menjadikan KPK sebagai Organ Konstitusi

KPK adalah lembaga negara independen yang keberadaannya berdasarkan UU KPK, serta secara tidak langsung dijamin eksistensinya berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Ke depan, sebaiknya dasar hukum independensi KPK dikiatkan tidak hanya berdasarkan undang-undang lagi, tetapi secara tegas menjadi organ konstitusi, yaitu lembaga negara yang eksistensi kelembagaannya dan dasar kewenangannya diatur di dalam UUD 1945.

Penguatan menjadi organ konstitusi itu strategis untuk dilakukan dengan berbagai alasan. *Pertama*, meskipun secara global dari 77 negara yang ada mayoritas 47 negara komisi antikorupsinya di atur dengan undang-undang, namun kita justru harus melihat 30 negara yang lain yang telah berhasil menguatkan eksistensi lembaga anti korupsi berdasarkan konstitusi. Maka, menjadi tepat jika KPK Indonesia juga menguatkan eksistensinya ke dalam UUD 1945, sesuai *best practices* yang ada di banyak negara tersebut. Hal tersebut sekaligus untuk menunjukkan *political will* yang kuat dari para pemimpin negara ini untuk memberantas korupsi secara lebih serius dan luar biasa. Meskipun, disadari pula agenda perubahan UUD 1945 bukanlah agenda yang mudah untuk dilakukan. Yang pasti dalam proposal perubahan UUD 1945 yang disiapkan Dewan Perwakilan Daerah RI, usulan menjadikan KPK menjadi organ konstitusi sudah dirumuskan.

Kedua, penguatan dasar keberadaan KPK menjadi di dalam UUD 1945 sekaligus untuk mengakhiri perdebatan yang mencoba-coba menyatakan bahwa KPK adalah lembaga sementara alias *ad hoc*. Sebenarnya secara jelas di dalam UU KPK sendiri tidak ada

norma hukum yang menggambarkan bahwa KPK adalah sementara. Tetapi dalam setiap perdebatan tentang eksistensi KPK, persoalan bahwa KPK hanya lembaga sementara itu selalu disampaikan. Maka, meletakkan KPK di dalam UUD 1945 sekaligus menjadi solusi, untuk menegaskan bahwa KPK adalah lembaga negara independen pemberantas korupsi yang sifatnya permanen, sama sekali tidak sementara. Hal tersebut sejalan dengan salah satu Jakarta's Principles terkait komisi antikorupsi, yaitu prinsip ketiga: *permanence*.

Dengan meletakkan KPK ke dalam konstitusi maka upaya untuk melemahkan KPK atau bahkan membubarkannya, seharusnya dapat diredam. Karena faktanya, upaya pembubaran itu beberapa kali disuarakan, terakhir melalui RUU Perubahan UU KPK yang salah satunya mengusulkan KPK hanya ada untuk 12 (dua belas) tahun saja sejak UU perubahan itu diundangkan. Maka, karena meletakkan dasar hukum kelembagaan dan kewenangan KPK hanya sebatas undang-undang saja sangat rentan dengan serangan melalui proses legislasi, maka politik hukum pemberantasan korupsi harus menguatkan KPK menjadi organ konstitusi, sehingga posisinya menjadi lebih kuat. Hal demikian bukan berarti politik hukum terkait KPK menjadi tidak bisa diubah. Perubahan demikian tentu masih mungkin dilakukan tetapi melalui proses yang lebih aman, yaitu melewati perubahan konstitusi (*constitutional reform*) di forum MPR, dan tidak semata perubahan undang-undang (*legislative review*) di forum DPR.

b. Perbaikan Mekanisme Pemilihan Pimpinan

Masih terkait dengan jaminan independensi KPK, maka di samping menjadikan KPK sebagai organ konstitusi, pengaturan lebih lanjutnya tetap dapat dilakukan dengan undang-undang. Adalah baik jika mekanisme pemilihan komisioner KPK yang ditegaskan kolektif dan kolegial, berjumlah ganjil, juga diatur di dalam konstitusi, jikalau pun tidak minimal diatur di dalam UU KPK.

Untuk menegaskan independensinya dan imparialitasnya, maka syarat menjadi pimpinan KPK perlu ditambah tidak berasal dari partai politik tertentu. Atau kalau pun pernah menjadi anggota parpol ada masa jedanya selama, misalnya 5 tahun sebelum dapat

mencalonkan diri menjadi komisioner KPK. Masalah pembatasan calon dari parpol ini sejalan dengan putusan MK, yang demi menjaga independensi KPU sebagai penyelenggara pemilu, melarang anggota KPU dari parpol, kecuali setelah berhenti selama 5 tahun. Hal itu sejalan pula dengan wanti-wanti yang digariskan Quah, agar pimpinan komisi antikorupsi tidak partisan, dan tidak mudah diintervensi oleh partai politik.

Masih terkait pemilihan pimpinan KPK, saat ini politik hukum pemilihan komisi independen masih beragam. **Satu**, DPR hanya bisa menolak atau menyetujui hasil kerja panel, yaitu dalam hal pemilihan komisioner Komisi Yudisial. Model ini berdasarkan Putusan MK terkait UU KY. **Dua**, DPR memilih dari calon yang diajukan panel, yang jumlahnya 2 kali dari kebutuhan formasi yang dibutuhkan. Model ini misalnya dalam hal pemilihan pimpinan KPK, dimana panel mengajukan 10 nama, dan DPR karenanya berkesempatan memilih 5 dari sepuluh calon yang ada tersebut.

Penulis berpandangan, model KY beresiko menghadirkan kebuntuan (*gridlock*) ketika DPR tidak pernah bersetuju dengan calon yang diusulkan panel. Kejadian terakhir, DPR memang tidak menolak seluruh 7 calon yang diajukan, dan hanya menolak 2 nama. Namun, penolakan itu cukup untuk menghambat segera terbentuknya pimpinan KY, dan Presiden harus mengajukan lagi dua nama untuk disetujui DPR. Tetap ada resiko bahwa DPR kembali tidak setuju pada calon yang diusulkan Presiden, dan karenanya terjadi kebuntuan dan kekosongan pimpinan KY.

Selanjutnya, model KPK memang membuka peluang DPR untuk memilih, serta teorinya menutup kemungkinan kebuntuan. Meskipun dalam proses pemilihan pimpinan KPK yang terakhir kali ini, mulai muncul argumen tidak berdasar untuk menolak calon pimpinan KPK yang diajukan panel. Penolakan DPR yang demikian sebenarnya tidak ada dasar hukumnya, dan karenanya tidak boleh dilakukan. Yang pasti, proses di DPR memang rentan dengan berbagai pertimbangan politik, yang karenanya perlu diantisipasi dengan sistem yang memagari agar kepentingan politik demikian tidak merusak independensi KPK.

Berdasarkan hal tersebut, Penulis mengusulkan perubahan sistem seleksi pimpinan KPK yang memberi peluang DPR untuk memilih calon yang diajukan panel, namun dengan ruang pilihan yang lebih terbatas. Misalnya, untuk pimpinan KPK yang 5 (lima) orang, maka DPR bukan hanya boleh memilih atau menolak seperti model KY; atau memilih 5 dari 10 calon yang diajukan panel, tetapi panel hanya mengajukan 7 calon, dan karenanya DPR dapat menolak 2 orang dan **harus** memilih 5 di antaranya menjadi pimpinan KPK. Dengan demikian potensi *deadlock* sebagaimana yang mungkin ada pada model KY tidak akan terjadi, namun potensi politisasi yang terlalu merusak sebagaimana dalam model KPK kali ini juga dapat dihindarkan. Inilah mode pemilihan yang melibatkan DPR tetapi lebih terbatas, atau model *limited selection process*.

c. **Imunitas Terbatas bagi Pimpinan dan Pegawai KPK** ²¹⁹

Imunitas bagi pimpinan dan pegawai komisi antikorupsi adalah prinsip ke-8 dalam Jakarta's Principles. Tanpa imunitas maka komisi antikorupsi akan rentan dan mudah diintervensi. Imunitas bagi pimpinan KPK adalah penting untuk menegaskan dan menguatkan KPK sebagai lembaga independen, tentu yang dimaksud adalah imunitas yang sifatnya perlindungan terbatas, bukan mutlak tanpa batas.

Yang pasti, modus mentersangkakan pimpinan atau pegawai beberapa kali berulang utamanya setiap kali pimpinan Polri terjerat kasus di KPK. Ketika bintang tiga, Susno Duadji, Kabareskrim saat itu, terendus KPK, dua pimpinan KPK Chandra M. Hamzah dan Bibid S. Riyanto dikriminalisasi. Kemudian saat bintang dua Djoko Susilo tersangkut kasus korupsi simulator SIM, giliran penyidik KPK Novel Baswedan yang dtersangkakan. Sekarang ketika bintang tiga Budi Gunawan menjadi tersangka korupsi, BW, AS, dan Novel kembali menjadi tersangka.

Bahwasanya pimpinan KPK juga manusia biasa yang tidak luput dari kemungkinan melakukan tindak pidana, kita semua sangat paham. Tetapi melihat tiga kasus di atas, kita semua juga harusnya

²¹⁹ Bagian ini diambil dari kolom Penulis di harian Kompas, tanggal 3 Februari 2015 dengan judul, *Urgensi Perppu Perlindungan KPK*.

membaca dengan cerdas, bagaimana mudahnya dan rentannya pimpinan KPK dan pegawainya dikriminalisasi, khususnya ketika memproses tersangka yang juga aparat penegak hukum. Oleh karena itu, sistem perlindungan hukum yang lebih baik harus diberikan agar KPK bisa bekerja dengan lebih tenang, sambil memastikan bahwa sistem itu tidak dimanfaatkan sebagai perlindungan bagi oknum KPK yang memang problematik.

Untuk itu di dalam UU KPK perlu dirumuskan sistem perlindungan yang memberikan imunitas atau perlindungan sementara selama menjabat dan melaksanakan tugas sebagai pimpinan dan pegawai KPK. Perlindungan terbatas demikian perlu agar dalam melaksanakan tugasnya yang berat pimpinan KPK tidak mudah dikriminalkan, atau bahkan tiba-tiba dipecah konsentrasinya dengan gugatan perdata.

Hak Imunitas selaku pejabat negara dalam melaksanakan tugas yang berat dari negara itu bukan konsep kosong yang tidak jelas dasar konseptualnya. Sejak lama konsep imunitas sudah melekat bagi anggota parlemen. Pasal 224 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur bahwa “Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR”. Ketentuan imunitas yang relatif sama dulu ada dalam UU No. 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-Anggota/Pimpinan MPRS dan DPR-GR, yang pada intinya melarang adanya tindakan kepolisian kepada anggota parlemen yang sedang melaksanakan tugasnya.

Pasal 10 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI juga menerapkan imunitas dengan mengatur bahwa, “Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan”. Bahkan UU Lingkungan Hidup pasal 66 juga memberikan imunitas dengan mengatur, “Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.”

Jadi jelaslah, bahwa konsep imunitas bagi penyelenggara negara tertentu itu sudah lama dan masih ada di dalam hukum positif kita. Oleh karena itu, melihat sangat beratnya tugas yang diemban dalam memberantas korupsi di tanah air, seharusnya menjadi wajar bagi pimpinan KPK untuk juga mendapatkan perlindungan dari masalah hukum selama menjalankan tugasnya.

Lebih jauh, hak imunitas demikian juga merupakan aturan yang biasa dalam hukum di banyak negara. Mengantisipasi serangan balik kepada pimpinan dan pegawai lembaga antikorupsi, maka sistem untuk memberikan perlindungan hukum ada dalam UU di banyak negara. Ambil saja beberapa contoh, negara yang mengatur soal imunitas ini, yaitu: Malaysia dalam Pasal 72 UU Nomor 694 Tahun 2009; Australia dalam UU Nomor 66 Tahun 2011; Swaziland Pasal 17 UU Nomor 3 Tahun 2006; dan Zambia yang dalam 15 ayat (1) UU KPK-nya mengatur, *“No proceedings, civil, or criminal, shall lie against any Commissioner of the Commission, for anything done in the exercise of such person’s functions under this Act”*.

Namun, tentu saja hak imunitas kepada pimpinan KPK (atau lembaga negara lainnya) tentu tidak tanpa batas. Yang memungkinkan adalah hak imunitas sementara dan terbatas. Hak imunitas tanpa batas akan mengarah pada impunitas, tak dapat disentuh hukum (*untouchable*), yang terakhir tidak boleh terjadi, meskipun masih banyak terjadi, misalnya dalam hal pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh orang yang sangat berkuasa.

Karenanya, tetap harus ada batasan, agar hak imunitas itu tidak keliru dimanfaatkan oleh penjahat. Beberapa batasan yang umum adalah: dalam masa jabatannya; dalam hal menjalankan fungsi dan wewenangnya (*performance their mandate*); dan tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan melakukan tindak pidana berat, apalagi korupsi.

Terkait dengan imunitas terbatas bagi pimpinan dan pegawai KPK ini, menarik untuk menunggu putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi UU KPK yang dimohonkan Bambang Widjajanto yang menyoal rumusan pemberhentian sementara pimpinan KPK jika menjadi tersangka. Rumusan dalam Pasal 32 ayat (2) UU KPK yang mengatur, *“Dalam hal Pimpinan Komisi Pemberantasan*

Korupsi menjadi tersangka tindak pidana kejahatan, diberhentikan sementara dari jabatannya” itu dianggap terlalu luas, sehingga pimpinan KPK dengan mudah dikriminalisasi, dijadikan tersangka, dan akhirnya diberhentikan sementara. Bambang Widjajanto berpendapat, seharusnya dibatasi dalam tindak pidana apa pimpinan KPK yang dijadikan tersangka dapat diberhentikan semenara. Tentu tidak untuk semua tindak pidana, tetapi harus dibatasi untuk tindak pidana berat saja, misalnya korupsi. Atas permohonan pengujian ini Makamah belum memberikan putusannya, dan menarik untuk dilihat apa pertimbangan hukumnya. Penulis sendiri berpandangan permohonan itu sebaiknya dikabulkan, agar Pimpinan KPK tidak mudah ditersangkakan, dan pada ujungnya mengganggu independensi KPK sebagai lembaga.

d. KPK Harus Mempunyai Pegawai Tetap Sendiri, Termasuk Penyidik dan Penuntut Umum

Untuk menegaskan prinsip independensi, sesuai Jakarta’s Principles, KPK harus dapat mengangkat dan memberhentikan pegawai tetapnya sendiri. Apalagi berdasarkan kajian perbandingan yang dilakukan KPK sendiri, dari 19 negara yang dikaji, hanya 1 negara yang pegawainya tidak tetap, yaitu Sri Lanka. Hanya 3 negara yang status pegawainya perpaduan antara tetap dan tidak tetap, yaitu Brazil, Nigeria dan Indonesia. Sedangkan sisanya, 15 negara yang lain menerapkan konsep sistem kepegawaian yang tetap. Maka, posisi pegawai KPK yang masih campuran harus diperbaiki, KPK harus mampu mengangkat dan memberhentikan pegawainya sendiri, termasuk untuk posisi penyidik dan penuntut umum, agar tidak hanya bergantung pada kepolisian dan kejaksaan.

Quah dengan tegas menyatakan, komisi antikorupsi harus terbebas dari pengaruh kepolisian, oleh karenanya pegawainya pun tidak boleh berasal dari kepolisian, apalagi jika institusi itu masih banyak memiliki oknum yang korup. Pendapat Quah ini ada benarnya, statistik yang menunjukkan masih sedikitnya kasus-kasus yang koordinasi dan supervisikan menunjukkan masih beratnya relasi antara KPK dengan penegak hukum yang lain. Demikian pula kasus yang diambil alih hanya 2 menunjukkan kewenangan itu memang sulit dilakukan. Lebih jauh, fakta bahwa kasus yang

terkait penegak hukum masih sangat sedikit yang dapat ditangkap oleh KPK menunjukkan KPK harus lebih independen dan tidak tergantung kepegawaiannya dari instansi kepolisian dan kejaksaan. Sebagaimana diuraikan di atas penegak hukum yang dijerat KPK sangat sedikit, itupun baru terjadi sejak 2010 (sebelumnya 2004 – 2009 tidak ada), dengan perkara terbanyak di tahun 2013 dengan hanya 4 kasus. Hal mana berbanding terbalik dengan masih maraknya praktik mafia hukum di tanah air.

Pembatasan pegawai dari kepolisian, kejaksaan ataupun instansi lain bukan berarti KPK tidak dapat merekrut pegawai yang berasal dari mereka. Perekrutan tetap dapat dilakukan, dengan proses seleksi yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan. Yang pasti, jika pegawai yang direkrut berasal dari instansi lain—termasuk kepolisian dan kejaksaan—maka mereka harus tegas memilih untuk menjadi pegawai tetap di KPK, dan tidak dapat kembali ke instansi asalnya. Dengan demikian independensi mereka sendiri tidak akan terganggu, dan selanjutnya independensi KPK sebagai lembaga juga tetap terjaga. Karena, jika tetap dapat kembali ke instansi asalnya, maka intervensi mudah dilakukan, sebagaimana indikasi ditariknya oleh kejaksaan agung penuntut umum KPK dalam kasus Bansos di Provinsi Sumatera Utara. Dengan demikian, untuk menegaskan independensi pegawai KPK, menghindari loyalitas ganda, dan menghindari intervensi, maka status pegawai KPK harus dipertegas, tidak boleh lagi ada pegawai yang statusnya ganda, dan mengganggu independensi KPK sebagai lembaga.

Masih terkait pegawai tetap, jumlah SDM KPK ke depan harus dipertimbangkan untuk terus dipenuhi. Apalagi jika rencana pembentukan KPK di daerah terwujud. Maka jumlah pegawai yang memadai adalah suatu keharusan untuk menjaga independensi dan kualitas kerja KPK. Meskipun saat ini pegawai KPK jumlahnya terus meningkat, terakhir di tahun 2014 berjumlah 1102 orang, jumlah itu masih kalah jauh misalnya bila dibandingkan dengan pegawai komisi antikorupsi Malaysia yang jumlahnya 7600 orang. Padahal jumlah penduduk dan luas wilayah Malaysia jauh di bawah Indonesia. Karena itu, kuantitas SDM KPK tetap harus ditambah, tentu dengan kualitas integritas dan kompetensi yang terbaik.

e. Jaminan Ketersediaan Anggaran Bagi KPK

Ketersediaan anggaran yang cukup adalah salah satu faktor yang memengaruhi independensi dan kinerja komisi antikorupsi. Tidak heran, jika soal ketersediaan anggaran ini menjadi prinsip ke-11 dari Jakarta's Principles, terkait prinsip-prinsip dasar yang harus dimiliki oleh suatu komisi antikorupsi. Bahkan tidak hanya ketersediaan anggaran, lebih jauh prinsip ke-12 menyaratkan otonomi bagi KPK dalam mengelola anggarannya, tentu dengan pertanggungjawaban yang tetap dapat diaudit oleh lembaga negara yang berwenang seperti BPK.

Yang pasti, KPK di masa depan tidak boleh terganggu karena kebutuhan anggaran kerjanya tidak disetujui dalam politik anggaran UU APBN. Maka UU KPK mesti memberikan jaminan, demi menjaga KPK sebagai lembaga negara independen, maka anggaran yang tersedia bagi KPK bukan hanya meningkat semata karena penyesuaian inflasi, tetapi lebih jauh tidak boleh turun, kecuali dengan alasan yang memang dapat dipertanggungjawabkan, misalnya karena negara sedang menghadapi krisis ekonomi.

Jaminan anggaran yang tidak dipotong, karena politik anti-KPK yang dapat saja hadir di parlemen, harus dibangun dan dipastikan hadir sistemnya. Di samping jaminan di dalam UU KPK, anggaran yang ada tidak hanya mesti naik, tapi jika dibandingkan dengan perkapita penduduk Indonesia memang sesuai untuk kerja-kerja KPK. Penulis berpandangan, perbedaan anggaran perkapita di tahun 2013 antra ICAC Hong Kong yang US\$ 121,87 dengan anggaran perkapita KPK yang hanya US\$ 0,276, atau berbeda hingga 441,6 kali, sebaiknya tidak terulang lagi. Tentu dengan memperhatikan kemampuan penganggaran kita, pemenuhan anggaran pemberantasan korupsi di KPK, sebagaimana juga anggaran penanganan perkara di kepolisian dan kejaksaan harus terus diperbaiki.

Masih terkait dengan anggaran, yang tidak kalah pentingnya adalah, KPK harus diberikan sistem remunerasi yang sesuai dengan beban berat tugas mereka. Karena tugasnya yang berbahaya, pimpinan dan pegawai yang direkrut seharusnya adalah putra-putri terbaik bangsa Indonesia, maka sangat wajar jika sistem penggajian

dan kompensasi yang diterima pimpinan dan pegawai KPK adalah yang terbaik di Indonesia, atau yang tertinggi di tanah air, tentu dengan tetap memperhatikan kewajaran dan kemampuan negara untuk membayarnya.

Sistem remunerasi yang baik harus dibangun dan dimiliki oleh KPK, dan menjadi salah satu sistem yang menopang prinsip independensi kelembagaan KPK. Saya mendengar kompensasi di KPK sudah beberapa lama tidak mengalami penyesuaian. Hal demikian tentu tidak baik dan akan mengganggu sistem *reward and punishment* kepegawaian yang harusnya menjadi daya tahan yang menguatkan KPK dalam memberantas korupsi. Ke depan, harus dibangun sistem remunerasi yang terus meningkat dan disesuaikan dengan capaian kinerja yang dirumuskan dalam Peraturan Presiden. Sebenarnya dapat pula dirumuskan dalam Peraturan KPK, sebagai *selfregulatory body*, tetapi karena substansi yang dirumuskan adalah soal remunerasi, maka guna menghindari benturan kepentingan, sebaiknya dirumuskan dalam bentuk Perpres, yang tetap harus disusun secara profesional dan tidak menjadi alat daya tawar pemerintah kepada KPK.

2. Jaminan Kewenangan yang Kuat

a. Mempertahankan Kewenangan KPK

Kewenangan yang komprehensif, kuat dan jelas adalah keniscayaan bagi berhasilnya tugas-tugas pemberantasan korupsi, utamanya yang dilakukan komisi antikorupsi. Karena itu terkait kewenangan ini ditegaskan sebagai prinsip pertama dalam *Jakarta's Principles* dengan bahasa yang tegas: **Mandate**.

Terkait dengan kewenangan ini, KPK adalah salah satu lembaga yang kewenangannya sudah cukup komprehensif, mencakup pencegahan dan penindakan; melingkupi kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; lebih jauh juga melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk untuk mengambil alih kasus korupsi yang sedang ditangani lembaga penegak hukum yang lain.

Dari 69 negara yang dikaji KPK, semua negara memberikan kewenangan pencegahan kepada lembaga antikorupsinya, kecuali

dua negara yaitu Kroasia dan Estonia; seluruh ke 69 negara memberikan kewenangan penyidikan. Sedangkan kewenangan penuntutan adalah yang lebih variatif, yaitu minoritas 28 negara memberikan kewenangan penuntutan, dan sisanya lebih banyak 41 negara tidak memberikan kewenangan penuntutan kepada lembaga antikorupsinya. Maka kewenangan yang dimiliki KPK sudah cukup memadai untuk menjalankan tugasnya, bahkan termasuk yang komprehensif jika dibandingkan dengan negara lain.

Apalagi kewenangan yang kuat itu ditambah dengan otorisasi untuk melakukan *modern investigation* seperti penyadapan, maka kerja-kerja KPK memang seharusnya lebih efektif. Terlebih, dalam putusan MK yang menguji UU KPK, tidak hanya independensi kelembagaan KPK yang disahkan konsitusionalitasnya, kewenangan-kewenangan strategis KPK itu dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan sejalan dengan politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa.

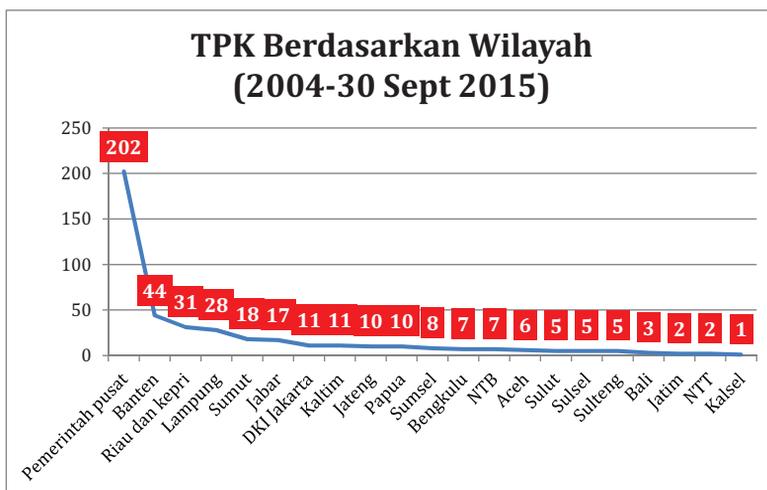
Maka, kewenangan KPK yang demikian seharusnya tidak dikurangi, atau dibatasi misalnya melalui perubahan UU KPK yang menghilangkan kewenangan penuntutan, atau pembatasan penyadapan melalui izin kepada hakim. Dalam kondisi peradilan kita yang sudah lebih baik izin penyadapan kepada hakim itu memang patut dilakukan. Namun ketika profesi hakim kita masih rentan dengan praktik koruptif, maka izin hakim untuk penyadapan sebaiknya tidak dimasukkan dalam sistem kerja KPK dulu. Soal aturan penyadapan sebaiknya dirumuskan dalam Undang-undang, sebagaimana putusan MK, sedangkan teknisnya menjadi wilayah kewenangan KPK sendiri untuk mengaturnya, yang audit kinerjanya harus dapat dilakukan oleh instansi lain yang berwenang, misalnya Kemenkominfo.

b. Menguatkan KPK melalui Kantor Perwakilan

Soal kantor perwakilan tidaklah terkait dan merupakan keharusan bagi suatu komisi antikorupsi. Karena itu dalam *Jakarta's Principles* pun tidak ada prinsip yang mensyaratkan adanya kantor perwakilan bagi suatu komisi antikorupsi. Soal kantor perwakilan ini lebih pada upaya komisi untuk lebih memperluas daya jangkauannya

dalam memberantas korupsi, terutama untuk negara yang wilayahnya luas, dan korupsinya masih mewabah.

Yang pasti, secara global, kebanyakan komisi antikorupsi memilih untuk membuka kantor perwakilan untuk meningkatkan upaya pemberantasan korupsinya. Terbukti, dari 49 negara yang dikaji KPK, mayoritas negara memiliki lembaga perwakilan, yaitu 32 negara, sedangkan sisanya 17 negara tidak memiliki kantor perwakilan, termasuk KPK Indonesia. Meskipun dari 32 negara yang memiliki kantor perwakilan itu, tidak semua kemudian memiliki perwakilan di setiap daerahnya (provinsi atau negara bagian). Indonesia termasuk di antara mayoritas negara yang tidak memiliki kantor perwakilan di daerah.



Dari grafik wilayah yang paling banyak terjerat korupsi, terlihat bahwa KPK masih fokus pada korupsi pada level nasional. Sedangkan untuk daerah Banten masih merupakan provinsi yang paling banyak kasus korupsinya di KPK, disusul dengan Provinsi Riau dan Kepulauan Riau. Penulis sendiri berpandangan sama dengan PuKAT Korupsi bahwa, ada baiknya KPK membuka kantor perwakilan dengan mempertimbangkan kemampuan SDM dan anggaran KPK sendiri, serta terlebih dulu memilih wilayah yang memang diperlukan pembukaan kantor provinsi, karena sejalan dengan road map pemberantasan korupsi KPK, salah satunya jika

di daerah itu banyak persoalan korupsi, seperti Riau misalnya, yang tiga gubernurnya terjerat kasus korupsi di KPK.

3. Perbaiki Sistem Kontrol KPK

Sebagai lembaga negara independen bukan berarti komisi antikorupsi menjadi bebas dari sistem kontrol. Apalagi lembaga independen biasanya juga mempunyai kewenangan yang besar. Karena itu, lembaga negara independen yang punya kewenangan kuat seperti KPK justru membutuhkan fungsi kontrol agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Namun, sistem kontrol mesti didesain sedemikian rupa agar tidak justru membuka ruang intervensi yang justru membahayakan independensi.

Maka, sistem kontrol mesti dimulai dari: *satu*, internal-personal pimpinan dan pegawai KPK sendiri. Artinya proses seleksi pimpinan dan rekrutmen pegawai mesti dibuat sangat selektif sehingga memastikan yang terpilih hanyalah orang-orang terbaik integritas dan kompetensinya. Selanjutnya, *dua*, perlu dikuatkan sistem kontrol internal-institusional di KPK sendiri, yaitu dengan penguatan materi *code of conduct* serta penegakan kode etik di internal KPK. Saat ini kode etik di KPK dianggap salah satu yang terbaik, namun tetap perlu dilakukan reevaluasi agar berjalan lebih tegas dan efektif. Sistem kontrol yang *ketiga* tentu dari eksternal KPK. Sistem kontrol demikian merupakan bagian dari sistem *checks and balances* yang berjalan dan juga berlaku bagi lembaga negara independen sekalipun. Itu artinya, KPK tetap harus dapat dikontrol secara benar melalui parlemen dalam hal pengawasan rakyat; melalui BPK terkait audit keuangan; melalui Kemenkominfo terkait audit penyadapan; dan melalui pengadilan tipikor terkait kewenangan penindakannya.

Soal pengawasan terhadap lembaga independen semacam KPK ini perlu dilakukan kajian lebih serius tentang bagaimana pola hubungannya dengan organ utama konstitusi lainnya. Setiap organ utama konstitusi tentu juga mempunyai derajat independensinya sendiri-sendiri, yang tidak memungkinkan intervensi oleh lembaga negara lain; tetapi tidak menutup kemungkinan untuk relasi saling

kontrol. Maka rumusan bagaimana independensi yang terjaga di satu sisi, dengan tetap berjalannya mekanisme saling kontrol di antara lembaga adalah satu konsep yang harus terus dikuatkan seiring dengan makin kokohnya kematangan berdemokrasi suatu negara.

Yang pasti independensi itu lebih melekat pada lembaga dan tugas wewenangnya, tidak melekat pada masing-masing individu pimpinan atau anggotanya. Terlebih jika masing-masing individu telah melakukan tindak pidana, maka tidak ada proteksi yang dapat dia gunakan untuk berlindung, tidak pula konsep independensi kelembagaannya. Setiap orang yang melanggar hukum, harus diproses sama secara hukum. Konsep imunitas terbatas yang dimiliki setiap lembaga negara, termasuk pada lembaga independen semacam KPK, tidak menyebabkan pimpinan atau pegawainya bebas melakukan pelanggaran hukum. Namun, harus dipastikan bahwa proses hukum yang dijalannya bukanlah bentuk serangan balik, karena itu, di beberapa negara imunitas diberikan sampai berakhir masa jabatan. Saya menyetujui konsep imunitas terbatas demikian, kecuali dalam hal kejahatan berat yang tertangkap tangan. Misalnya jika pimpinan KPK tertangkap tangan menerima suap, atau tertangkap tangan menjadi pengedar narkoba, maka ia harus tetap diproses hukum, dan tidak boleh berlindung di balik konsep imunitas terbatas.

BAB IV PENUTUP

Setelah 12 tahun KPK menjalankan tugasnya selaku komisi independen pemberantasan korupsi, tentu amat wajar jika dilakukan evaluasi. Pasti ada capaian di samping hal-hal yang harus diperbaiki. Pada bagian sebelumnya telah diuraikan panjang lebar bagaimana capaian dan catatan perbaikan itu, dan tidak akan lagi semua diulangi pada bagian ini. Yang pasti KPK harus makin dikuatkan, bukan justru dilemahkan, apalagi dibubarkan.

Beberapa kekurangan tentu harus diperbaiki misalnya penindakan pada aparat penegakan hukum yang masih minim; pencegahan melalui kewenangan koordinasi dan supervisi yang masih berjalan kurang optimal; hingga realisasi anggaran yang masih belum sesuai harapan perencanaan. Hal-hal tersebut sangat esensial untuk kesuksesan kerja KPK. Tentu maksudnya bukan menangkap sebanyak mungkin penegak hukum, tetapi memberantas praktik mafia hukum secara lebih massif, yang mau tidak mau tentu berkonsekuensi dengan harus meningkatnya penindakan bagi penegak hukum, sebagaimana KPK telah cukup berhasil melaksanakan tugas penindakan pada penyelenggara negara yang lainnya.

Penindakan pada korupsi oleh penegak hukum tentu akan sangat signifikan berdampak pada sisi pencegahan, termasuk pentingnya kewenangan koordinasi dan supervisi yang dimiliki KPK. Fakta bahwa KPK selalu berhadapan dengan “serangan balik” setiap kali berupaya menindak dugaan korupsi oleh oknum petinggi Polri, menunjukkan bahwa upaya lebih serius pada korupsi oleh penegak hukum harus makin diefektifkan.

Terkait kelembagaan, KPK sebaiknya ditingkatkan dari hanya berlandaskan undang-undang, menjadi organ konstitusi yang berdasarkan UUD 1945. Selanjutnya, independensi KPK perlu tambah dikuatkan dengan perbaikan rekrutmen serta perlindungan terbatas bagi pimpinan dan pegawai KPK; termasuk untuk memunyai penyidik dan penuntut sendiri, yang tetap, bukan lagi bagian dari instansi penegak hukum yang lain. Lebih jauh, jaminan ketersediaan

anggaran, termasuk bagi remunerasi pimpinan dan KPK yang harus merekrut putra-putri terbaik bangsa, juga harus diperhatikan.

Di sisi kewenangan, hal yang sudah dimiliki oleh KPK sekarang harus dikawal agar tidak dikurangi, khususnya melalui perubahan UU KPK. Sebaliknya, penguatan kewenangan harus diberikan kepada KPK, sesuai putusan MK yang menegaskan kewenangan-kewenangan strategis KPK, termasuk penegasan MK atas politik hukum pemberantasan korupsi yang luar biasa adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Last but not least, sistem kontrol di KPK harus terus diperbaiki, baik secara internal-personal, internal-institusional, maupun eksternal yang tetap berbasis mekanisme checks and balances.

Akhirnya, pemberantasan korupsi yang dilakukan KPK sebenarnya adalah ikhtiar kita sebagai bangsa untuk makin merdeka dari penjajahan korupsi. KPK adalah kita. Kita yang ingin Indonesia yang makin sejahtera, adil, dan demokratis. Setiap upaya melawan penjahat tetap membutuhkan pemimpin. Benar menurut Quah, “*Political will is perhaps the most important precondition for the effectiveness of an ACA*”.²²⁰ Upaya pemberantasan korupsi—meskipun nyata-nyata adalah upaya penegakan hukum, harus diakui—tidak akan pernah berhasil tanpa dukungan politik yang kuat. Yang memiliki tanggung jawab agar dukungan politik itu tetap sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi adalah para pemimpin politik. Meskipun, kita tentu tidak dapat hanya menyerahkan kepercayaan itu demikian saja kepada mereka. Kita, rakyat Indonesia, tetaplah harus memastikan bahwa para pemimpin itu sejalan dengan upaya bangsa Indonesia dalam memerdekakan diri dari penjajahan korupsi. Jika mereka sejalan kita dukung penuh, jika mereka berkhianat, kita pastikan mereka tidak akan pernah lagi memimpin perjuangan kita melawan penjajahan para koruptor.

220 Quah, halaman 89.

DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, Bruce, *The New Separation of Powers*, *Harvard Law Review*, Volume 113 (2003).
- Arifin, Firmansyah, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, (2005).
- Asimow, Michael R., *Administrative Law* (2002).
- Asshiddiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2006).
- Azra, Azyumardi, dan Saiful Umam (editor), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik* (1998).
- Baer, Susan D., *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15 (1988).
- Diansyah, Febri, Emerson Yuntho, dan Donal Fariz, *Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi* (2011)
- Diansyah, Febri, *Membunuh KPK*, *Kompas*, 3 Oktober 2012.
- Funk, William F., dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001).
- Gillardi, Fabricio, *Delegation in the Regulatory State* (2008).
- Harun, Refly, *Putusan MK Balada KPKPN*, *Kompas*, 3 April 2004.
- Haryadi, Dedi, *Optimalisasi Fungsi Koordinasi dan Supervisi KPK*, *Kompas*, 23 November 2015.
- Indrayana, Denny, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan* (2008).
- Indrayana, Denny, *Urgensi Perppu Perlindungan KPK*, *Kompas*, 3 Februari 2015.
- Isra, Saldi, *Persekongkolan Eksekutif-Legislatif: Likuidasi KPKPN*, *Kompas*, 14 Desember 2002.
- Jr., William F. Fox, *Understanding Administrative Law* (2000).

- Lehoucq, Fabrice E., *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, Journal International Political Science Review, Vol. 23, No. 1 (2002).
- Meny, Yves, dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3rd edition* (1998).
- Milakovich, Michael E., dan George J. Gordon, *Public Administration in America*, Seventh Edition, (Boston: Wadsworth and Thomson Learning (2001).
- Misiroglu, Gina, *The Handy Politics Answer Book* (2003).
- Mochtar, Zainal Arifin, *Dinamika Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi* (2015).
- Nasution, A.H., *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 5: Kenangan Masa Orde Lama* ((1989).
- Preworski, Adam, "The State and Citizen", makalah seminar "*Society and The Reform of The State*", Sao Paulo, Brazil, Maret 1998.
- Skach, Cindy, *The Newest Separation of Powers*, Oxford Journal Vol. 5, No. 1 (2007).
- Sonmez, Umit, *Independent Regulatory Agencies: The World Experience Case and The Turkish Case*, Thesis on The Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, September 2004.
- Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (1999).
- Wijaya, Pan Mohammad Faiz Kusuma, *The Role of the Constitutional Court in Securing Constitutional Government in Indonesia*, University of Queensland (2016).
- Quah, John S.T. *Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis*, *International Public Management Review*, Volume 8 Issue 2 (2007).
- _____, *Presiden Bubarkan Tim Pemberantasan Korupsi*, Kompas 12 Juni 2007.
- _____, *Profil Lembaga Antikorupsi di Berbagai Negara: Dasar Hukum Pembentukan, Kewenangan, Anggaran, SDM, Struktur Organisasi, Kantor Perwakilan, Gedung, Kontak Informasi*, Komisi Pemberantasan Korupsi (2014).
- _____, *Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum, Policy Paper: Study Kelayakan KPK Perwakilan* (2009).

INTERNET

Anggadha, Arry, *Korupsi Meningkat di Jaman Soeharto*, http://politik.news.viva.co.id/news/read/13650-korupsi_meningkat_di_jaman_soeharto, diakses pada 26 Februari 2016.

_____, *Birokrasi di Indonesia*, https://id.wikipedia.org/wiki/Birokrasi_di_Indonesia, diakses pada 22 Februari 2016.

Krisdiyana, Ganjar, Elite, *Selalu Menggagalkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, <https://koranpembebasan.wordpress.com/2011/10/15/elite-selalu-menggagalkan-upaya-pemberantasan-korupsi/>, diakses pada 26 Februari 2016.

Hanggoro, Hendaru Tri, *Kirim Pengaduan ke Tromol No 8*, <http://historia.id/modern/kirim-pengaduan-ke-tromol-no-8>, diakses pada 25 Februari 2016.

Isnaeni, Hendri F., *Keadaan Darurat Korupsi*, <http://historia.id/modern/keadaan-darurat-korupsi> diakses 23 Februari 2016.

_____, *Beberapa Tim Antikorupsi yang Pernah Dibentuk*. <http://makalah-hukum.blogspot.co.id/2007/08/beberapa-tim-antikorupsi-yang-pernah-dibentuk.html>, diakses pada 1 Maret 2016.

<http://www.acch.kpk.go.id>.

_____, *Korupsi dari Dulu Hingga Kini*, <http://www.antikorupsi.org/id/content/korupsi-dari-dulu-hingga-kini>, diakses pada 25 Februari 2016.

_____, http://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?pressRID=3159&charsetID=1, diakses pada 15 November 2015.

Karni, Soejono, *Perkembangan Korupsi dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, [https://soejonokarni.wordpress.com/category/12-perkembangan-korupsi-dan-pemberantasan-korupsi-di-indonesia?](https://soejonokarni.wordpress.com/category/12-perkembangan-korupsi-dan-pemberantasan-korupsi-di-indonesia/), diakses pada 8 Maret 2016.

_____, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKUewjfrZPS6pzLAhVBRI4KHYYrqBpAQFgheMAK&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id%2Findex.php%2Fdownload_file%2Fview%2F9287%2F1763%2F&usq=AFQjCNGiTrWPGuMOPbRY4LMqtzVsvmt2w, diakses pada 29 Februari 2016.

_____, *Budaya Pelemahan Badan Pemberantasan Korupsi dari Masa ke Masa*, <https://www.selasar.com> diakses pada 1 Maret 2016.

_____, *Jalan Panjang Pemburu Koruptor*, <http://www.antikorupsi.org/en/content/jalan-panjang-pemburu-koruptor>, diakses pada 1 Maret 2016.

_____, *Jejak Langkah & Kiprah Pengabdian Kementerian PAN RB* <http://www.menpan.go.id/tentangkami/tentang-kami/kiprah-pengabdian-kementerian-panrb>, diakses pada 22 Februari 2016.

- _____, *Korupsi di Indonesia*, https://id.wikipedia.org/wiki/Korupsi_di_Indonesia, diakses pada 22 Februari 2016.
- Mukthi, MF., *Jaksa Priyatna Pernah Tantang Jenderal Duel Pistol*, <http://historia.id/modern/jaksa-priyatna-pernah-tantang-jenderal-duel-pistol>, diakses pada tanggal 26 Februari 2016.
- Meuko, Nurlis E., dan Arry Anggadha, *Operasi Budhi Mengusik Soekarno*, http://politik.news.viva.co.id/news/read/1427-kandasnya_operasi_budhi, diakses pada 26 Februari 2016.
- _____, *Pembatalan PP tentang TGTPK, Iskandar Kamil: Baca Dulu Pertimbangan Hukumnya*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2321/font-size1-colorff0000b pembatalan-pp-tentang-tgtpkbfontriskandar-kamil-baca-dulu-pertimbangan-hukumnya>, diakses pada 1 Maret 2016.
- Ramdani, Saifulloh, *Pola Pelemahan Badan Pemberantasan Korupsi Dari Masa Ke Masa*, <https://www.selasar.com/budaya/pelemahan-badan-pemberantasan-korupsi-dari-masa-ke-masa#>, diakses 26 Februari 2016.
- _____, *Sejarah Lembaga Kepresidenan Indonesia*, https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_lembaga_kepresidenan_Indonesia#Periode_1950.E2.80.931959, diakses pada 24 Februari 2016.
- _____, *Sejarah Penegakkan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, <https://polmas.wordpress.com/2011/03/15/>, diakses pada 29 Februari 2016.
- _____, The Indonesian Center for Police & Security Studies, *Sejarah Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, 15 Maret 2011 diakses <https://polmas.wordpress.com/2011/03/15/>, pada 22 Februari 2016.
- _____, *Tim Tastipikor Akan Ekspose Hasil Kerja kepada Presiden*, <http://www.antaranews.com/print/62448/tim-tastipikor-akan-ekspose-hasil-kerja-kepada-presiden>, diakses pada 1 Maret 2016.
- Wiki, *Administrative Procedure Act*, https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act, diakses 3 Juli 2007.
- Wiki, *Independent Agencies of the United States Government*, https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government, diakses 3 Juli 2007.
- Astri, Wilis Windar, *Dinamika Gerakan Mahasiswa dalam Bingkai Sejarah: Atas Nama Rakyat Indonesia*, <http://pusgerakbemui.blogdetik.com/2010/04/18/dinamika-gerakan-mahasiswa-dalam-bingkai-sejarah-%E2%80%9Catas-nama-rakyat-indonesia%E2%80%9D/>, diakses 27 Februari 2016.

PERATURAN PERUNDANGAN DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

Putusan MK No. 006/PUU-I/2003

Putusan Nomor 069/PUU-II/2004

Putusan MK No. No. 005/PUU-IV/2006

Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006

Putusan Nomor 010/PUU-IV/2006

Putusan Nomor 19/PUU-V/2007

Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

Putusan Nomor 37-39/PUU-VIII/2010

Putusan Nomor 60/PUU-VIII/2010

Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011

Putusan nomor 31/PUU-X/2012

Putusan Nomor 81/PUU-X/2012

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005.

Keputusan Presiden Nomor 277 Tahun 1963.

Keputusan Presiden Nomor 125 Tahun 1964.

Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1970.

Keputusan Presiden Nomor 221 Tahun 1964.

Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967.

Keputusan Presiden Nomor 243 Tahun 1967

Keputusan Presiden Nomor 264 Tahun 1967

Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1968.

Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1964.

Surat Paran Nomor. 18998/60 tertanggal 9 September 1960.

Laporan Tahunan KPK

Laporan Tahunan KPK 2004

Laporan Tahunan KPK 2005

Laporan Tahunan KPK 2006

Laporan Tahunan KPK 2007

Laporan Tahunan KPK 2008

Laporan Tahunan KPK 2009

Laporan Tahunan KPK 2010

Laporan Tahunan KPK 2011

Laporan Tahunan KPK 2012

Laporan Tahunan KPK 2013

Laporan Tahunan KPK 2014

TENTANG PENULIS



@ Copyright Raditya Helabumi Jayakama

DENNY Indrayana lahir di Kotabaru, Pulau Laut, Kalimantan Selatan pada 11 Desember 1972. Dia besar dan menyelesaikan pendidikan hingga sekolah menengah atas di Banjarbaru, masih di provinsi yang sama. Dalam rentang waktu itu, Denny sempat dua tahun bermukim di Manokwari, Papua Barat, mengikuti sang ayah yang bertugas di sana. Memilih ilmu hukum sebagai bidang yang akan digelutinya, Denny melanjutkan pendidikan ke Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada pada 1991 dan meraih gelar sarjana pada 1995. Pada 1996, Denny berangkat ke Amerika Serikat untuk melanjutkan studi Master Hukum (LL.M.) di *University of Minnesota*, dan lulus pada 1997. Kemudian, pada 2002, dia terbang ke Australia untuk menuntut ilmu di *Melbourne Law School, University of Melbourne*, dan berhasil menambah gelar akademis Ph.D. di belakang namanya pada 2005.

Dalam dunia kerja, pada 1997, Denny memulainya dengan menjadi *legal consultant* pada sebuah kantor hukum di Jakarta, sebelum memutuskan untuk pindah dan menetap di Yogyakarta pada 2000. Rencana besar untuk menjadi seorang pengajar mendorong

dia meninggalkan Jakarta. Di Yogyakarta, Denny memulai karier sebagai dosen di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2000), kemudian diterima sebagai pegawai negeri sipil di Fakultas Hukum UGM pada 2001. Hingga sekarang, Denny masih tetap tercatat sebagai dosen di sana. Dari kampus menuju istana. Inilah sebuah lompatan besar yang dibuat anak Banjar ini. Apalagi sebelumnya, Denny dikenal luas sebagai aktivis LSM. Pada 2000—2001, Ia adalah Sekjen Indonesian Court Monitoring, lalu menjadi Direktur pada LSM yang sama pada 2005—2007. Di tahun 2006, Denny mendirikan dan menjadi Ketua Pusat Kajian Anti (Pu-KAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM. Posisi yang kemudian diletakkannya, ketika pada 2008, Denny diangkat sebagai Staf Khusus Presiden Bidang Hukum. Kemudian, jabatannya pada 2009 diperluas menjadi Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, HAM & Pemberantasan KKN.

Selain Staf Khusus Presiden beberapa jabatan penting pernah diemban Denny. Pada 2009, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Tim 8 untuk menyelesaikan kasus yang membelit dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi: Bibit Samad Riyanto dan Chandra M Hamzah, dia ditunjuk sebagai Sekretaris. Demikian juga, saat Presiden membentuk Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum, Denny ditunjuk sebagai Sekretaris. Lalu pada 2011 – 2014, Denny Indrayana menjabat selaku Wakil Menteri Hukum & HAM.

Puncak pencapaian karier akademis Denny diperoleh pada September 2010, tepatnya saat Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, almamater sekaligus tempatnya mengajar, menetapkan Denny sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara. Gelar ini diperoleh seiring aktivitasnya dalam melahirkan karya ilmiah dengan memberikan presentasi makalah serta menulis pada jurnal ilmiah di dalam dan luar negeri. Karena itu, setelah menyelesaikan masa tugasnya Denny kembali ke almamaternya di UGM, dan hingga sekarang menjadi *Visiting Professor* di *Melbourne Law School*, dan *Faculty of Arts, University of Melbourne*. Sebelumnya, pada awal hingga akhir 2015, Denny juga menjadi Senior Advisor untuk isu Antikorupsi dan Bantuan Hukum pada *Australia Indonesia Partnership for Justice*.

Selain “Jangan Bunuh KPK” ini, yang merupakan bukunya yang ke delapan, buku lain yang telah ditulis Denny adalah: 1) *Indonesian Constitutional Reform 1999—2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (2008); 2) *Negeri Para Mafioso* (2008); 3) *Negara antara Ada dan Tiada* (2008); 4) *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (2007); 5) *Indonesia Optimis* (2011); 6) *Cerita di Balik Berita: Jihad Melawan Mafia* (2011); 7) *No Wamen No Cry* (2013).

Atas kerja dan prestasinya, Denny pernah mendapat beberapa penghargaan dari dalam maupun luar negeri. Dia menerima beasiswa untuk menyelesaikan program doktoral di *University of Melbourne* dari *Australian Development Scholarship*, Australia. Dari negeri Kanguru, pada 2009, dia dianugerahi *Australian Alumni Award* di bidang *Sustainable Economic and Social Development*. Selain itu, dalam dua tahun berturut-turut, 2009 dan 2010, Denny dipilih menjadi *legal icon* oleh Majalah *Gatra*. Pada tahun 2013 Denny dinobatkan sebagai *Public Man of the Year* oleh Serikat Perusahaan Pers (*Press Labour Association*). Terakhir pada 2014, Denny menerima penghargaan Bintang Mahaputra dari Presiden Republik Indonesia. (*)

*Keep on fighting
for the better Indonesia*

Jangan Bunuh **KPK**

Komisi Pemberantasan Korupsi

Saya mengenal Prof. Denny, tidak hanya sebagai akademisi, tapi juga sebagai aktivis yang sejak lama konsisten memperjuangkan isu anti korupsi. Saya, Pak Bambang Widjojanto, Prof. Denny dan aktivis anti korupsi lainnya sudah merasakan betul betapa keras dan beratnya perjuangan itu, mulai dari masuk daftar intelijen, teror dan intimidasi, hingga kriminalisasi.

(Abraham Samad, Ketua KPK 2011-2015)

Buku jangan Bunuh KPK menjadi material dan relevan dalam konteks hari ini. Ada kekuatan maha dahsyat yang punya keinginan untuk "menghancurkan" kredibilitas lembaga KPK. Semoga buku ini dapat menjadi signal dan sekaligus komitmen bahwa harapan untuk mensejahterahkan rakyat masih ada, dan harus terus diperjuangkan, sebesar apapun "ongkos" yang harus dikeluarkan. Selamat untuk kolega Prof. Denny Indrayana. Satu lagi sedekah pengetahuan telah diwakafkannya.

(Bambang Wijojanto, Wakil Ketua KPK 2011-2015)

Serangan balik koruptor di republik ini bukan isapan jempol. Fitnah lembaga masyarakat sipil yang bekerja dalam pemberantasan korupsi. Aktivisnya diancam dengan berbagai pelanggaran dan kesalahan kecil yang bisa dipakai untuk memukul balik. Penulis buku ini sendiri, mengalami hal itu.

(Zainal Arifin Mochtar, Ketua PuKAT Korupsi FH UGM)

Kajian mengenai kelembagaan KPK ini bertujuan untuk memberikan perspektif yang kuat pada publik secara luas mengenai arti penting komisi antikorupsi yang independen. Kualifikasi penulis tentu tak terbantahkan lagi. Ia merupakan pribadi yang lengkap, baik sebagai akademisi, sebagai mantan pejabat negara yang melakukan upaya perbaikan pada tata kelola Lembaga Pemasyarakatan, khususnya untuk pelaku korupsi, perbaikan layanan passport, dan lain-lainnya, serta sebagai aktivis antikorupsi yang terlibat langsung melakukan advokasi atas berbagai macam kebijakan publik untuk tujuan pemberantasan korupsi.

(Adnan Topan Husodo, Koordinator ICW)



INTRANS PUBLISHING
REBUT PERUBAHAN DENGAN MEMBACA

Jl. Joyosuko Metro No. 42 Merjosari Malang
Telp. (+62)341-573650
Fax. (+62)341-588010
Email: redaksi.intrans@gmail.com (Pernaskahan)
intrans_malang@yahoo.com (Pemasaran)
www.intranspublishing.com



ISBN: 978-602-6293-03-9

