

LAPORAN PENELITIAN

**TATA KELOLA
LEMBAGA PENEGAK HUKUM
TINDAK PIDANA KORUPSI
DI INDONESIA**



**Disusun Oleh:
Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
2012**

ABSTRAK

Fenomena konflik kewenangan antar lembaga negara belakangan ini sering muncul terutama setelah lahirnya berbagai lembaga baru, baik berdasarkan UUD 1945 seperti Komisi Yudisial, UU seperti KPK maupun Perpres dan Keppres yang bahkan lebih banyak lagi, diantaranya UKP4 dan DNPI. Kelahiran lembaga-lembaga baru tersebut lebih banyak dipicu oleh ketidakefektifan lembaga-lembaga yang telah ada terlebih dahulu. Namun nyatanya sebelum hasil kerja lembaga-lembaga baru tersebut optimal, yang timbul justru konflik kewenangan antar lembaga, misalnya konflik yang paling hangat adalah antara KPK dan POLRI dalam kasus dugaan korupsi pengadaan simulator SIM. Berbagai komentar bahkan kajian singkat yang selama ini muncul ke permukaan mengenai kasus tersebut, baik dari akademisi, praktisi maupun berbagai pihak terkait, lebih banyak menyorot siapa sesungguhnya yang memiliki kewenangan berdasarkan interpretasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan KPK dan POLRI atau kembali lagi mempertanyakan urgensi dari keberadaan KPK atau bahkan lembaga-lembaga baru secara keseluruhan, sampai batas tertentu. Komentar atau bahkan kajian singkat tersebut belum mencapai akar permasalahan dari konflik antar lembaga yang selama ini terjadi. Oleh sebab itu, penelitian ini berupaya menemukan akar permasalahan melalui pendekatan uji tata kelola/*governance* lembaga negara terutama dikhususkan bagi lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi. Konflik kewenangan semestinya tidak akan terjadi apabila semua regulasi, keputusan maupun aktifitas didasarkan pada tata kelola lembaga yang baik, bukan hanya berdasarkan kepentingan ‘sesaat’. Dari penelitian tersebut akan tampak potret tata kelola lembaga negara penegak hukum saat ini, selanjutnya apakah telah memenuhi standar tata kelola yang baik (*good governance*) dan dimana akar kemunculan konflik yang selama ini terjadi. Penyebab konflik kewenangan akan tampak dari penilaian terhadap kualitas elemen-elemen tata kelola lembaga di Indonesia. Untuk itu tujuan jangka

panjang dari penelitian ini adalah menjadi salah satu bahan bagi pembaruan kebijakan lembaga negara di Indonesia. Sedangkan target khusus dari penelitian ini adalah menemukan konsep ideal dalam tata kelola kelembagaan negara yang sinergis dan efektif khususnya lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi yakni KPK dan POLRI ke masa depan.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dibantu dengan penelitian hukum empiris. Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, jenis penelitian yang digunakan adalah “penelitian hukum normatif” yang berarti jenis penelitian yang fokus kajiannya menitikberatkan pada asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang berlaku maupun teori-teori hukum yang tersebar dalam berbagai literatur.

Kajian difokuskan pada lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi dalam hal ini KPK dan POLRI untuk mempersempit wilayah kajian dari lembaga penegak hukum secara umum atau lembaga negara secara keseluruhan. Penemuan potret tata kelola lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi beserta penilaian kualitasnya berdasarkan pada 1) studi pustaka baik dari buku, jurnal ataupun artikel terkait dengan teori kelembagaan negara dan tata kelola/*governance*. Selain itu, dari kebijakan dan peraturan perundang-undangan terkait dengan lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi 2) studi perbandingan dengan tata kelola lembaga di negara-negara lain, 3) wawancara dengan beberapa pejabat dari KPK, Kepolisian dan MK 4) beberapa diskusi yang bertujuan untuk mendapat masukan baik dari para ahli maupun pihak lain yang terkait.

Berdasar pada temuan di lapangan dan analisis terhadap data yang diperoleh, maka dikemukakan konsep membangun tata kelola lembaga penegak hukum yang sinergis dan efektif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, yakni dengan menata secara tegas kewenangan lembaga-lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi dengan memperhatikan system *checks and balances* melalui peraturan

perundang-undangan yang berjenis Undang-Undang. Saat ini sebagaimana ketentuan UU No.30 Tahun 2002, maka peran KPK harus dikedepankan, sampai pada saat lembaga permanen yakni POLRI dan Kejaksaan telah dapat melaksanakan tugas, wewenangnya secara maksimal dan professional.

Kata kunci : tata kelola, lembaga penegak hokum, POLRI, KPK, tindak pidana korupsi.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas bimbingan, rahmat seta kasihNya, laporan penelitian ini dapat diselesaikan. Semula direncanakan akan dapat merampungkan penelitian ini lebih awal, namun ternyata dijumpai berbagai kendala yang luput dari perhatian ketika perencanaan dilakukan. Namun, karena tiada maksud menempatkan berbagai kendala itu sebagai ‘*excuse*’, maka lebih patutlah untuk mensyukuri banyak hal yang berkaitan di sekitar penyelesaian penelitian ini.

Saya menyadari bahwa berhasilnya penulisan laporan penelitian ini, tidak semata-mata merupakan perjuangan diri saya sendiri, tetapi lebih banyak ditentukan oleh berbagai nara sumber yang terkait dengan penelitian ini, maupun para *key informan* yang berhasil dihubungi.

Dalam penelitian ini penulis hendak mengkaji tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal ini menarik penulis dikarenakan saat ini terutama setelah amandemen UUD 1945 telah banyak muncul lembaga-lembaga negara penunjang dalam rangka pelaksanaan kehidupan berdemokrasi sekaligus mengatasi permasalahan yang sangat urgen untuk segera diselesaikan. Namun kehadiran lembaga negara penunjang tersebut membawa perubahan dan permasalahan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, baik di bidang finansial, yuridis maupun sosiologis yang terus berkembang mengikuti dinamika kehidupan demokrasi di Indonesia. Maka menjadi suatu tantangan tersendiri bagi penulis, ketika polanya serba baru dan harus mencari pola yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu penulis berkeinginan menemukan konsep tentang tata kelole lembaga tersebut dalam mengatasi permasalahan bangsa yakni korupsi.

Sehubungan dengan itu, maka dalam kesempatan ini selayaknya dan sepantasnya dengan segala kerendahan hati saya haturkan ucapan terima kasih dan penghargaan serta permohonan maaf yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Robertus Wahyudi Triweko, Ph.D selaku Rektor Universitas Padjadjaran Bandung beserta jajarannya, yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melakukan penelitian.

2. Dr. Budi Husodo Bisowarno, Ir., M.Eng., selaku Ketua LPPM Universitas Katolik Parahyangan, yang telah memfasilitasi penulis untuk melakukan penelitian ini.
3. Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan beserta jajarannya yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian ini.
4. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu pelaksanaan penelitian hingga disusunnya laporan ini.

Penulis menyadari naskah laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, *tiada gading yang tak retak*, karena itu dengan hati yang terbuka, penulis mengharap saran dan masukan dari berbagai pihak yang terkait dengan masalah penelitian ini, demi penyempurnaan karya ini. Penulis sampaikan semoga karya yang sederhana ini mampu memberikan arti dan manfaat bagi semua pihak dalam bersama-sama memajukan bangsa ini kearah yang lebih sejahtera.

Kiranya Tuhan Yang Maha Kasih memberikan limpahan rahmat dan berkat sebagai balasan bagi kita semua.

Bandung, Januari 2013

W.M. Herry Susilowati

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	2
1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian	2
1.4 Kegunaan Penelitian	3
1.5 Ruang Lingkup Penelitian	3
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Tata kelola kelembagaan Negara	4
2.2 Penegakan Hukum dan Aparat Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia	26
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Spesifikasi Penelitian	27
3.2 Metode Pendekatan	28
3.3 Teknik pengumpulan Data	30
3.4 Lokasi Penelitian	31
3.5 Analisis Data	31
3.6 Diagram Fishbone Alir Penelitian.....	34
BAB IV JADWAL PENELITIAN	35
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	
5.1 HASIL	36
5.1.1 Korupsi di Indonesia	36
5.1.2 Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi (POLRI dan KPK).....	42
5.1.3 Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum (POLRI dan KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia	70
5.2 PEMBAHASAN	
5.2.1 Analisa Terhadap Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum (POLRI dan KPK) Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia	74
5.2.2 Membangun Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum (POLRI dan KPK) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	82

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan 96
6.2. Saran..... 97

DAFTAR PUSTAKA 98
LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Perubahan UUD 1945 sebagai salah satu tuntutan reformasi telah menghasilkan perubahan-perubahan substansial bagi kehidupan ketatanegaraan. Terkait dengan hal tersebut, muncul banyak lembaga-lembaga negara baru (peneliti menyebutnya dengan istilah lembaga negara penunjang) sebagai tuntutan untuk membersihkan pemerintahan yang korup. Di samping itu, kehadiran lembaga-lembaga negara penunjang tersebut juga sebagai lembaga kontrol yang mandiri, sekaligus untuk mempertegas implementasi pencapaian tujuan negara sebagaimana yang telah ditentukan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945.

Keberadaannya diidealkan melakukan pengawasan kepada kemungkinan korupnya tingkah polah penguasa negara, lembaga tersebut bersifat independen, dan memiliki fungsi-fungsi campur sari, yaitu semi-legislatif, semi-administratif dan semi-yudikatif. Namun akibat dari ketidakjelasan UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya, terdapat berbagai permasalahan yang timbul berkaitan dengan tata kelola kelembagaan yang tidak efektif dan tidak sinergis dalam perspektif konseptual, kewenangan, hingga financial.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut dapat dikemukakan sengketa kewenangan yang saat ini sedang terjadi antara Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disingkat KPK) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disingkat POLRI) dalam kasus dugaan korupsi pengadaan Alat Simulator SIM). Oleh sebab itu menarik untuk melakukan

penelitian terkait penggunaan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya KPK dan POLRI, dengan judul: “Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia”.

I.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan identifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia?
2. Bagaimana membangun tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi yang sinergis dan efektif di Indonesia?

I.3 Maksud dan Tujuan

Adapun maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.
2. Menemukan dan mengembangkan bagaimana seharusnya membangun tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi yang sinergis dan efektif di Indonesia.

I.4 Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menemukan konsep tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya KPK dan POLRI.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menemukan dan mengembangkan formula membangun tata kelola lembaga penegakan hukum tindak pidana korupsi yang sinergis dan efektif di Indonesia, khususnya KPK dan POLRI.

I.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini masuk wilayah hukum tata negara dan hukum administrasi negara, yang akan menelusuri tata kelola kelembagaan negara dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi khususnya KPK dan POLRI. Dalam penelitian ini lembaga negara yang dimaksudkan adalah KPK dan POLRI yang dipilih secara sengaja dengan pertimbangan bahwa saat penelitian ini akan dilakukan, sedang terjadi sengketa kewenangan antara KPK dan POLRI. Selain itu, penelitian ini akan menganalisis implementasi penggunaan kewenangan di lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi khususnya KPK dan POLRI.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tata kelola kelembagaan Negara

Tata kelola berasal dari dua kata yang terdiri dari “tata” dan “kelola”. Menurut kamus besar bahasa Indonesia tata memiliki arti kaidah, aturan, dan susunan; cara menyusun; sistem, dan kelola memiliki arti mengelola yaitu (1) mengendalikan; menyelenggarakan (pemerintahan); (2) mengurus (perusahaan, proyek); (3) menjalankan.¹ Oleh sebab itu, jika kita gabungkan keduanya dapat kita artikan sebagai cara menyusun sistem penyelenggaraan. Kemudian jika dikaitkan dengan kelembagaan Negara, maka dapat diartikan sebagai cara menyusun system penyelenggaraan kewenangan dari lembaga-lembaga Negara untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Selain itu beberapa literatur mengartikan tata kelola adalah perilaku, cara atau metode yang digunakan oleh suatu Institusi, perusahaan atau suatu lembaga untuk mendayagunakan seluruh potensi dan unsur-unsur yang dimiliki secara optimal, dalam mencapai visi misi yang telah ditetapkan.

Secara teknis tata kelola dinyatakan sebagai upaya sistematis dalam suatu proses untuk mencapai tujuan organisasi, melalui fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan tindak lanjut peningkatan. Dengan demikian tata kelola selain melingkupi seluruh proses dan unsur-unsur tersebut juga memiliki

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online. <http://kamusbahasaIndonesia.org>

tujuan utama yaitu peningkatan kualitas institusi, perusahaan atau lembaga tersebut secara terus menerus untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan.²

Tata kelola dapat dipahami sebagai suatu upaya untuk melakukan penataan penyelenggaraan pemerintahan (*governance*). Hal ini tentu menyangkut manajemen pembangunan untuk mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu, tata kelola lembaga negara lebih mengarah pada konsep “*good governance*”. Tata kelola pemerintahan yang baik, lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminology yang terkait dengan hak asasi manusia, demokrasi dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Dengan kata lain dapat dimaknai “*good governance*” sebagai tata kelola pemerintahan yang baik bersih, dan berwibawa. Maksudnya baik yaitu pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber social, budaya, politik, serta ekonomi diatur sesuai dengan kekuasaan yang dilaksanakan masyarakat, sedangkan pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, jujur, dan bertanggung jawab.

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Sementara itu United Nation Development Program (UNDP)

² Buku 10 Tata Kelola Pendidikan, Kementerian Pendidikan.

mendefinisikan *governance* sebagai: “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.

Jika World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, maka UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan Negara. *Politic governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

Delapan (8) Karakteristik *Good Governance* menurut United Nation Development Program (UNDP):

1. *Participation*. Ketertiban masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
2. *Rule of Law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung yang dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.
5. *Consensus orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas
6. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesetaraan dan keadilan.
7. *Efficiency and Effectiveness*. Pengelola sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Istilah *good governance* lahir sejak berakhirnya Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi. Namun pengaturan mengenai *good governance* belum diatur secara khusus dalam bentuk sebuah produk, UU misalnya. Hanya terdapat sebuah regulasi yaitu UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang mengatur penyelenggaraan negara dengan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik (AUPB).

Di dalam UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara yaitu:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

Asas-asas tersebut di atas ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, sementara itu terdapat asas-asas umum pemerintahan yang layak (yang selanjutnya disingkat AAUPL) yang pada dasarnya hanya ditujukan kepada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah *bestuur* pada *algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintahan dalam arti luas.

AAUPL tersebut adalah:³

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas tidak mencampurkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atau pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Secara khusus terkait dengan penelitian ini akan diuraikan lebih lanjut tentang asas tidak mencampur adukkan kewenangan. Untuk asas yang lain akan diuraikan dalam bahasan selanjutnya.

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan asas legalitas. Kewenangan pemerintahan secara umum mencakup tiga hal yakni kewenangan dari segi materiil (*bevoegheid ratione materiale*), kewenangan dari segi wilayah (*bevoegheid ratione loci*), dan kewenangan dari segi waktu (*bevoegheid ratione temporis*). Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek

³ Lihat Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm.192

wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat pemerintahan tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.⁴

Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan kewenangan (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja, jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari kewenangan-kewenangan (*rechtbevoegdhedhen*).⁵

Sifat kewenangan antara lain *ezpressimplied* jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana.⁶

⁴ *Ibid*, hlm.198.

⁵ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.154

⁶ *Ibid*

Sedangkan konsepsional kewenangan dalam sistem administrasi negara dapat dibagi ke dalam tiga bagian, yakni:⁷

1. Kewenangan atas inisiatif sendiri
Kewenangan atas inisiatif sendiri berarti bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundangan yang drajatnya setingkat dengan undang-undang bila keadaannya terpaksa. Dalam keadaan biasa (tidak terpaksa) kewenangan membuat undang-undang (kekuasaan legislatif) dilakukan oleh DPR bersama dengan Presiden.
2. Kewenangan atas delegasi
Kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang yang berisi masalah untuk mengatur ketentuan satu undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang dibuat karena delegasi ini pula dasarnya memang dapat dibuat oleh Presiden sendiri.
3. *Droit Function*
Droit function adalah menafsirkan bagian isi peraturan perundang-undangan yang masih bersifat enunsiatif atau enumeratif.

Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam konsep hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah "*bestuursbevoegheid*" (wewenang pemerintahan).⁸

Kewenangan, menurut Hardjono, meliputi kewenangan antarlembaga negara yang bersifat horisontal dan kewenangan secara vertikal, yaitu berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Seringkali, terjadi kekaburan dalam

⁷ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.55-56

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang op.cit.*, hlm.1-2

menggunakan istilah fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban. Selama ini belum ada konsep hukum yang jelas tentang kata-kata tersebut dari segi hukum dan dasar-dasar teoretis atas pemberian makna-makna tersebut secara komprehensif. Fungsi mempunyai makna yang lebih luas dari pada tugas. Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktivitas agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Tugas selain mempunyai aspek ke dalam juga memiliki aspek keluar. Aspek keluar dari tugas adalah wewenang.⁹

Hubungan antara lembaga dan aktivitas termaknakan (tersimbolkan) dengan penggunaan kata tugas. Gabungan antara tugas-tugas yang dilakukan oleh sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dengan kata wewenang. Oleh karenanya, seharusnya kata tugas dan wewenang dipergunakan secara bersama-sama dalam pembuatan suatu perundang-undangan.¹⁰

Jika diperhatikan, dapat diketahui ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus dapat membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa

⁹ Hardjono, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Makalah Seminar Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Hakultas Hukum Universitas Brawijaya dan KRHN, Malang, 2002. Lihat juga Firmansyah Arifin, dkk, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2004, hlm.27-28

¹⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.211-212

yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif, dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yurisdiksi walaupun dalam praktek perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.¹¹

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar.

Dibandingkan dengan fungsi ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Oleh karena itu, diperlukan pengkajian secara lebih mendalam penggunaan kata wewenang yang diasaskan oleh hukum publik dengan yang diasaskan oleh hukum perdata (privat). Dalam hukum perdata, wewenang selalu dikaitkan dengan hak, sedangkan fungsi selalu berkonotasi dengan kewajiban. Apa konsep hukum perdata itu dapat diterapkan begitu saja pada

¹¹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Pro Justitia No.4 Tahun 2000, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm.22

hukum publik khususnya sengketa tata negara, bukan sengketa perdata, pidana, ataupun tata usaha negara.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan, atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara “atribusi”, “delegasi”, maupun “mandat”. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD) atau ketentuan hukum tata negara. Pada kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang. Akan tetapi, pejabat yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, atau pun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:¹²

- a. *With attributin, power is granted to an administrative authority by an independent legislatif body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislatif body creates independent and previously nonexistent power and assigns them to an authority;*
- b. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;*

¹² J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars AequiLibri, Nijmegen, 1998, hlm.16-18

- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat pada “atribusi”, kewenangan diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang kompeten. Jadi kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk Undang-undang orisinil. Pemberi dan penerima wewenang sudah ada. Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.¹³

“Delegasi” adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada “mandat” tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan pada organ lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil satu tindakan atas namanya. Dengan demikian pada konsep delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi negara yang satu kepada badan administrasi

¹³ H.D. Van Wijk – Willem Konjibenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij, B.V.S-Gravenhage, 1984, hlm.52

negara lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut “delegans”, sedangkan penerima wewenang disebut “delegataris”. Setelah delegans menyerahkan wewenangnya kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris. Mutastis Mutandis berlaku sama dari delegataris kepada sub delegataris.¹⁴ Sesuai dengan pendapat H.D. Lasswell dan A. Kaplan, wewenang adalah kekuasaan (*formal power*).¹⁵

Ada perbedaan mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada “atribusi” kewenangan yang ada siap untuk dilimpahkan, tetapi tidak demikian dengan “delegasi”. Dalam kaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.¹⁶ Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Kewenangan harus dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada (konstitusi) sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi,

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, fourth printing, Yale University Press, New Haven, 1961, hlm.133

¹⁶ *Ibid*

delegasi, dan mandat. Bahkan kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa suatu kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar. Pengertian kewenangan kemudian juga merupakan inti pengertian yang ada, baik dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi.¹⁷

Konsekuensi logis dari pilihan suatu sistem pemerintahan dengan menerapkan prinsip *checks and balances* adalah timbulnya sengketa atau pertentangan antarorgan kelembagaannegara yang diletakkan secara sederajat dan saling kontrol. Lahirnya sengketa tidak lain karena adanya persinggungan kepentingan yang tidak dapat dikompromikan. Ketika suatu lembaga mempunyai kewenangan dan kemudian terjadi sengketa kewenangan dengan lembaga lainnya, maka kita akan melihat kembali pada tataran tata kelola penggunaan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tersebut.

2.2 Penegakan Hukum dan Aparat Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

Tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran hak-hak social dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi dapat digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Oleh sebab itu pemberantasannya juga

¹⁷ F.A.M. Stroik dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats en Administratiefrecht*, samson, Alpen, 1983, hlm.3. menyatakan: *de overheidsbevoegheid is de bevoedheid positief recht vast te stelen en te handhaven. Om posititet recht te kunnen vast stelen en handhaven is en bevoedheid roodzakelijk. Zonder bevoedheid kunnen geen juridish correcte besluiten genomen worden. Het begrip bevoedheid is an ook een kambegrip in het staats – en bestuursrecht.*

harus dilakukan dengan cara yang luar biasa juga (*extra-ordinary enforcement*).

Menurut Romli Atmasasmita,¹⁸ bahwa:

Korupsi di Indonesia sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra-ordinary crimes*), sehingga tuntutan ketersediaan perangkat hukum yang sangat luar biasa dan canggih serta kelembagaan yang menangani korupsi tersebut tidak dapat dielakkan lagi. Kiranya rakyat Indonesia sepakat bahwa korupsi harus dicegah dan dibasmi dari tanah air, karena korupsi sudah terbukti sangat menyengsarakan rakyat bahkan sudah merupakan pelanggaran hak-hak ekonomi dan social rakyat Indonesia.

Tindakan-tindakan sebagai kejahatan luar biasa yang dapat digolongkan sebagai korupsi menurut KPK berdasar UU No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah:¹⁹

1. Kerugian Negara (Pasal 2 &3)
2. Suap-menyuap (Pasal 5 ayat (1) huruf a & b; Pasal 5 ayat (2); Pasal 6 ayat (1) huruf a & b; Pasal 6 ayat (2); Pasal 11; Pasal 12 huruf a, b, c, dan d; Pasal 13).
3. Penggelapan dalam jabatan (Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a,b, dan c)
4. Pemerasan (Pasal 12 huruf e, g, dan f).
5. Perbuatan curang (Pasal 7 ayat (1) huruf a, b, c,dan d; Pasal 7 ayat (2); dan Pasal 12 huruf b).
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan (Pasal 12 huruf i)
7. Gratifikasi (Pasal 12 B jo Pasal 12 C)

Makna korupsi dapat juga ditelusuri dari ciri-cirinya yaitu:²⁰

1. Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang.
2. Korupsi pada umumnya melibatkan keserbarahasaan, kecuali ia sudah begitu merajalela, dan begitu mendalam berurat berakar, sehingga

¹⁸ Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Government dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm.25

¹⁹ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami untuk Membasmi – Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit: Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006, hlm.3

²⁰ Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1983, hlm.12-14

- individu-individu yang berkuasa atau mereka yang berada dalam lingkungannya tidak tergoda untuk menyembunyikan perbuatan mereka.
3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik.
 4. Mereka yang mempraktekkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
 5. Mereka yang terlibat korupsi adalah mereka yang menginginkan keputusan-keputusan yang tegas, dan mereka yang mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.
 6. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan.
 7. Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.
 8. Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan tindakan itu.
 9. Suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

Untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law*. Hukum menjadi piranti lunak (*soft ware*) yang mengarahkan, membatasi, serta mengontrol penyelenggaraan negara.²¹

Prinsip-prinsip negara hukum dan pemerintahan yang demokratis menjadi arus utama reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang melahirkan paradigma

²¹ Mahfud M.D., *Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA*. Jakarta, 8 Januari 2009.

baru yang dikenal dengan istilah *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.²²

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka prinsip-prinsip *good governance* hanya mungkin terwujud dan terlaksana apabila diterjemahkan dalam aturan hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan dan ditegakkan dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, *good governance* hanya mungkin terwujud jika penegakan hukum dilakukan, khususnya hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan.²³ Oleh karena itu, menjadi hal yang sangat urgen dalam tata kelola pemerintahan bahwa hukum harus ditegakkan secara konsisten dan non diskriminatif.

Istilah penegakan hukum adalah terjemahan dari "*law enforcement*". Dalam *Black's Law Dictionary*, *law enforcement* diuraikan sebagai "*The act of putting something such as a law into effect, the execution of a law, the carrying out of a mandate or command*".²⁴ Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa penegakan hukum sama dengan tindakan represif yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Soerjono Soekanto²⁵ berpendapat, bahwa:

Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang ada dalam kaidah yang mantap dan

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th ed., The Publishers Editorial Staff, St. Paul Minn, West Publishing co. 1990, hlm.348

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hlm.25

sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Sementara itu Satjipto Rahardjo²⁶ mengatakan,:

Penegakan hukum adalah proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum yang menjadi kenyataan. Yang dimaksud dengan keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuatan undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum.

Penegakan hukum menjadi keharusan dalam pengelolaan pemerintahan secara professional. Seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan,²⁷ bahwa:

Penegakan hukum yang benar adalah penegakan hukum yang adil dan berkeadilan, dan penegakan hukum yang adil adalah penegakan hukum yang memberikan perlindungan dan manfaat yang besar bagi setiap orang dan pencari keadilan itu sendiri. Sejauhmana pemahaman terhadap makna dan pelaksanaan penegakan hokum akan sangat menentukan secara riil citra hokum dalam masyarakat. Rangkaian asas dan kaidah yang lengkap, baik dan sempurna tidak banyak berarti bagi masyarakat jika tidak diterapkan atau ditegakkan secara benar dan adil.

Berdasar pendapat tersebut maka sangat besar harapan terlaksananya penegakan hukum tersebut ditangan aparat penegak hukum yang akan menerapkan dan melaksanakannya secara benar dan adil.

Aparatur penegak hukum diharapkan dapat berfungsi secara maksimal dan menjadi tulang punggung dalam penegakan hokum di Indonesia, khususnya dalam penelitian ini adalah terhadap tindak pidana korupsi.

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakarta, 1983, hlm.24

²⁷ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH UNPAD, Bandung, 1999, hlm. 34

Menurut Lawrence M. Friedman tentang elemen-elemen system hukum diuraikan sebagai berikut:²⁸

- (1) *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga)
- (2) *substance* (materi hukum)
- (3) *legal culture* (budaya hukum)

Friedman menggambarkan sistem hukum dalam kalimat-kalimat sebagai berikut:²⁹

In modern American society, the legal system is everywhere with us and around us. To be sure, most of us do not have much contact with courts and lawyers except in emergencies. But not a day goes by, and hardly a waking hour, without contact with law in its broader sense – or with people whose behavior is modified or influence by law. Law is vast, though sometimes invisible, presence.

(Terjemahan bebas penulis: “Pada masyarakat Amerika modern, sistem hukum terdapat di mana saja dan disekitar kita. Untuk memastikan, kebanyakan dari kita tidak memiliki banyak hubungan dengan pengadilan dan pengacara kecuali dalam keadaan darurat atau dengan kebiasaan manusia yang adalah modifikasi atau pengaruh dari hukum. Hukum itu luas meski pun kadang tidak nampak adanya.”)

Elemen pertama yang disebut Friedman adalah *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga), yang dideskripsikan sebagai berikut:³⁰

*We now have a preliminary, rough idea of what we mean when we talk about our system. There are other ways to analyze this complicated and important set of institutions. To begin with, the legal system has **structure**. The system is constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent, long-term*

²⁸ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, W.W. Norton & Co., New York-London, 1984, hlm.1. Lihat pula Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, 1973

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*, hlm.5

patterns – aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for long time to come. This is the structure of the legal system – its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.

(Terjemahan bebas penulis: “Kita sekarang memiliki pendahuluan, ide kasar dari apa yang kita maksud ketika kita berbicara tentang sistem kita. Terdapat cara lain untuk menganalisa seperangkat institusi-institusi yang rumit dan penting. Untuk memulainya, sistem hukum memiliki **struktur**. Sistem berubah dengan konstan; tapi sebagiannya berubah dengan kecepatan yang berbeda, dan tidak setiap bagian berubah secepat bagian yang lain. Terdapat kegigihan, pola jangka panjang – aspek dari sistem yang ada pada hari kemarin (atau mungkin pada abad terakhir) dan akan datang dalam waktu yang lama. Inilah struktur dari sistem hukum – inilah kerangka atau susunan, bagian yang awet, yang memberi suatu bentuk dan definisi dari keseluruhan.”)

Sedangkan elemen kedua yang dipaparkan oleh Friedman adalah *substance*

(ketentuan perundang-undangan) yang digambarkan sebagai berikut:³¹

*Another aspect of the legal system is its **substance**. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, “the law” in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that “by law” a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.*

(Terjemahan bebas penulis: “Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Hal ini berarti aturan aktual, norma dan pola perilaku dari orang-orang yang ada di dalam sistem. Hal ini, pertama, “hukum” pada pengertian umum – faktanya batas kecepatan adalah 55 mil per jam, pencuri dapat dikirim ke penjara, dan “dengan hukum” pembuat acar menulis bahan pada label toplesnya.”)

Sedangkan tentang elemen ketiga adalah *legal culture* (budaya hukum).

Mengenai *legal culture* ini Friedman antara lain mendeskripsikannya sebagai berikut:³²

*Another aspect of the legal system is the **legal culture**. By this is meant the actual rules, norms, and behaviors patterns of people inside the system. This*

³¹ *Ibid*, hlm.6

³² *Ibid*

is, first of all, “the law” in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that “by law” a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.

(Terjemahan bebas penulis: “Aspek lain dari sistem hukum adalah **budaya hukum**. Hal ini berarti aturan aktual, norma dan pola perilaku dari orang-orang yang ada di dalam sistem. Hal ini, pertama, “hukum” pada pengertian umum – faktanya batas kecepatan adalah 55 mil per jam, pencuri dapat dikirim ke penjara, dan “dengan hukum” pembuat acar menulis bahan pada label toplesnya.”)

Dengan menggunakan elemen-elemen sistem hukum dari Friedman tersebut, khususnya terhadap elemen struktur yang menyangkut kelembagaan dan kinerja aparaturnya penegak hukum tindak pidana korupsi yang dalam hal ini adalah POLRI dan KPK, penulis ingin menawarkan konsep pemikiran tentang bagaimana menata lembaga negara penunjang yang telah ada dalam upaya untuk mensinergikan, mengefektifkan dan mengefesiesikan lembaga negara yang ada tersebut.

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia institusi yang berwenang memberantas korupsi adalah Kepolisian Negara RI (yang selanjutnya disingkat POLRI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disingkat KPK), dan Kejaksaan Agung RI. Terkait dengan penelitian ini, yang akan menjadi objek penelitian dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia aparaturnya yang dimaksud adalah POLRI dan KPK.

Dasar hukum keberadaan POLRI diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kewenangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi bagi POLRI sebagaimana diinstruksikan dalam Instruksi Presiden RI

No.5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Huruf Kesebelas butir

10 diinstruksikan kepada Kepala Kepolisian Negara RI, sebagai berikut:

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

Selanjutnya institusi lain yang berwenang memberantas korupsi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) diatur dalam beberapa aturan hokum positif yaitu:

- a. Ketetapan MPR RI No.VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
Pasal 2 angka 6 huruf a Tap MPR RI No.VIII/MPR/2001, yaitu:
Arah kebijakan pemberantasan korupsi, kolusi dan npotisme adalah membentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b. UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
Pasal 43 ayat (1) UU No.31 Tahun 1999:
Dalam waktu pangling lambat 2 (dua) tahun sejak berlakunya UU No.31 Tahun 1999 segera dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
Pasal 2 UU No.30 Tahun 2002:

Dengan Undang-Undang nomor 30 tahun 2002 dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut **Komisi Pemberantasan Korupsi**.

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melakukan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk dengan visi mewujudkan lembaga yang mampu mewujudkan Indonesia yang bebas dari korupsi. Misi dari KPK adalah pendobrak dan pendorong Indonesia yang bebas dari korupsi serta menjadi pemimpin dan penggerak perubahan untuk mewujudkan Indonesia yang bebas dari korupsi.

KPK mempunyai tugas:³³

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi;
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

KPK dalam melaksanakan tugas, mempunyai wewenang:³⁴

1. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
2. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;

³³ Pasal 6 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁴ Pasal 7 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
5. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

POLRI dan KPK sebagai dua institusi yang berwenang untuk melakukan pemberantasan korupsi diharapkan mampu untuk saling bekerjasama secara professional. Oleh karena itu, akan sangat mungkin terjadi ketidak selarasan yang berujung pada sengketa kewenangan antara POLRI dan KPK.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*³⁵ yaitu menggambarkan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti dalam hal ini teori kewenangan.

Obyek penyelidikan ilmu hukum mencakup keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang terdiri dari: Pertama, penyelidikan terhadap hukum positif yaitu hukum yang berlaku. Kedua, penyelidikan terhadap hukum yang pernah berlaku. Ketiga, penyelidikan terhadap hukum yang diharapkan berlaku dimasa yang akan datang.

Berdasarkan obyek penelitian di atas, maka jenis penelitian yang digunakan adalah “penelitian hukum normatif” yang berarti jenis penelitian yang fokus kajiannya menitikberatkan pada asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang berlaku maupun teori-teori hukum yang tersebar dalam berbagai literatur.³⁶ Selanjutnya penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dibantu dengan penelitian hukum empiris.³⁷

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1980, hlm.9-10.

³⁶ *Ibid*, hlm.14

³⁷ *Ibid*, hlm.14-15. Lihat juga Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1989, hlm.50

Metode penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mengkaji norma dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, berkaitan dengan arti pentingnya kewenangan lembaga negara penunjang yang dalam hal ini KPK dan POLRI dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk itu dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan berusaha menemukan asas-asas dan konsepsi serta dasar pemikiran yang ada di dalamnya terhadap data sekunder. Penelitian hukum empiris digunakan sebagai bantuan terhadap penelitian hukum normatif untuk mengkaji penggunaan kewenangan dari lembaga negara penunjang tersebut.

3.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini berupaya menemukan konsep ideal dalam tata kelola kelembagaan negara khususnya KPK dan POLRI ke masa depan. Atas dasar itu, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research*.³⁸ Untuk itu metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis analitis normatif, filosofis, historis, sosiologis, perbandingan, teoritis dan futuristik.

Pendekatan yuridis analitis normatif, digunakan untuk mengkaji berbagai kaidah-kaidah hukum yang berlaku (hukum positif) yang berkaitan dengan tata kelola kewenangan KPK dan POLRI dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Pendekatan filosofis, digunakan untuk mengetahui secara mendalam hakikat dari kewenangan yang dimiliki KPK dan POLRI dalam penegakan hukum terkait dengan tindak pidana korupsi.

³⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1979, hlm.15

Pendekatan historis, digunakan untuk mengetahui dan mengkaji sejarah perkembangan dan latar belakang kewenangan KPK dan POLRI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian atas sejarah hukum diterapkan dengan mengungkap data-data dan fakta-fakta serta kaidah-kaidah hukum yang pernah berlaku pada masa lalu sebagai suatu rentetan peristiwa yang tidak terpisahkan dengan keadaan sekarang dalam masalah pembentukan KPK dan POLRI dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pendekatan yuridis sosiologis atau empiris, digunakan untuk mengkaji fakta di lapangan, baik fakta yuridis maupun non-yuridis dalam upaya penggunaan kewenangan KPK dan POLRI dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Pendekatan perbandingan Pendekatan perbandingan/komparatif, digunakan untuk memperbandingkan konsep-konsep tata kelola lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi yang ada di Indonesia dan di negara-negara lain yang dalam hal ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Perancis, dan Thailand sebagai perwakilan negara-negara dunia ketiga.

Pendekatan teoritis, digunakan sebagai pisau analisis tepat tidaknya pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh KPK dan POLRI.

Pendekatan futuristik, digunakan untuk menganalisis tata kelola lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi terkait dengan pelaksanaan kewenangannya dan bagaimanakah formulasi ideal tata kelola lembaga negara penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yang efektif dan efisien.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mengumpulkan data, maka penelitian ini lebih menitikberatkan atau mengutamakan pada penelitian kepustakaan (*library research*) dari pada penelitian lapangan yang sifatnya hanya sebagai penunjang atau pelengkap saja.

Penelitian ini dibagi dalam dua tahapan yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Artinya, penelitian lapangan baru akan dilaksanakan setelah penelitian kepustakaan selesai dilakukan. Namun hal ini tidak berarti konstan melainkan diselingi dan saling mengisi sesuai dengan kebutuhan di lapangan.

Dalam studi kepustakaan dengan menggunakan teknik studi dokumen, maka pengumpulan bahan-bahan hukum tersebut menggunakan sistem kartu yang klasifikasinya berupa kartu kutipan, kartu ikhtisar dan kartu komentar. Untuk itu bahan-bahan hukum sebagai objek penelitian yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- (1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan bersifat otoritatif yang terkait dengan lembaga negara penunjang dan terdiri dari:
 - a. Norma atau kaidah dasar yaitu Undang-undang Dasar 1945.
 - b. Peraturan perundang-undangan; Undang-undang dan Peraturan yang setaraf, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Menteri, dan Peraturan-peraturan Daerah.
- (2) Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer; seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang terkait dengan kewenangan KPK dan POLRI

dalam pemberantasan korupsi. Dalam artian bahwa, meskipun bahan hukum sekunder ini bersifat non-otoritatif, tetapi karena wibawa ilmiah penulisnya, maka dapat dijadikan sumber hukum formal yang disebut doktrin hukum.

(3) Bahan Hukum Tertier, yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, bibliografi, artikel, surat kabar dan majalah serta kamus hukum yang relevan.

Selanjutnya untuk mendapatkan informasi yang mendalam serta untuk menunjang data kepustakaan yang diharapkan sudah dapat menjadi bahan untuk menyelesaikan penelitian, perlu dilakukan penelitian lapangan (*field research*). Data lapangan diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan instrumen daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara (*interview guide*) kepada narasumber ataupun informan, yang terdiri dari para pakar hukum ketatanegaraan, praktisi yang bertugas di KPK dan POLRI.

3.4 Lokasi Penelitian

Dalam upaya mengumpulkan data, maka ditentukan lokasi penelitiannya:

- Mahkamah Konstitusi (MK)
- Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

3.5 Analisis Data

Informasi data hukum yang terkumpul baik dari hasil penelitian kepustakaan dan lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yuridis untuk kemudian ditarik kesimpulan dengan metode deduktif dan induktif, yang selanjutnya hasil penelitian akan dipaparkan dalam bentuk deskriptif analitis.

Dalam mengkaji secara mendalam data yang telah diperoleh di lapangan dan dari bahan hukum yang ada kemudian digabungkan dengan permasalahan yang dipadukan dengan pandangan ahli hukum yang terkait dengan masalah ini, akan ditarik kesimpulan. Adapun pengkajian bahan hukum sebagai data sekunder ini ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Dipelajari dan diidentifikasi norma-norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, untuk dicocokkan dengan teori-teori dan asas-asas hukum serta konsep-konsep hukum yang menjadi fokus penelitian ini. Semua bahan-bahan hukum yang telah berhasil dikaji itu diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sehingga diperoleh intisari dari norma hukum positif tersebut.
- b. Pengkajian terhadap bahan hukum sekunder dilakukan dengan mencermati kartu kutipan yang berisi pendapat atau teori dari para ahli sesuai dengan topik penelitian. Dari kajian itu akan diperoleh gambaran berupa pendapat yang saling memperkuat dan atau pendapat yang berbeda bahkan kontroversial, sehingga dapat ditarik pendapat yang dipandang paling signifikan untuk dijadikan argumen pemecahan masalah yang diteliti.
- c. Pengkajian berikutnya mencari hubungan antara bahan hukum yang satu dengan yang lainnya yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif. Data yang diperoleh akan diolah secara deskriptif

analitis untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap obyek penelitian, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu. Dalam memahami serta memberi arti terhadap fenomena yang kompleks akan menggunakan prinsip analisis. Semua masalah akan dicari dan ditemukan sebab musababnya serta pemecahannya dengan menggunakan analisis yang logis. Fakta yang mendukung tidaklah dibiarkan sebagaimana adanya atau hanya dibuat deskripsinya saja, akan tetapi semua kejadian akan dicari sebab akibatnya dengan menggunakan analisis yang tajam.

Analisis data tidak keluar dari lingkup obyek penelitian, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau pun hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.

Informasi data hukum yang terkumpul baik dari hasil penelitian kepustakaan dan lapangan selanjutnya dianalisis dengan metode analisis normative kualitatif³⁹ untuk kemudian ditarik kesimpulan dengan metode deduktif dan induktif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari informasi-informasi hasil wawancara yang diuraikan oleh nara sumber dan responden, yang disajikan secara deskriptif. Oleh karena itu, akan merupakan analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka-angka.

³⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hlm.25

3.6 Diagram Fishbone Alir Penelitian

TATA KELOLA LEMBAGA PENEGAK HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI



BAB IV
JADWAL PELAKSANAAN

Timeline

**Penelitian: Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi
di Indonesia**

No.	Activities	September				Oktober				November				Desember			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Studi Pustaka																
2	Wawancara																
3	Laporan keuangan																
4	Penyusunan Draf I																
5	Diskusi																
6	Finalisasi																
4	Pelaporan																

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 HASIL

5.1.1 KORUPSI DI INDONESIA

Korupsi di Indonesia sebagai suatu kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crime*), menurut Romli Atmasasmita dikarenakan:⁴⁰

Pertama, masalah korupsi di Indonesia sudah berurat berakar dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara, dan ternyata salah satu program Kabinet Gotong Royong adalah penegakan hukum secara konsisten dan pemberantasan KKN. Masalah korupsi pada tingkat dunia diakui merupakan kejahatan yang sangat kompleks, bersifat sistemik dan meluas dan sudah merupakan suatu binatang gurita yang mencengkeram seluruh tatanan social dan pemerintahan.

Centre for International Crime Prevention (CICP) salah satu organ Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berkedudukan di Wina telah secara luas mendefinisikan korupsi sebagai “*misuse of (public) power for privat gain*”. Berbagai wajah korupsi oleh *CICP* sudah diuraikan termasuk tindak pidana suap (*bribery*); penggelapan (*embezzlement*); penipuan (*freude*); pemerasan yang berkaitan dengan jabatan (*extortion*); penyalahgunaan wewenang (*abuse of discretion*); pemanfaatan kedudukan seseorang dalam aktivitas bisnis untuk kepentingan perorangan yang

⁴⁰ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm.1, 4-5.

bersifat illegal (*exploiting a conflict interest, insider trading*); nepotisme (*nepotism*); komisi yang diterima pejabat public dalam kaitan bisnis (*illegal commissions*) dan kontribusi uang secara illegal untuk partai politik.

Kedua, korupsi yang telah berkembang demikian pesatnya bukan hanya merupakan masalah hukum semata-mata melainkan sesungguhnya merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan social masyarakat Indonesia.

Ketiga, kebocoran APBN selama 4 (empat) Pelita sebesar 30% telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan social yang besar dalam kehidupan masyarakat, karena sebagian terbesar rakyat tidak dapat menikmati hak yang seharusnya kita peroleh. Konsekuensi logis dari keadaan sedemikian, maka korupsi telah melemahkan ketahanan social bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Keempat, penegakan hukum terhadap korupsi dalam kenyataannya telah diberlakukan secara diskriminatif baik berdasarkan status social maupun berdasarkan latar belakang politik seseorang tersangka atau terdakwa.

Kelima, korupsi di Indonesia bukan lagi *Commision of Anti Corruption (ICAC)* di Hongkong telah membuktikan bahwa korupsi dalam era perdagangan global dewasa ini adalah merupakan hasil kolaborasi antara sector public dan sector swasta. Dan justru menurut penelitian tersebut pemberantasan korupsi jenis ini merupakan yang tersulit dibandingkan dengan korupsi yang hanya terjadi di sector public. Kita menyaksikan

bahwa korupsi di Indonesia sudah merupakan kolaborasi antara pelaku di sector public dan sector swasta. Perkembangan kelima cocok dengan perkembangan di tanah air, karena kebijaksanaan pemerintah dalam pembentukan BUMN/BUMD atau penyertaan modal pemerintah kepada sector swasta, sehingga pemberantasan korupsi di Indonesia jauh lebih sulit dari Hongkong, Australia dan Negara-negara lain.

Selanjutnya menurut Abdullah Hehamahua – setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu:⁴¹

1. System penyelenggaraan Negara yang keliru

Sebagai Negara yang baru merdeka atau Negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan, tetapi selama puluhan tahun, mulai dari Orde Lama sampai Era Reformasi ini, pembangunan dilakukan di bidang ekonomi. Padahal setiap Negara yang baru merdeka, terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Konsekuensinya semuanya didatangkan dari luar negeri yang pada gilirannya, menghasilkan penyebab korupsi yang kedua, yaitu:

2. Kompensasi PNS yang rendah

Wajar saja Negara yang baru merdeka tidak memiliki uang cukup untuk membayar kompensasi tinggi kepada pegawainya. Namun disebabkan prioritas pembangunan di bidang ekonomi, sehingga secara fisik dan kultural melahirkan pola konsumerisme, sehingga sekitar

⁴¹ Abdullah Hehamahua sebagaimana dikutip Abu Abdur Rifai, *Terapi Penyakit Korupsi dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*, Republika, Jakarta, 2006, hlm.xxi

90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, melakukan kegiatan pungli maupun *mark-up* kecil-kecilan demi menyeimbangkan pemasukan dan pengeluaran pribadi/keluarga.

3. Pejabat yang serakah

Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh system pembangunan seperti di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara *instant*. Lahirlah sikap serakah di mana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, melakukan *mark-up* proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun sebagai *shareholder* dari perusahaan tersebut.

4. Law enforcement tidak berjalan

Disebabkan para pejabatnya serakah dan PNS-nya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka penegakan hukum tidak berjalan hamper di seluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun di lembaga kemasyarakatan. Segala sesuatu diukur dengan uang. Lahirlah plesetan kata-kata seperti KUHP (Kasih Uang Habis Perkara), Tin (Ten Persen), Ketuhanan Yang Maha Esa (Keuangam Yang Maha Kuasa) dan sebagainya.

5. Hukuman yang ringan terhadap koruptor

Disebabkan *law enforcement* tidak berjalan, di mana aparat penegak hukum bias dibayar, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan, sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi

koruptor. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan proses KKN.

6. Pengawasan yang tidak efektif

Dalam system manajemen yang modern selalu ada instrument yang disebut *internal control* yang bersifat *built-in* dalam setiap unit kerja, sehingga sekecil apa pun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis pula dilakukan perbaikan. *Internal control* di setiap unit tidak berfungsi karena pejabat atau pegawai terkait terlibat KKN. Konon, untuk mengatasinya dibentuklah Irjen dan Bawasda yang bertugas melakukan *internal audit*. Malangnya, system besar penyelenggaraan Negara tidak mengalami perubahan, sehingga Irjen dan Bawasda pun turut bergotong royong dalam menyuburkan KKN.

7. Tidak ada keteladanan pemimpin

Ketika resesi ekonomi (1997), keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari Thailand. Namun, pemimpin Thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana dan satunya kata dengan perbuatan, sehingga lahir dukungan moral dan material dari anggota masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu relative singkat, Thailand telah mengalami *recovery* ekonomi. Di Indonesia, tidak ada pemimpin yang bias dijadikan teladan, maka bukan saja perekonomian Negara yang belum *recover*, bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran.

8. Budaya masyarakat yang kondusif KKN

Dalam Negara agraris seperti Inonesia, masyarakat cenderung paternalistic. Dengan demikian, mereka turut melakukan KKN dalam urusan sehari-hari. Mulai dari mengurus KTP, SIM, STNK, PBB, SPP, pendaftaran anak ke sekolah atau universitas, melamar kerja, dan lain-lain, karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elit politik, tokoh masyarakat, pemuka agama.

Kedua pernyataan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa persoalan korupsi di Indonesia bukan merupakan kejahatan biasa (*ordinary crimes*) tetapi sudah merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) yang akan merusak seluruh sendi kehidupan bangsa dan Negara karena merampas hak ekonomi dan hak social rakyat Indonesia. Di samping itu korupsi juga menyangkut persoalan system, artinya dengan system yang tertata baik, maka akan tertutup kemungkinan peluang terjadinya korupsi. Di samping itu juga adanya kesadaran pribadi dari pejabat atau pun penguasa Negara akan akibat dari korupsi terhadap kehidupan bangsa dan Negara.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, maka perlu dilakukan pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut dengan cara yang juga luar biasa, karena nampak bahwa lembaga penegak hukum yang telah ada ketika itu belum mampu berfungsi secara maksimal, efektif dan efisien dalam memberantas korupsi di Indonesia. Oleh sebab itu, di samping lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi yang telah ada yaitu POLRI dan KEJAKSAAN, maka dibentuklah Komisi

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) berdasar UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

5.1.2 LEMBAGA PENEGAK HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI

Penanganan korupsi dimana pun Negara-negara di dunia saat ini, memiliki persoalan yang luas. Dalam sejarah penegakan hukum tindak pidana korupsi, terbukti keberadaan penegak hukum tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien serta ketiadaan sinergisitas antara aparat penegak hukum. Bahkan dalam beberapa kasus, masyarakat menengarai adanya keterlibatan aparat penegak hukum dalam penanganan kasus korupsi. Paling tidak terdapat tiga hal yang memperkuat argument itu, yaitu:

Pertama, melalui media massa seringkali ditemukan adanya beberapa kasus korupsi besar yang tidak pernah jelas akhir penanganannya.

Kedua, pada kasus tertentu juga sering terjadi adanya kebijakan pengeluaran SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) oleh aparat terkait, sekalipun bukti awal secara yuridis dalam kasus korupsi tersebut sesungguhnya cukup kuat.

Ketiga, walaupun suatu korupsi penanganannya sudah sampai di persidangan pengadilan, seringkali public dikejutkan bahkan dikecewakan oleh adanya vonis-vonis yang melawan arus dan rasa keadilan masyarakat.⁴²

⁴² M. Abdul Kholiq, *Eksistensi dalam Peradilan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Hukum No.26 Vol 11, Mei 2004 hal 31

Menurut Saldi Isra, berdasarkan praktik yang pernah terjadi, setidaknya terdapat lima celah yang membuka ruang kesempatan bagi penegak hukum untuk “menggoreng” aturan hukum yang ada demi mendapatkan keuntungan sesaat, yaitu:⁴³

Pertama, pada tahap awal (baik berupa penyelidikan maupun penyidikan), para penyelidik dan/atau penyidik sangat mungkin memanfaatkan proses tersebut untuk menyalahgunakan kewenangan. Banyak kejadian menunjukkan betapa sebagian penegak hukum berupaya menanggung keuntungan dalam bentuk “negosiasi” dengan mereka yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi.

Dalam batas-batas tertentu, kasus yang pernah menimpa jaksa Urip Tri Gunawan ketika menerima suap dari Artalyta Suryani (Ayin) dapat menjelaskan fenomena ini. Dalam banyak kejadian, proses awal penegakan hukum sering kali dimanfaatkan sebagai ATM (*Automated Teller Machine*) bagi penegak hukum. Misalnya, ketika memberikan kesaksian di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, berkas Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional Glenn Yusuf mengakui terpaksa memberikan uang tunai Rp. 1 milyar kepada jaksa Urip Tri Gunawan (Kompas, 25/07/1998). Pengalaman Glenn Yusup ditambah dengan kasus suap antara jaksa Urip dan Ayin, membuktikan sinyalemen yang berkembang selama ini, penanganan kasus korupsi sarat dengan pemerasan dan suap. Sadar atau tidak, kejadian-kejadian tersebut

⁴³ Saldi Isra, *Hukum Alat Rekayasa Untuk Korupsi?*, dalam Maria Hartiningsih (editor), *Korupsi yang Memiskinkan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2011, hlm.334-337

memberikan kontribusi terhadap menurunnya partisipasi masyarakat untuk turut serta melaporkan adanya indikasi korupsi.

Kedua, untuk kasus-kasus yang secara sederhana dapat dimengerti bahwa praktik korupsi benar adanya, penegak hokum masih dapat melakukan maneuver untuk meraih keuntungan dengan melakukan berbagai rupa penawaran agar pelaku yang terindikasi melakukan korupsi tidak menjadi pesakitan lebih awal. Untuk kemungkinan ini hal yang paling mungkin dilakukan adalah mengupayakan agar pelaku tidak ditahan. Bagaimanapun, pilihan untuk tidak ditahan tentunya diupayakan dengan cara-cara yang tidak benar. Bahkan, bila perhatian public menjadi berkurang karena sebuah proses yang panjang dan bertele-tele, tidak jarang diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Kemungkinan kearah tersebut sangat terbuka karena ruang bagi public menyoal segala bentuk penyimpangan pada tahap penyidikan sangat besar.

Ketiga, bika sebuah kasus korupsi masuk ke persidangan, tidak jarang ada upaya sistematis dengan cara “menggoreng” dakwaan agar pelaku korupsi bias mendapat vonis hakim yang lebih ringan. Sejauh ini, dalam dunia penegakan hukum di negeri ini, upaya merekayasa surat dakwaan bukan cerita baru. Dalam hal ini, penuntut umum paham betul bahwa hakim akan sangat legalistic sehingga apabila ada dakwaan yang jauh atau tidak sesuai dengan perbuatan materiil yang dilakukan, hakim akan membebaskan pelakunya.

Keempat, banyak putusan hakim yang tidak memberikan efek jera dalam *agenda setting* pemberantasan korupsi. Untuk tindak pidana korupsi yang dilakukan dalam “keadaan tertentu” saja tidak pernah ada penjatuhan hukuman maksimal. Padahal, UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memungkinkan untuk menjatuhkan hukuman mati bagi koruptor, “dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan”. Selanjutnya dalam Penjelasan dinyatakan: “Yang dimaksud dengan ‘keadaan tertentu’ dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu Negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai penggolongan tindak pidana korupsi atau pada waktu Negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter”.

Kelima, bila seorang koruptor dinyatakan bersalah dan kemudian harus melalui masa tahanan, masa tahanan dan rumah tahanan memberikan segala macam kemudahan. Selain kemungkinan untuk mendapatkan grasi, hal yang paling umum terjadi pemberian remisi kepada para koruptor. Dengan fasilitas itu, salah satu tujuan pemidanaan untuk memberikan *deterrent effect* (efek jera) bagi pelaku maupun bagi masyarakat sulit dicapai. Dengan fasilitas tersebut, bukan tidak mungkin, bagi sebagian mereka yang terbukti melakukan korupsi, rumah tahanan hanya

merupakan perlintasan antar waktu sembari menghindari dari penglihatan masyarakat.

Pembentukan lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi telah dilakukan sejak Indonesia merdeka sampai saat ini. Berdasar penelusuran literature, maka sekilas akan diuraikan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah RI dalam pemberantasan korupsi dengan dibentuknya lembaga atau badan-badan untuk pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut.

Dalam pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno – korupsi masih merajalela, korupsi yang mengatasnamakan revolusi ini memaksa Presiden Soekarno pada waktu itu untuk membentuk badan pemberantasan korupsi. Setidaknya tercatat tiga kali pembentukan badan pemberantasan korupsi, yaitu Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) yang dipimpin oleh A.H. Nasution dengan dibantu oleh Prof. M. Yamin dan roeslan Abdulgani dan *Operasi Budhi* yang dicanangkan berdasar Keputusan Presiden No.275 Tahun 1963 yang kembali dikuasai oleh A.H. Nasution dengan dibantu oleh Wiryono prodjodikoro yang kemudian diganti menjadi Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi (KOTRAR).

Pemberantasan korupsi pada Orde Lama:

- a. **Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN)** dengan dasar hukum dikeluarkannya UU Keadaan Bahaya.
- b. **Operasi Budhi**, dasar hukumnya Keputusan Presiden No.275 Tahun 1963 dengan tugas menyeret pelaku korupsi ke pengadilan dengan

sasaran utama perusahaan-perusahaan Negara serta lembaga-lembaga Negara lainnya yang dianggap rawan praktek korupsi dan kolusi.

- c. **Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi(KORAN)**, dengan Presiden Soekarno menjadi ketuanya serta dibantu oleh Soebandrto dan Letjen Achmad Yani.

PARAN yang diketuai oleh A.H. Nasution tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan maksimal karena rata-rata pejabat yang diperiksa bersembunyi di balik perlindungan Presiden sampai akhirnya PARAN diserahkan kembali kepada pemerintah pada masa Kabinet Juanda, karena dianggap tidak efektif. PARAN kemudian diganti dengan Operasi Budhi yang memiliki tugas lebih berat yaitu bertujuan penyelesaian dengan siding pengadilan. Sasaran dari Operasi Budhi adalah lembaga-lembaga dan perusahaan Negara. Dalam kurun waktu 3 bulan keuangan Negara yang dapat diselamatkan kurang dari 11 milyar rupiah.⁴⁴

Angka yang cukup fantastis pada waktu itu, namun karena dianggap mengganggu prestise Presiden, sejak Soebandrto menyatakan prestise presiden harus ditegakkan di atas semua kepentingan yang lain dalam suatu pertemuan di Bogor, Operasi Budhi dibubarkan. Diganti dengan KOTRAR (Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi) yang diketuai oleh Presiden Soekarno langsung. Pada titik inilah upaya pemberantasan korupsi di Indonesia berjalan di tempat.⁴⁵

Setelah Orde Lama jatuh, Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto membawa isu pemberantasan korupsi sebagai salah satu agenda utama

⁴⁴ Wisnu Asmoro, *Sejarah Pemberantasan Korupsi*, dalam O.C. Kaligis, *Praktek Tebang Pilih Perkara Korupsi - Jilid I*, P.T. Alumni, Bandung, 2008, hlm.6

⁴⁵ O.C. Kaligis, *Ibid*, hlm.7

pemerintahan yang dipimpinnya. Dalam pidato kenegaraan dihadapan anggota DPR/MPR tanggal 16 Agustus 1967, Presiden Soeharto mengisyaratkan pemberantasan korupsi yang telah merajalela dan berporos di Istana. Pidato tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) yang diketuai oleh Jaksa Agung waktu itu Sugih Arto dengan dibantu Kapolri, Panglima ABRI dan Menteri Kehakiman.

Pada tahun 1970 dibentuklah Komisi Empat yang beranggotakan empat tokoh yaitu Mohammad Hatta, Anwar Tjokroaminoto, Herman Johannes dan Soetopo Yoewono. Komisi Empat ini diketuai oleh Muhammad Hatta dengan target pemeriksaan adanya dugaan penyimpangan di Pertamina, BULOG, penebangan hutan dan beberapa depotensi menyalahgunakan keuangan Negara. Pada saat yang bersamaan angkatan 66 yang dikomandoi oleh Akbar Tandjung juga mendirikan Komisi Antikorupsi yang hanya bertahan selama kurang lebih dua bulan. Pada tahun 1971 lahir pertama kali di Indonesia Undang-Undang Pemberantasan Korupsi yaitu UU No.3 Tahun 1971.

Pada tahun 1977 pemerintah melaksanakan Operasi Penertiban (Opstib) untuk memberantas korupsi. Opstib di bawah komando Pangkopkamtib Laksamana Soedomo dengan potensi menangani 1.127 kasus. Akan tetapi lagi-lagi Opstib tidak terdengar lagi kiprahnya. Hal ini diyakini sebagian orang sebagai akibat dari perbedaan pendapat antara Pangkopkamtib Soedomo dengan A.H. Nasution mengenai metode penanganan korupsi.

Pada tahun 1980-an sampai dengan mundurnya Soeharto sebagai Presiden, penanganan korupsi dirasakan kurang transparan. Dilakukan secara terbatas tanpa

diketahui secara luas oleh public. Beberapa kasus diajukan ke muka pengadilan, tetapi kasus-kasus korupsi tersebut kebanyakan hanya melibatkan aparatur pemerintah kelas bawah. Sebagian masyarakat percaya bahwa pada masa itu korupsi di Indonesia berada pada masa puncak akibat dominasi tentara di semua jabatan-jabatan pemerintahan yang strategis dan jabatan-jabatan politis. Pemerintahan Orde baru yang dikenal penuh dengan KKN (Korupsi kolusi dan Nepotisme).

Pemberantasan korupsi pada Orde Baru:

- a. **Tim Pemberantasan Korupsi** diketuai oleh Jaksa Agung.
- b. **Komite Empat** dengan tugas utama membersihkan Departemen Agama, Bulog, CV. Waringin, PT. Mantrust, Telkom, Pertamina, dll.
- c. **Operasi Tertib** semasa Soedomo sebagai Pangkopkamtib dengan tugas memberantas korupsi.

Pada era reformasi, semangat yang mengebuk-gebu sebagai wujud era baru, kebebasan berpendapat dan keterbukaan informasi memaksa pemimpin Negara pada saat itu untuk segera bertindak agar dinilai berpihak kepada rakyat. Kemudian lahirlah UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disahkan pada masa kepemimpinan Presiden B.J. Habibie.

UU No.31 Tahun 1999 memerintahkan untuk dibentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, namun sebelum komisi tersebut terbentuk pada masa Presiden Abdurrahman Wahid dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) yang dipimpin oleh Jaksa Agung dengan beranggotakan jaksa, polisi dan anggota masyarakat yang kemudian dibubarkan

berdasarkan putusan Mahkamah Agung RI atas *judicial review* terhadap pembentukan TGPTPK dan putusan Praperadilan No.11/Pid/Prap/2000/PN.JAKSEL di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan untuk kasus Hakim Agung Ny. Hj. Harus Kahar, SH dan Ny. Hj. Supraptini Sutarto, SH.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri, KPK mulai menjalankan tugas dan fungsinya, walau pun belum lengkap perangkat hukumnya. Pada tahun 2004 KPK sudah melakukan penyidikan dan persidangan terhadap Gubernur NAD Abdullah Puteh dengan dakwaan tindak pidana korupsi terkait pembelian helikopter yang menurut KPK terdapat *mark-up*.

Setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpilih, di samping keberadaan KPK, dibentuk Tipikor di bawah Jaksa Agung dengan tujuan menuntaskan perkara-perkara dugaan korupsi yang belum ditangani kejaksaan dan perkara-perkara lainnya yang merupakan hasil penyidikan kejaksaan. Pada tahun 2008 KPK menangkap oknum Kejaksaan Agung, anggota DPR-RI dan pejabat-pejabat Bank Indonesia.

Pemberantasan korupsi pada Era Reformasi:

- a. Ketetapan MPR-RI No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- b. Masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie dengan mengeluarkan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme berikut pembentukan berbagai komisi atau badan baru seperti Komisi Pengawas Kekayaan

Pejabat Negara (KPKPN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan Lembaga Ombudsman.

- c. UU No.3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi, karena telah terjadi perkembangan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan para penyelenggara Negara dengan para pengusaha. Kemudian UU No.3 Tahun 1971 diganti dengan UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah lagi dengan UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No.31 Tahun 1999.
- d. Pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) melalui Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 2000. Namun keberadaan TGPTPK melalui *judicial review* Mahkamah Agung, dibubarkan karena bertentangan dengan UU No.31 Tahun 1999. Demikian juga halnya dengan KPKPN, setelah dibentuknya KPK maka tugas KPKPN melebur ke dalam KPK, sehingga KPKPN dengan sendirinya hilang.
- e. Karena lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi dianggap belum berfungsi secara efektif dan efisien, maka pada tanggal 27 Desember 2002 telah diundangkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LN Tahun 2002 No.137, TLN No.4250).

Dalam era keterbukaan saat ini, hampir semua Negara-negara di dunia ini memerangi korupsi. Pembentukan dan penggiatan lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi lebih digalakkan. Lembaga semacam ini bahkan telah menjadi mode untuk mengangkat nilai kepercayaan Negara di mata investor maupun Negara-negara sahabat. Di samping lembaga yang telah ada sebagai lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi, maka Negara-negara dalam memerangi korupsi juga membentuk lembaga independen yang mempunyai kewenangan luar biasa dalam memberantas korupsi.

Pembentukan lembaga independen yang kewenangannya luar biasa dalam memberantas korupsi tersebut, karena disadari efek yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana korupsi yang kemudian mengkategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) tersebut, harus juga diberantas dengan cara yang luar biasa tersebut.

Lembaga-lembaga independen tersebut dapat dicontohkan seperti yang dimiliki oleh Hongkong yang bernama *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*. Komisi ini berwenang menampung tuduhan korupsi dan memeriksanya, tetapi tidak berwenang menuntut. Komisi ini juga mengadakan kampanye untuk meningkatkan kesadaran public dan melakukan audit atas system pengelolaan kementerian dan badan-badan pemerintahan, dari perspektif anti korupsi.⁴⁶ Terbukti komisi ini dapat bekerja efektif memberantas korupsi di Hongkong. Hal ini ternyata tidak saja karena mutu dan tekad stafnya dan kerangka hukum yang sangat bagus dalam memperlancar pelaksanaan tugasnya,

⁴⁶ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.177

namun juga karena konsep pencegahan dan penuntutan yang menjadi bagian dari fungsi-fungsi Komisi tersebut.

Konsep pencegahan ternyata mencakup pendidikan public dan kegiatan meningkatkan kesadaran public akan akibat dari korupsi tersebut. Hal tersebut merupakan kegiatan inti dari badan anti korupsi model Hongkong tersebut, yang mendapat masukan pula dari temuan para penyelidik yang bertugas di bidang penegakan. Hal ini memungkinkan badan ini mengembangkan strategi yang menyeluruh dan terkoordinasi. Negara-negara yang telah mencoba mencontoh model ini ternyata pada umumnya gagal, misalnya Zambia, karena mereka tidak menggunakan pendekatan yang menyeluruh dan tidak memiliki sumber daya yang diperlukan badan anti korupsi untuk melaksanakan tugasnya.

Di samping itu, terjaminnya anggaran yang cukup agar itu dapat melaksanakan tugas dengan efektif, karena anggaran yang memadai menjadi juga factor penyokong keberhasilan tugas dari badan tersebut, badan yang tidak mempunyai anggaran yang memadai pasti akan gagal. Di beberapa Negara, pemerintah memberikan “bagian” tertentu dari dana hasil korupsi yang berhasil diperoleh kembali oleh badan anti korupsi. Pendekatan ini dapat menyebabkan badan ini terlalu giat bekerja dan menyalahgunakan wewenangnya.⁴⁷

Di Uganda dan Papua Nugini, Komisi Anti Korupsi digabung dengan jabatan Ombudsman, namun ada perbedaan peranan yang jelas. Ombudsman bertugas mewujudkan keadilan di bidang administrasi pemerintahan, dan cara paling baik untuk mencapai ini adalah menumbuhkan kepercayaan birokrasi

⁴⁷ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.178

kepada Ombudsman. Sedangkan badan atau komisi yang juga diberi wewenang menyelidiki dan menuntut pegawai negeri, kemungkinan besar lebih banyak ditakuti dari pada dipercayai.⁴⁸

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional, terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itulah diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal efektif, profesional, efisien dan berkesinambungan serta bersinergi.

Di Indonesia, sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa strategi untuk melakukan pemberantasan korupsi sudah ada sejak beberapa decade yang lalu, terlepas dari apakah strategi tersebut didasari dengan niat untuk mencari dukungan politik, meningkatkan citra positif pemerintah atau benar-benar untuk mengurangi kebocoran keuangan Negara. Namun sejarah mencatat, bahwa pemberantasan korupsi telah cukup panjang berjalan di Indonesia, tanpa ada hasil maksimal seperti yang diharapkan.

1. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Berdasarkan fakta di lapangan bahwa institusi penegak hukum yang telah ada, yaitu Kepolisian RI dan Kejaksaan RI tidak dapat kepercayaan, dan legitimasi yang kuat dalam menangani kasus korupsi, bahwa Kepolisian RI (POLRI) dan Kejaksaan RI juga masih dihadapkan pada problem internal dalam

⁴⁸ Lihat lebih lanjut Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2012, hlm.75

mewujudkan kelembagaan yang bersih. oleh sebab itu, maka lahirlah KPK. KPK pada dasarnya menjalankan fungsi eksekutif (penegakan hukum) yang memiliki kewenangan otonom yaitu tidak terikat dengan rantai birokrasi pemerintah, sehingga diharapkan bisa memenuhi harapan masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

Pasal 1 angka 3 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan:

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.

Kemudian pada Pasal 2 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan:

“Dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi.”

Pasal 3 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Pada saat ini pemberantasan tindak pidana korupsi telah dilakukan oleh berbagai institusi yang telah ada seperti kejaksaan dan kepolisian serta badan-badan lain yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh

karena itu, kewenangan KPK diatur secara lebih berhati-hati agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai institusi tersebut, namun di dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajibannya tetap juga terdapat gesekan-gesekan dengan institusi lain yang telah ada sebelumnya.

Adapun tugas, wewenang dan kewajiban KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan:

Pasal 6

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pasal 7

Dalam melaksanakan tugas coordinator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- b. Menetapkan system pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Pasal 8

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

- (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 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 dan kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 9

Pengambilalihan penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dengan alasan:

- a. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak dilanjutkan;
- b. Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- c. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- d. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- e. Hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislative; atau
- f. Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 10

Dalam hal terdapat alasan sebagai dimaksud dalam Pasal 9, Komisi Pemberantasan Korupsi memberitahukan kepada penyidik atau penuntut umum untuk mengambil alih tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Pasal 11

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. Yang menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 12

Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. Memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian keluar negeri;
- c. Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. Memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. Memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- f. Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. Menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. Meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum Negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. Meminta bantuan kepolisian atau instansi lain terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Pasal 13

Dalam melaksanakan tugas pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut:

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara Negara;
- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. Menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- d. Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- f. Melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pasal 14

Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Melakukan pengkajian terhadap system pengelolaan administrasi di semua lembaga Negara dan pemerintah;
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga Negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, system pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

Pasal 15

Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang berkewajiban:

- a. Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- b. Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- c. Menyusun laporan tahunan dan menyampaikan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Menegakkan sumpah jabatan;
- e. Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Berdasarkan ketentuan Pasal-pasal tersebut di atas dapat diketahui bahwa kehadiran KPK diharapkan menjadi pemicu terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga Kepolisian dan Kejaksaan menjadi terpacu untuk bergerak cepat mengusut kasus-kasus dugaan korupsi. Kemudian pendirian KPK merupakan *a temporary way-out*, jalan keluar sementara. Sejatinya, KPK bukan bagian dari system peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia. KPK tidak didesain untuk menggantikan peran kepolisian dan kejaksaan sebagai penegak hukum, sehingga keberadaannya bersifat temporal. Oleh sebab itu, keberadaan KPK juga harus memperkuat keberadaan institusi lain, yaitu

kepolisian dan kejaksaan. Dalam konteks inilah, terdapat tunggakan pekerjaan terhadap fungsi KPK yang lain, yaitu melakukan koordinasi dan supervise terhadap penegak hukum yang lain sebagaimana yang belum kunjung dikerjakan dan diselesaikan dengan baik oleh KPK periode lalu dan yang sekarang. Tunggakan pekerjaan yang lain, adalah mendefinisikan fungsi KPK dalam mencegah terjadinya korupsi.⁴⁹

Bentuk mandat KPK yang besar bukan hanya terimplementasikan dalam fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sekaligus, namun juga fungsi koordinasi dan supervisi dalam konteks pemberantasan korupsi terhadap penegak hukum yang lain, yaitu kepolisian dan kejaksaan, realisasi fungsi ini tidak secara mudah dicerna dan dipahami – untuk tidak dibilang tidak ada – oleh public dan bahkan oleh DPR (yang menjadi satu-satunya lembaga pengawas eksternal KPK tersebut).⁵⁰

Romli Atmasasmita terkait dengan kehadiran KPK mengatakan: “tidak ada satu pun penegak hukum di dunia yang memiliki kewenangan sebesar KPK, yakni sebagai penyelidik, penyidik maupun penuntut umum sekaligus.”⁵¹ Namun demikian, keberadaan KPK tetap bersifat *ad hoc* yaitu sebagai solusi sementara. Jika nantinya kinerja kepolisian dan kejaksaan sudah mampu memenuhi harapan

⁴⁹ Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 85-86.

⁵⁰ *Ibid*, hlm.86

⁵¹ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Loc. Cit.*, hlm.15.

masyarakat atau Indonesia sudah terbebas dari korupsi, maka keberadaan KPK tidak lagi diperlukan.

Dalam era keterbukaan saat ini, hampir semua Negara-negara di dunia ini memerangi korupsi. Pembentukan dan penggiatan lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi lebih digalakkan. Lembaga semacam ini bahkan telah menjadi mode untuk mengangkat nilai kepercayaan Negara di mata investor maupun Negara-negara sahabat. Di samping lembaga yang telah ada sebagai lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi, maka Negara-negara dalam memerangi korupsi juga membentuk lembaga independen yang mempunyai kewenangan luar biasa dalam memberantas korupsi.

Pembentukan lembaga independen yang kewenangannya luar biasa dalam memberantas korupsi tersebut, karena disadari efek yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana korupsi yang kemudian mengkategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) tersebut, harus juga diberantas dengan cara yang luar biasa tersebut.

Lembaga-lembaga independen tersebut dapat dicontohkan seperti yang dimiliki oleh Hongkong yang bernama *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*. Komisi ini berwenang menampung tuduhan korupsi dan memeriksanya, tetapi tidak berwenang menuntut. Komisi ini juga mengadakan kampanye untuk meningkatkan kesadaran public dan melakukan audit atas system pengelolaan kementerian dan badan-badan pemerintahan, dari perspektif anti

korupsi.⁵² Terbukti komisi ini dapat bekerja efektif memberantas korupsi di Hongkong. Hal ini ternyata tidak saja karena mutu dan tekad stafnya dan kerangka hukum yang sangat bagus dalam memperlancar pelaksanaan tugasnya, namun juga karena konsep pencegahan dan penuntutan yang menjadi bagian dari fungsi-fungsi Komisi tersebut.

Konsep pencegahan ternyata mencakup pendidikan public dan kegiatan meningkatkan kesadaran public akan akibat dari korupsi tersebut. Hal tersebut merupakan kegiatan inti dari badan anti korupsi model Hongkong tersebut, yang mendapat masukan pula dari temuan para penyelidik yang bertugas di bidang penegakan. Hal ini memungkinkan badan ini mengembangkan strategi yang menyeluruh dan terkoordinasi. Negara-negara yang telah mencoba mencontoh model ini ternyata pada umumnya gagal, misalnya Zambia, karena mereka tidak menggunakan pendekatan yang menyeluruh dan tidak memiliki sumber daya yang diperlukan badan anti korupsi untuk melaksanakan tugasnya.

Di samping itu, terjaminnya anggaran yang cukup agar itu dapat melaksanakan tugas dengan efektif, karena anggaran yang memadai menjadi juga factor penyokong keberhasilan tugas dari badan tersebut, badan yang tidak mempunyai anggaran yang memadai pasti akan gagal. Di beberapa Negara, pemerintah memberikan “bagian” tertentu dari dana hasil korupsi yang berhasil

⁵² Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.177

diperoleh kembali oleh badan anti korupsi. Pendekatan ini dapat menyebabkan badan ini terlalu giat bekerja dan menyalahgunakan wewenangnya.⁵³

Di Uganda dan Papua Nugini, Komisi Anti Korupsi digabung dengan jabatan Ombudsman, namun ada perbedaan peranan yang jelas. Ombudsman bertugas mewujudkan keadilan di bidang administrasi pemerintahan, dan cara paling baik untuk mencapai ini adalah menumbuhkan kepercayaan birokrasi kepada Ombudsman. Sedangkan badan atau komisi yang juga diberi wewenang menyelidiki dan menuntut pegawai negeri, kemungkinan besar lebih banyak ditakuti dari pada dipercayai.⁵⁴

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional, terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itulah diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal efektif, profesional, efisien dan berkesinambungan serta bersinergi.

Di Indonesia, strategi untuk melakukan pemberantasan korupsi sudah ada sejak beberapa decade yang lalu. Di mulai dari Orde Lama, terlepas dari apakah strategi tersebut didasari dengan niat untuk mencari dukungan politik, meningkatkan citra positif pemerintah atau benar-benar untuk mengurangi kebocoran keuangan Negara. Namun sejarah mencatat, bahwa pemberantasan

⁵³ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.178

⁵⁴ Lihat lebih lanjut Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2012, hlm.75

korupsi telah cukup panjang berjalan di Indonesia, tanpa ada hasil maksimal seperti yang diharapkan.

Lembaga-lembaga pemerintah yang telah ada tidak mengubah dirinya atau mengubah paradigmanya sesuai dengan perubahan lingkungan. Seperti halnya manusia, setiap organisasi merupakan organ hidup (*living organiation*) yang secara dinamis akan berubah sesuai perubahan lingkungan. Sistem manajemen dan organisasi bisnis akan cepat beradaptasi dengan kondisi pasar yang sangat dinamis. Sementara dalam system manajemen pemerintah yang birokratis, organisasi pemerintah akan lamban beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Hal tersebut mengakibatkan suatu kondisi dimana organisasi pemerintah yang telah ada tidak mampu mengakomodasi dan merespon dengan cepat perubahan-perubahan yang sedang dan akan terjadi. Munculnya konsep *reinventing government* atau *new public management* lebih didasari oleh suatu keinginan untuk menjalankan sistem manajemen pemerintah selayaknya dalam bisnis (*run the government like a business*) yang sangat mengedepankan efisiensi dan *customer-oriented*. Oleh karenanya, maka muncul gagasan untuk membentuk lembaga baru yang lebih bersifat otonom dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.⁵⁵

⁵⁵ Taufiq Effendi, *Efektivitas Kelembagaan dan Strategi Penataan Lembaga Non-Struktural: Sebuah Tinjauan Administrasi Negara*, Disampaikan pada Seminar “Formulasi Desain Penataan LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” Tanggal 23 November 2010. Jakarta: Sekretariat Negara RI.

2. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memegang peranan penting dalam Negara, terutama bagi Negara berdasarkan atas hukum seperti Indonesia (lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945). UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, lahir sebagai pengganti UU No.28 Tahun 1997 karena adanya reformasi di bidang hukum yang terjadi di Indonesia yang telah merubah eksistensi POLRI dari yang sebelumnya adalah bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi POLRI yang mandiri. Kemandirian POLRI diharapkan menghilangkan watak militeristik yang sebelumnya masih melekat dan dominan pada perilaku POLRI, sehingga POLRI mampu untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dalam **Pasal 2 UU No.2 Tahun 2002** disebutkan:

Fungsi kepolisian adalah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 13

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

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

Pasal 14:

- (1) Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:
 - a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patrol terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
 - b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas jalan;

- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
 - d. Turut serta dalam pembinaan hokum nasional;
 - e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
 - f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
 - g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hokum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
 - h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensic dan pskologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
 - i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
 - j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
 - k. Memberikan pelayanan kepada masyarkat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian, serta
 - l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 15:

- (1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:
- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
 - b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
 - c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
 - d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
 - e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian;
 - f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
 - g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
 - h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
 - i. Mencari keterangan dan barang bukti;
 - j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;

- k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
 - l. Memberi bantuan pengamanan dalam siding dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
 - m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:
- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
 - b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
 - c. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
 - d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
 - e. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
 - f. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
 - g. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
 - h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian Negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
 - i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
 - j. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
 - k. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.
- (3) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a dan d diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16:

- (1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:
- a. Melakukan penangkapan, penahan, penggeledahan, dan penyitaan;
 - b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
 - c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
 - d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
 - e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
 - f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;

- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - h. Mengadakan penghentian penyidikan;
 - i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
 - j. Mengajukan permohonan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana.
 - k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
 - l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab;
- (2) Tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf l adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
 - b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
 - c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
 - d. Pertimbangan yang layak, berdasarkan keadaan yang memaksud; dan
 - e. Menghormati hak asasi manusia.

Pasal 17:

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan tugas dan wewenangnya di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18:

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri;
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 19:

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan menghindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

Dalam UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dinyatakan bahwa KPK memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap kasus dugaan korupsi. Sedangkan POLRI yang diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, berdasarkan UU No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana, memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan dalam perkara pidana termasuk perkara pidana khusus korupsi.

Kewenangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi bagi POLRI sebagaimana diinstruksikan dalam Inpres No.5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi; diinstruksikan sebagai berikut:

1. Mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan terhadap tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dengan menyelamatkan uang negara.
2. Mengcegah dan memberikan sanksi tegas terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka penegakan hukum.
3. Meningkatkan kerja sama dengan Kejaksaan Republik Indonesia, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, dan Institusi Negara yang terkait dengan upaya penegakan hukum dan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

Jika diperhatikan ketentuan pasal-pasal tersebut, nampaknya POLRI dalam paradigma baru diharapkan dapat memantapkan kedudukan dan peran kepolisian sebagai bagian integral dari upaya reformasi secara keseluruhan. Selanjutnya

berkenaan dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat serta mengemukakan fenomena supremasi hukum, globalisasi, transparansi, dan akuntabilitas telah melahirkan berbagai cara pandang baru dalam melihat tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab kepolisian yang menyebabkan tumbuhnya berbagai tuntutan dan espektasi masyarakat terhadap pelaksanaan tugas kepolisian yang semakin meningkat dan lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan ketika terjadi dugaan tindak pidana korupsi, POLRI juga dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan, tetapi dibandingkan dengan KPK yang mempunyai kewenangan yang lebih khusus dan lebih besar di dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

5.1.3 TATA KELOLA LEMBAGA PENEGAK HUKUM (POLRI DAN KPK) DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Di dalam UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara yaitu:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

Asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) antara lain :

1. Asas Kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara
5. Asas proporsionalitas, yaitu yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Asas-asas tersebut di atas ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, sementara itu terdapat asas-asas umum pemerintahan yang layak (yang selanjutnya disingkat AAUPL) yang pada dasarnya hanya ditujukan kepada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah *bestuur* pada *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintahan dalam arti luas.⁵⁶

AAUPL tersebut adalah:⁵⁷

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas tidak mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atau pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Tata kelola dapat dipahami sebagai suatu upaya untuk melakukan penataan penyelenggaraan pemerintahan (*governance*). Hal ini tentu menyangkut manajemen pembangunan untuk mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu tata kelola lembaga negara lebih mengarah pada konsep “*good governance*”.

⁵⁶ H.D. van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Hoofstukken van Administratief Recht*, Vuga, s'Gravenhage, 1995, hlm.369

⁵⁷ Lihat Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm.192

Pada akhir tahun delapan puluhan sampai masa-masa awal tahun sembilan puluhan, salah satu unsur penting “*good governance*” adalah keharusan bergesernya peranan pemerintah dan diganti dengan mengutamakan peranan masyarakat, tetapi saat ini menguat kembali pandangan bahwa masyarakat justru mengharap peran pemerintah yang kuat, baik di bidang ekonomi maupun dalam usaha mewujudkan “*good society*”.

Dalam hal pemberantasan korupsi, nampaknya tata kelola kelembagan ini sangat dibutuhkan, namun yang harus menjadi perhatian utama adalah keinginan para aparat penegak hukum (dalam hal ini KPK dan POLRI) untuk bersinergi pada kasus-kasus yang terkait dengan adanya dugaan perbuatan tindak pidana korupsi. Dalam kewenangan yang dimiliki oleh POLRI dan KPK, peraturan perundang-undangan telah mengatur adanya peran yang lebih focus untuk pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut ada pada POLRI, hal ini dapat dipahami karena, kehadiran KPK adalah sebagai suatu *trigger mechanism* dalam pemberantasan korupsi manakala lembaga permanen yang tela ada mati suri. Ditambah juga bahwa UU No.30 Tahun 2002 memberikan dasar hokum yang kuat, sehingga sumber daya manusianya dapat konsisten dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan ketentuan UU tersebut. Oleh karena itu, KPK dapat lebih dikedepankan dalam pemberantasan korupsi dibandingkan dengan POLRI.

5.2 PEMBAHASAN

5.2.1 ANALISA TERHADAP TATA KELOLA LEMBAGA PENEGAK HUKUM DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Permasalahan mengenai korupsi hingga sekarang ini masih menjadi persoalan utama bangsa ini. Genderang perang menandakan semangat memerangi tindak pidana yang merugikan keuangan negara ini terus dikumandangkan. Namun ironisnya justru yang terjadi adalah lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, pihak-pihak yang memegang kekuasaan yaitu aparat kepolisian dan kejaksaan bahkan hingga hakim yang seharusnya memberantas korupsi justru menjadi pihak terdepan yang terlibat dalam tindak pidana korupsi.

Salah satu bentuk dari komitmen bangsa ini untuk terus berbenah dengan memberantas korupsi adalah pada tahun 2002 dibentuklah suatu lembaga khusus yang difungsikan untuk menyelesaikan persoalan korupsi yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi. Disamping memiliki fungsi utama untuk memberangus tindak pidana korupsi di Indonesia fungsi lain dari dibentuknya KPK ini adalah untuk juga membenahi kepolisian dan kejaksaan agar dapat bisa membersihkan institusinya sendiri dari jeratan korupsi, sehingga Komisi Pemberantasan Korupsi ini sifatnya *Ad hoc*. Jadi pada saat institusi POLRI dan Kejaksaan dirasa sudah bersih dari kasus-kasus korupsi dan layak kembali dipercaya untuk menangani tindak pidana korupsi seharusnya KPK sudah harus dibubarkan.

Komisi Pemberantasan Korupsi ini diberikan berbagai tugas yang sangat luas dengan kewenangan pula yang sangat besar, hal ini dirasakan tidak menjadi

masalah karena mengingat tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang sudah mengakar dan menjalar disetiap sendi pemerintahan di Indonesia dari pemerintah pusat hingga pemerintahan daerah.

Berdasar pada fungsi, wewenang dan tugas KPK, saat ini KPK harus dapat mengoptimalkan fungsi koordinasi dan supervisi dengan lembaga penegak hukum yang lain. Selama ini KPK terkesan arogan sebagai *single fighter*, yang menempatkan dirinya sebagai garda terdepan pemberantasan korupsi. Padahal seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, baha lembaga ini (KPK) adalah lembaga *ad hoc* yang akan bubar ketika lembaga pemberantas tindak pidana korupsi yang permanen telah mampu untuk bekerja secara maksimal dan mendapat kepercayaan masyarakat lagi.

KPK mesti menyadari keterbatasan yang dimiliki oleh lembaga lain, seperti dana penanganan kasus yang lebih kecil dari KPK, dan hal ini tidak dapat hanya dijawab dengan dibuatnya MoU bersama antara KPK, POLRI dan Kejaksaan dalam fungsi koordinasi. Namun lebih dari itu mengatasi *psychological barrier*,⁵⁸ hambatan psikologi KPK dengan POLRI dan Kejaksaan. Kondisi ini dapat dipahami adanya keengganan atau kesungkanan KPK mengambil alih beberapa kasus terkait dengan korupsi yang sebenarnya dapat ditangani oleh KPK seperti kasus Gayus, karena factor ini.

Banyaknya koruptor yang masuk ke bui, ternyata tidak serta merta menjadikan yang lain jera, sehingga dapat dikatakan bahwa penghukuman tidak menimbulkan efek jera. Oleh karena itu, upaya pencegahan menjadi sesuatu yang

⁵⁸ Fahri Hamzah, *Demokrasi,*, *op.cit.*, hlm.87

penting. Saat ini, KPK terkesan hanya melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang korupsi dan mewajibkan calon pejabat Negara atau daerah menyerahkan LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara) tanpa melakukan verifikasi atas kebenaran data yang disampaikan. Tentu hal tersebut membutuhkan dana, sumber daya manusia dan waktu yang tidak sedikit. Oleh karena itu, KPK harus memformulasikan kembali fungsi pencegahan, termasuk juga pengawasan terhadap lembaga pemerintahan, legislative, dan yudikatif.

Jika kita melihat tugas dan kewenangan KPK yang sangat besar ini dapat kita simpulkan bahwa KPK ini memiliki kendali utama dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi. Permasalahan yang timbul dengan adanya KPK dan kewenangnya adalah adanya kewenangan yang sama dengan Kepolisian (POLRI) dan Kejaksaan mengenai penyidikan dan penuntutan yang notabene Kepolisian (POLRI) dan Kejaksaan pun memiliki kewenangan untuk menyidik tindak pidana korupsi dan kejaksaan dapat melakukan penuntutan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat menimbulkan suatu tumpang tindih kewenangan diantara KPK dengan Kepolisian (POLRI) dan KPK dengan Kejaksaan. Tumpang tindih kewenangan ini memang terjadi dalam kasus Simulator SIM yang melibatkan pejabat tinggi POLRI dan POLRI sendiri masih ingin melakukan penindakan terhadap pejabatnya sendiri karena pihak POLRI merasa telah melakukan penyidikan terlebih dahulu dan mengacu pada MoU yang dibuat antara POLRI dan KPK yang mengatakan bahwa yang berwenang melakukan penanganan adalah institusi yang terlebih dahulu menyidik, namun di sisi lain dengan alasan demi objektivitas dan kewenangan yang ada dalam UU

No.30 Tahun 2002, KPK pun merasa lebih berwenang untuk menangani kasus Simulator SIM tersebut.

Berikut kesepakatan dimaksud yang ditandatangani pada tanggal 29 Maret 2012 di Kejakung, yaitu bagian kedua tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi, Pasal 8:

1. Dalam hal PARA PIHAK melakukan penyelidikan pada sasaran yang sama, untuk menghindari duplikasi penyelidikan maka penentuan instansi yang mempunyai kewajiban untuk menindaklanjuti penyelidikan adalah instansi yang lebih dahulu mengeluarkan surat perintah penyelidikan atau atas kesepakatan PARA PIHAK.
2. Penyelidikan yang dilakukan pihak kejaksaan dan pihak POLRI diberitahukan kepada pihak KPK, dan perkembangannya diberitahukan kepada pihak KPK paling lama 3 (tiga) bulan sekali
3. Pihak KPK menerima rekapitulasi penyampaian bulanan atas kegiatan penyelidikan yang dilaksanakan oleh pihak Kejaksaan dan pihak POLRI.
4. Penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi oleh salah satu pihak dapat dialihkan ke pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan terlebih dahulu dilakukan gelar perkara yang dihadiri oleh PARA PIHAK, yang pelaksanaannya dituangkan dalam Berita Acara.

Klausula di atas jelas-jelas mengkerdilkan kewenangan KPK. Dimana KPK telah tersandera instansi lain (yaitu Kejaksaan dan POLRI) dalam

penanganan kasus korupsi. Suatu hal yang seharusnya terlarang karena KPK merupakan lembaga pemberantasan korupsi. Sebab, Pasal 50 UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK telah mengatur substansi klausula di atas, dengan memberikan kewenangan penyelesaian kasus tindak pidana korupsi yang paling utama ada di tangan KPK. Akibat klausula tersebut, kini KPK harus melepaskan kewenangan kepada "*instansi yang lebih dahulu melakukan penyidikan*". Dengan demikian, bahwa KPK adalah lembaga utama yang berwenang untuk menyelesaikan kasus korupsi itu telah dilepaskan.

Melihat tumpang tindih kewenangan di atas penulis dapat menyimpulkan hal yang baik dan hal yang buruk. Hal yang baiknya adalah bahwa KPK dan POLRI sama-sama menunjukkan semangatnya untuk memberantas tindak pidana korupsi yang terjadi khususnya dalam kasus Simulator SIM. Namun di sisi buruknya, bahwa tidaklah perlu ada tumpang tindih seperti itu jika setiap institusi dapat memahami betul apa yang menjadi tujuan awal dari pembentukan Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang KPK dan mematuhi isi dari undang-undang tersebut. Selain itu juga sebetulnya tidak perlu adanya tumpang tindih kewenangan seperti ini jika kedua penyelenggara penindakan hukum ini menaati betul asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) antara lain dapat diterapkan untuk menguraikan kasus posisi Simulator SIM di mana terjadi sengketa kewenangan antara POLRI dan KPK.

Berdasar pola asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), kita dapat melihat bahwa KPK dan POLRI tidak akan terjadi adanya konflik kewenangan jika menaati betul prinsip kepastian hukum, yang artinya penyelenggaraan negara harus sesuai dengan peraturan yang telah diatur. Dalam menjalankan kewenangannya keduanya harus berlandaskan UU No.30 Tahun 2002 tentang KPK dan UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dari asas ini saja kita dapat melihat bahwa sebetulnya yang berwenang untuk menangani kasus tersebut adalah KPK, karena dilihat dari kewenangannya yang diatur dalam UU No.30 Tahun 2002 yang mengamanatkan bahwa KPK berhak melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan untuk tindak pidana korupsi yang melibatkan penyelenggaraan negara, mendapat perhatian dari masyarakat dan meresahkan masyarakat serta lebih dari 1 (satu) miliar rupiah. Jika kita melihat ketiga unsur ini bahkan telah dipenuhi oleh kasus Simulator SIM tersebut, dimana kasus ini dilakukan oleh penyelenggara negara yaitu POLRI, mendapat perhatian dari masyarakat dan meresahkan tentunya dan pasti kasus Simulator SIM ini merugikan keuangan negara lebih dari 1 (satu) miliar rupiah.

Jika kita mengkaji dari asas tertib penyelenggaraan negara, maka hal ini juga jelas dapat kita kaji bahwa setiap penyelenggara negara dengan penyelenggara negara yang lainnya haruslah saling bersatu padu bersinergi, teratur, serasi dan seimbang sesuai dengan apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Artinya, KPK dan POLRI haruslah saling berkerja

sama satu dengan lainnya sesuai dengan apa yang diperintahkan pula dalam UU KPK yaitu untuk saling berkoordinasi satu dengan yang lainnya dalam memberantas tindak pidana korupsi. POLRI juga harus mau untuk mengalihkan kewenangan ini untuk KPK dan bekerjasama untuk memberikan apa yang diperlukan oleh KPK dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi ini.

Asas kepentingan umum, dari asas ini seharusnya setiap penyelenggara negara termasuk KPK dan POLRI selalu bertujuan utama untuk dibaktikan kepada kepentingan umum. Seperti yang kita tahu bahwa dengan adanya korupsi, maka kepentingan masyarakat umum yang dikorbankan, untuk itu KPK dan POLRI harus sama-sama dapat bekerja sama untuk menyelesaikan tindak pidana korupsi tersebut agar rakyat tidak lagi menunggu lama penindakan kasus Simulator SIM tersebut dan tidak hanya disuguhi dengan konflik-konflik antar lembaga yang terjadi antara kedua institusi tersebut.

Asas keterbukaan, dari asas ini seharusnya setiap penyelenggara negara termasuk KPK dan POLRI nantinya dalam melaksanakan kewenangannya masing-masing secara transparan dan dipertanggungjawabkan kepada publik agar semua masyarakat tahu betul bahwa penanganan tindak pidana tersebut dilakukan secara serius dan tidak terindikasi adanya penanganan yang korup.

Asas proporsionalitas, dari asas ini sebenarnya mewajibkan bahwa setiap penyelenggara pemerintahan yang mengemban hak dan kewajibannya masing-masing haruslah proporsional. Artinya penyelenggara negara dalam hal ini KPK dan POLRI haruslah menjalankan kewenangannya tetap mengedepankan hak dan kewajibannya masing-masing dan juga mengedepankan hak dan kewajiban dari

tersangka korupsi tersebut bahkan juga harus mengedepankan hak dan kewajiban warga negara atau seluruh warga masyarakat Indonesia yang sudah banyak dirugikan dengan adanya korupsi yang mengakar di pemerintahan secara luas.

Asas profesionalitas, jelas pula dari asas ini mengedepankan suatu jiwa profesionalitas dari setiap aparat penyelenggara negara, artinya KPK dan POLRI harus secara profesional untuk menyelesaikan kasus Simulator SIM ini dan tidak hanya berkonflik satu sama lain yang dikarenakan tidak mau menurunkan ego dan arogansinya masing-masing sebagai institusi yang merasa berwenang untuk menyelesaikan kasus tersebut.

Asas akuntabilitas, asas ini juga sebetulnya mengingatkan setiap penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangannya nantinya harus dipertanggungjawabkan kepada setiap warga masyarakat. Artinya, KPK dan POLRI di sini juga haruslah bergerak cepat untuk menindak tindak pidana korupsi dengan kasus Simulator SIM tersebut, karena rakyat telah menunggu hasil dari penindakan kasus tersebut dan KPK atau POLRI harus bertanggungjawab atas tindak pidana tersebut kepada masyarakat. Agar masyarakat dapat melihat dan menilai bahkan mengevaluasi kinerja dari kedua institusi tersebut apakah telah sesuai dengan aturan yang ada atau ekspektasi dari masyarakat itu sendiri.

Selain itu pula dalam beberapa literatur yang menjelaskan beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik ini ada asas lain yaitu asas tidak mencampurkan kewenangan. Asas ini juga jika kita lihat sangatlah berkaitan dengan konflik kewenangan yang ada dalam penanganan tindak pidana Simulator SIM ini. Artinya, sesuai dengan asas tersebut seharusnya penyelenggara negara

termasuk KPK dan POLRI tidaklah sepatutnya untuk berebut kewenangan untuk melakukan penindakan terhadap kasus tersebut karena peraturan perundangan telah mengatur dengan jelas siapa yang berwenang untuk menindak kasus tersebut.

5.2.2 MEMBANGUN TATA KELOLA LEMBAGA PENEGAK HUKUM YANG SINERGIS DAN EFEKTIF DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum, penyempurnaan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing harus dipercepat peningkatan kemampuannya maupun kewibawaan peradilan disertai upaya untuk membina sikap aparat penegak hukum yang memiliki keahlian, jujur, tegas, adil, bersih, dan berwibawa.

Saat ini organisasi negara telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Sesuai dengan tuntutan perkembangan penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pelayanan kepada masyarakat, kelembagaan dalam organisasi negara berkembang sedemikian rupa baik dari sisi jumlah, maupun dari sisi jenis wewenang yang dimiliki.

Organisasi pemerintahan yang korup, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, harus diubah dan dikembalikan kepada jati diri pembentukannya, yaitu untuk melindungi dan memenuhi hak dan kepentingan rakyat serta untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip negara hukum dan pemerintahan yang demokratis menjadi arus utama reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang

melahirkan paradigma baru yang dikenal dengan istilah *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.

Tugas dan fungsi pemerintahan didefinisikan kembali untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada negara melalui pemilahan tugas-tugas yang lebih tepat ditangani pemerintah dengan tugas-tugas yang sewajarnya diserahkan kepada pasar dan masyarakat sipil. Tujuan dari upaya tersebut adalah: (a) mendudukan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, regulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan, (b) perlindungan HAM dan pelaksanaan demokrasi, (c) pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, dan (d) penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas dan akuntabilitas.⁵⁹

Untuk mencapai tujuan tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menyebutkan 10 prinsip yang harus dilaksanakan, yaitu:

1. Partisipasi, menjamin kerjasama dan partisipasi pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.
2. Penegakan Hukum, dilaksanakan secara konsekuen, konsisten, memperhatikan HAM, termasuk pemberian insentif.
3. Transparansi, informasi yang terbuka bagi setiap pihak untuk setiap tahap pemerintahan.

⁵⁹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jakarta, 2005, hal. 2

4. Daya tanggap, respon yang tepat dan cepat terhadap permasalahan atau perubahan yang terjadi.
5. Kesetaraan, persamaan kedudukan bagi warga negara tanpa diskriminasi.
6. Visi strategis, tersedianya kebijakan dan rencana yang terpadu serta jangka panjang.
7. Efisiensi dalam penggunaan sumber daya.
8. Profesionalisme, ketrampilan dan komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik.
9. Akuntabilitas, bertanggungjawab kepada publik atas keputusan dan tindakan penyelenggara.
10. Pengawasan, tersedianya pengawasan yang efektif dengan keterlibatan masyarakat.

Terdapat empat syarat untuk menciptakan “*good governance*”, yaitu:⁶⁰

Pertama, menciptakan efisiensi dalam manajemen sektor publik dengan memperkenalkan model-model pengelolaan perusahaan di lingkungan administrasi pemerintahan, melakukan kontrak-kontrak dengan pihak swasta atau NGOs untuk menggantikan fungsi yang ditangani pemerintahan sebelumnya, dan melakukan desentralisasi administrasi pemerintahan;

Kedua, menciptakan akuntabilitas publik, dalam arti apa yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik;

⁶⁰ Laode Ida, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Dan Clean Governement*, PSPK, Jakarta, 2002, hal. 41-42.

Ketiga, tersedianya infrastruktur hukum yang memadai dan sejalan dengan aspirasi masyarakat dalam rangka menjamin kepastian sistem pengelolaan pemerintahan;

Keempat, adanya sistem informasi yang menjamin akses masyarakat terhadap instrumen hukum dan berbagai kebijakan pemerintah;

Kelima, adanya transparansi dari berbagai kebijakan mulai dari proses perencanaan hingga evaluasi sebagai pelaksanaan hak dari masyarakat (*rights to information*).

Penegakan hukum hanya dapat dilakukan apabila lembaga penegak hukum dan peradilan menerapkan prinsip *good governance*. Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa *good governance* tidak hanya perlu diterapkan pada cabang kekuasaan eksekutif, tetapi termasuk juga pada cabang kekuasaan yudikatif dan lembaga penegak hukum.⁶¹

Suramnya dunia hukum kita saat ini salah satu faktornya adalah belum diterapkannya *good governance*. Prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, dan pengawasan sebagai inti dari *good governance* belum berjalan dengan baik di institusi penegak hukum dan lembaga peradilan. Dalam kondisi yang demikian, hukum masih sangat berpotensi untuk disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan dan kekayaan orang perorang sembari mengesampingkan aspek keadilan sebagai tujuan hukum serta menelantarkan upaya pencapaian tujuan nasional.

⁶¹ Mahfud M.D., *Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara"* yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009.

Pada dasarnya reformasi hukum harus menyentuh tiga komponen hukum yang disampaikan oleh Lawrence Friedman yang meliputi:

1. Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan pranata hukum yang menopang sistem hukum itu sendiri, yang terdiri atas bentuk hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum, dan proses serta kinerja mereka.

Isu yang sering muncul kepermukaan adalah menyangkut sumber daya manusia (SDM), selama ini dipandang profesionalitas aparat penegak hukum dianggap masih belum memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan, terbukti dengan masih banyak masyarakat yang merasa rasa keadilannya terabaikan oleh aparat penegak hukum. Di samping itu, KPK melalui UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi telah diberi kewenangan khusus untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sekaligus. Selanjutnya dengan UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, POLRI juga diberikan kewenangan yang sama dengan KPK yaitu kewenangan dalam penyelidikan dan penyidikan, tetapi tidak kewenangan penuntutan. Nampaknya kewenangan yang ada pada KPK dan POLRI tersebut, diharapkan akan dapat mensinergikan upaya-upaya pemberantasan korupsi secara lebih progresif, namun ternyata berimplikasi pada akuntabilitas public dan ambiguitas kewenangan yang pada akhirnya menimbulkan sengketa kewenangan yang sebenarnya hanya didasari oleh egoisme sektoral aparat penegak hukum tersebut. Sejatinya kalau dikembalikan

pada hakikat kewenangan kedua aparat penegak hukum (KPK dan POLRI) yang sama-sama berkeinginan untuk memberantas korupsi, dapat dilakukan secara bersama-sama dengan saling membantu memperkuat lembaga untuk tujuan yang sama.

Apabila yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu saling berebut kasus, maka akan terjadi kendala-kendala penyidikan di lapangan yang menyebabkan gagalnya penuntutan terhadap suatu tindak pidana korupsi, dan akan sulit untuk menentukan institusi mana (KPK atau POLRI) yang harus bertanggungjawab atas kegagalan tersebut dan bagaimana pertanggungjawabannya kepada public.

2. Substansi Hukum

Substansi hukum merupakan isi dari hukum itu sendiri, artinya isi hukum tersebut harus merupakan sesuatu yang bertujuan untuk menciptakan keadilan dan dapat diterapkan dalam masyarakat. Dalam substansi hukum sering terjadi *ambiguity* dan duplikasi, rumusan pasalnya sering menimbulkan penafsiran yang beragam yang berakibat pada keragu-raguan dalam menerapkannya bahkan ada juga dicampurkan dengan muatan politis dari kasus yang sedang ditangani tersebut. Hal ini akan berakibat pada kepastian hukumnya.

Demikian pula terhadap institusi KPK dan POLRI, dalam hal kewenangan di bidang penyelidikan dan penyidikan, kedua lembaga tersebut memilikinya, tetapi kalau tidak ditafsirkan secara tepat dan tanpa ada pengaruh muatan politisnya, seharusnya dapat diperoleh kepastian

hukum dalam penanganan kasus dugaan tindak pidana korupsi tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan kecerdasan dan ketulusan aparat dalam memaknai substansi dari peraturan yang mengatur kewenangan tersebut, sehingga tidak timbul duplikasi dan *ambiguity* terhadap kasus yang sedang ditanganinya.

Di tahun 2006 tercatat adanya kemunduran di bidang penegakan hukum tindak pidana korupsi yang ditandai dengan:

Pertama, munculnya perlawanan para koruptor melalui saluran uji materiil terhadap UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) ke Mahkamah Konstitusi (MK), khususnya ketentuan Pasal 53-62 tentang kewenangan pengadilan TIPIKOR yang dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Pemohon uji materiil adalah para terdakwa korupsi di KPU. Pemohon menilai bahwa pengadilan Tipikor yang dibentuk melalui Pasal 53 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) seharusnya diatur dalam UU tersendiri, sehingga hak-hak konstitusional pemohon telah dilanggar karena diperiksa dan diadili oleh badan peradilan yang tidak berwenang.

Kedua, masih terlihat adanya “tebang pilih”, dimana kasus korupsi yang diproses selama ini masih pada tataran kasus yang kecil, padahal seharusnya yang dijadikan target adalah koruptor kelas kakap.

3. Budaya Hukum

Budaya hukum ini terkait dengan profesionalisme para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, dan tentunya kesadaran masyarakat dalam menaati hukum itu sendiri; dengan kata lain dalam budaya hukum terkait perilaku ketaatan dan kepatuhan hukum masyarakat dalam arti luas yang menyangkut aparat penegak hukum dan masyarakat pencari keadilan.

Saat ini telah terjadi degradasi budaya hukum yang ditandai dengan meningkatnya apatisisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum.

Pada pemberantasan tindak pidana korupsi, sering diperlihatkan kepada masyarakat akan adanya penegakan hukum tindak pidana korupsi terjadi diskriminasi atau pun “tebang pilih” serta ketidaktransparanan aparat dalam menangani perkara dugaan tindak pidana korupsi yang dapat menyebabkan kepercayaan masyarakat untuk mematuhi hukum.

Hal yang penting dalam budaya hukum ini khususnya terhadap kasus-kasus dugaan korupsi adalah pemahaman penuh dan komprehensif atas nilai nilai yang menopang hukum khususnya terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga akan meningkatkan kesadaran hukum setiap individu baik sebagai aparat maupun masyarakat umum, terhadap hak dan kewajibannya masing-masing. Dalam pemberantasan korupsi, hanya akan dapat tercapai pemberantasan korupsi secara maksimal jika masyarakat mau mengakui nilai-nilai yang akan dan perlu ditegakkan, serta mau menilai dan

menyadari bahwa system yang ada adalah adil dan proses hukumnya diterapkan sebagaimana mestinya.

Apabila hukum dirasakan telah responsif dan aspiratif, para pemimpin negara telah pula memberikan teladan mentaati dan menghargai hukum, memberikan saluran keadilan yang dapat memuaskan masyarakat, maka dengan sendirinya masyarakat akan lebih menghargai hukum. Faktor-faktor inilah yang akan memberi sumbangan besar dalam membentuk budaya hukum masyarakat, di samping itu juga dapat dilakukan melalui konsep penyadaran hukum dengan pendekatan dialogis dan demokratis.

Berdasar pada system hukum tersebut di atas, maka dalam rangka melakukan reformasi hukum tersebut ada beberapa hal yang harus dilakukan antara lain:

- a. Penataan kembali struktur dan lembaga-lembaga hukum yang ada termasuk sumber daya manusianya yang berkualitas, khususnya terhadap pemberantasan korupsi adalah penguatan kualitas POLRI sebagai aparat penegak hukum yang permanen untuk nanti pada waktunya akan dapat berfungsi maksimal dan professional, sehingga KPK dapat dibubarkan.
- b. Perumusan kembali hukum yang berkeadilan, khususnya terhadap peraturan tentang tindak pidana korupsi memberikan pengaturan pemidanaan yang memberikan efek jera. Untuk penegak hukumnya khususnya KPK dan POLRI, peraturan perundang-undangan yang

mengatur kewenangan kedua lembaga tersebut lebih disosialisasikan dan bahkan diperjelas untuk tidak menimbulkan duplikasi penafsiran yang berakibat pada keragu-raguan pada tataran penerapannya.

- c. Peningkatan penegakkan hukum dengan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hukum, khususnya terhadap kasus-kasus dugaan tindak pidana korupsi agar KPK dan POLRI dapat bekerjasama secara bersinergi untuk dapat melakukan tugasnya secara efektif dan efisien.
- d. Pengikutsertaan rakyat dalam penegakkan hukum (dalam hal ini rakyat harus diposisikan sebagai subjek/*necessary condition*). Sekarang ini sudah saatnya masyarakat diberi keleluasaan ruang gerak untuk memudahkan akses melakukan control kepada institusi penegak hukum khususnya lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi, dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat menempatkan masyarakat dalam posisi subjek dalam pengawasan eksternal. Pengikutsertaan masyarakat dalam penegakan hukum merupakan mitra didalam upaya meningkatkan kinerja sekaligus meningkatkan citra institusi penegak hukum dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya secara transparan. Transparansi dapat diimplementasikan dengan akuntabilitas public yang dapat setiap saat diminta oleh setiap anggota masyarakat.

Di dalam PP No.71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menjadi

bukti jelas diikutsertakannya masyarakat dalam upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.

Esensi dari hukum adalah keadilan, selama ini sebagian masyarakat Indonesia, hukum dirasakan belum memberikan rasa keadilan, kesetaraan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya terhadap masyarakat kecil dan tidak mampu. Sehingga timbul anggapan bahwa penegakan hukum dan kepastian hukum masih bergantung kepada status social seseorang. Demikian juga terhadap tindak pidana korupsi, seringkali masyarakat diperlihatkan perlakuan yang “tebang pilih” dalam penanganan kasus-kasus dugaan korupsi yang menyebabkan masyarakat menjadi apatis terhadap upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi.

- e. Pendidikan publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap hukum. Hal ini merupakan upaya untuk meningkatkan budaya hukum dari sisi masyarakat sehingga masyarakat sadar akan hak dan kewajibannya di dalam hukum yang apad akhirnya akan menuntut kesadaran perilaku masyarakat dalam mematuhi hukum. Di sisi lain hal itu akan mendorong aparat penegak hukum untuk lebih professional dalam menjalankan tugas dan kewenangannya serta mampu memberi teladan dalam mematuhi serta mentaati hukum, sehingga pada tataran berikutnya masyarakat akan merasa malu untuk melanggar hukum khususnya tindak pidana korupsi.

- f. Penerapan konsep *Good Governance*. Konsep *good governance* hanya mungkin terwujud jika penegakan hukum dilakukan, khususnya hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, menjadi hal yang sangat urgen dalam tata kelola pemerintahan bahwa hukum harus ditegakkan secara konsisten dan non diskriminatif.

Dalam membangun tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, perlu pendekatan *check and balances*, yaitu suatu pendekatan yang menekankan adanya hubungan yang saling terkait dan saling membatasi antar organ penyelenggara kekuasaan Negara sebagaimana ditentukan oleh konstitusi. Pendekatan seperti ini dianut juga oleh UUD 1945, yang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), tegas menentukan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Dari norma ini terkandung pengertian bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem konstitusional. Hal ini bermakna pula bahwa seluruh organ penyelenggara kekuasaan negara menjalankan fungsi berdasarkan ketentuan konstitusi.

Demikian hal terhadap lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi, bahwa antara KPK dan POLRI seharusnya pada posisi yang sejajar dan saling mengawasi untuk secara bersinergi melakukan kewenangannya dalam memberantas tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilakukan melalui pemahaman sinergisitas yaitu kesadaran akan saling menguatkan lembaga untuk satu tujuan yang sama dengan saling bekerjasama secara serasi dengan dilandasi rasa saling percaya, hormat menghormati dan keterbukaan berdasar peraturan perundang-

undangan pembentukannya. Di samping itu juga dengan mengedepankan efektifitas dan efisiensi dengan memaksimalkan tugas dan fungsinya tanpa memandang posisi apakah sebagai lembaga permanen atau *ad hoc*.

Selanjutnya tolok ukur yang dapat digunakan untuk membangun tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi adalah dengan menggunakan indikator keberhasilan dan manfaat yang dapat diperoleh masyarakat yaitu efektivitas dan efisiensi. Jika KPK dan POLRI tidak memenuhi tolok ukur (efektivitas dan efisiensi), eksistensinya justru menimbulkan terjadinya tumpang-tindih dengan fungsi dan kewenangan antara KPK dengan POLRI. Hal itu akan menambah beban bagi masyarakat, oleh sebab itu pengaturan kewenangan harus lebih jelas dan jika tidak jelas maka sebaiknya dihapus dan fungsinya diakomodasikan ke dalam lingkup birokrasi pemerintah.

Eksistensi KPK menjadi faktor pendorong dalam rangka *checks and balances*, terwujudnya sistem administrasi negara yang baik khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, serta birokrasi pemerintahan yang berkualitas. Namun, eksistensi KPK harus dapat dikendalikan agar tidak menjurus ke arah terciptanya “kekuasaan” baru yang lebih dominan dari pada POLRI yang adalah lembaga permanen dalam penegakan hukum.

Korupsi merupakan permasalahan besar yang merusak keberhasilan pembangunan nasional. Korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna meraih keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara secara spesifik. Korupsi menyebabkan ekonomi menjadi labil, politik yang tidak sehat, dan kemerosotan moral bangsa yang terus menerus

merosot. Didasari oleh keinginan bersama untuk memerangi korupsi, maka sangat bijak jika kesempatan pertama saat ini untuk pemberantasan korupsi diberikan kepada KPK tanpa meninggalkan keberadaan POLRI sebagai *sparing partner* dalam bahu-membahu memberantas korupsi di Indonesia.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan:

1. Korupsi yang masih tetap eksis sampai saat ini adalah salahsatu faktor yang mempersulit dicapainya *good governance*. Tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yang dalam hal ini adalah POLRI dan KPK, dilakukan sebagaimana dalam tata pemerintahan yang baik, yang dibangun dengan dasar pengelolaan pengaturan lembaga yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Partisipasi masyarakat, supremasi hukum, dan transparansi bagian-bagian penting yang mendorong pemerintahan yang baik bisa dicapai.
2. Dalam membangun tata kelola lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi yang sinergis dan efektif di Indonesia yang sinergis dapat dilakukan untuk saat ini adalah mengedepankan dan menguatkan peran KPK tanpa meninggalkan keberadaan POLRI. Dengan catatan bahwa POLRI dapat membantu penanganan dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK dalam bidang penyelidikan dan penyidikan. Semua itu didasari kepada keinginan besar bangsa Indonesia untuk memberantas korupsi.

6.2 Saran-saran:

1. Semangat dalam pemberantasan korupsi menjadi agenda nasional, oleh karena itu kepada lembaga legislative untuk memberikan landasan hukum yang lebih tegas dan jelas terkait dengan keberadaan lembaga-lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi, dengan melakukan penataan kelembagaan yang untuk saat ini lebih mengedepankan peran KPK dari pada lembaga permanen yang telah ada.
2. Aparat penegak hukum tindak pidana korupsi, perlu memperhatikan hakikat dari agenda nasional dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusianya serta sikap profesionalistik dalam pemberantasan korupsi.
3. Masyarakat Indonesia diharapkan dapat sehat jiwa dengan tekad untuk melakukan pemberantasan korupsi dengan dimotori oleh aparat penegak hukum tindak pidana korupsi yang saat ini sebaiknya dilakukan oleh KPK.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU:

- Abu Daud Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Bumi Aksara, Jakarta.
- Alder, John, 1989, *Constitutions and Administrative Law*, The Macmillan Press LTD, London.
- Asimov, Michael R., 2002, *Administrative Law*, The BarBri Group, Chicago.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 1999, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH UNPAD, Bandung.
- Barendt, Eric, 1998, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, New York.
- Barent, J, 1965, *Der Wetenschap der Politiek*, terjemahan L.M. Sitorus, *Ilmu Politik*, PT. Pembangunan, Jakarta.
- Bennis, Warren G., 1996, *The Coming Death of Bureaucracy*, Think.
- Dahlan Thaib, dkk, 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia – Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta.
- Dani Krisnawati, dkk, 2006, *Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus*, Pena Pundi Aksara, Jakarta
- Chaerudin, dkk, 2009, *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum – Tindak Pidana Korupsi*, refika Aditama, Bandung
- Eko Prasojjo, 2009, *Reformasi Kedua – Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta,
- Ellydar Chaidir, 2001, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden, Perspektif Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta.
- Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2012

- Fikar Hadjar, A. ed. al., 2003, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta.
- Firmansyah Arifin, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi RI (MKRI), Jakarta.
- Firmansyah Arifin, dkk., 2004, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, KRHN, Jakarta.
- Fox, William F., Jr., 2000, *Understanding Administrative Law*, Lexis Publishing, Danvers.
- Fredrich, Carl J., 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Mass: Blaidell Publishing Company, Waltham.
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law, An Introduction*, W.W. Norton & Co., New York-London.
- _____, 2009, *The Legal System: A Social Science Perspektif*, Russel Sage Foundation, New York, 1975. (Terjemahan oleh: M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung.
- Fukuyama, Francis, 1999, *The End of History and The Last Man*, Penguin Book, London.
- Funk, William F. and Richard H. Seamon, 2001, *Administrative Law: Examples and Explanations*, Aspen Publishers, Inc., New York.
- Garner, J.W., 1928, *Political Science and Government*, American Book Company, New York
- Gautama, Sudargo, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung.
- Gurnar Myrdal, 1968, *Asia Drama, Vol. II*, Pantheon, New York.
- Hall, Daniel E., 1997, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America.
- Hendra Nurtjahjo, 2004, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6th ed., The Publishers Editorial Staff, St. Paul Minn, West Publishing co.
- Hood, O, Philips and Paul Jackson, 1987, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet Maxwell.

- Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven and London.
- Iver, Mac, R.M., 1955, *The Modern State*, Oxford University Press, London.
- _____, 1960, *The Web of Government*, Macmillan, New York.
- Jacobsen, G.A. dan Lipman, M.H., 1956, *College Outline Series*, Barnes & Noble, New York
- Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta.
- Jeremy Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshidiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta.
- _____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2006, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta.
- _____, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kant, Immanuel, 1978, *Metaphysische Anfangsgriinde der Rechtslehre*, Cetakan ke-II, Koningsberg.
- Kelsen, Hans, 1995, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, Terjemahan oleh: Somardi, Rimdi Press, Jakarta.
- _____, 2010, *Pengantar Teori Hukum*, terjemahan dari *Introduction to the Problem of Legal Theory*, (Clarendon Press-Oxford, 1996, Nusa Media, Bandung.
- _____, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1971), Terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia & Nuansa, Bandung.

- _____, 1995, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Terjemahan oleh: Somardi, Rimdi Press, Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami untuk Membasmi – Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit: Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta.
- Laode Ida, 2002, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Dan Clean Governement*, PSPK, Jakarta.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lipson, Leslie, 1959, *The Great Issues of Politics, An Introduction to Political Science*, Prentice-Hall, New York.
- Logemann, J.H.A, 1975, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, diterjemahkan menjadi *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta.
- _____, 1976, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Maria S.W. Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta.
- Maria Hartiningsih (editor), 2011, *Korupsi yang Memiskinkan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Muladi, 2010, *Penataan Lembaga Non Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi Serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara*, Makalah dalam seminar “Formulasi Desain Penataan Lembaga Non Struktural Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta.
- Meny, Yves dan Knapp, Andrew, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.
- Miriam Budihardjo, 2002, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Montesquieu, 1993, *Membatasi Kekuasaan – Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang* (terjemahan oleh J.R. Sunaryo), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- _____, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Nicolai, P. & B.K. Olever, 1994, *Bestuursrecht*, Amsterdam.
- O.C. Kaligis, 2008, *Praktek Tebang Pilih Perkara Korupsi - Jilid I*, P.T. Alumni, Bandung.
- Padmo Wahjono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Prajudi Atmosudirjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart (Ed.), 1999, *Globalization and Governance*, London and New York: Routledge, Francis Group.
- Refly Harun, dkk, (ed), 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi – Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica – Dalam Struktur Ketatanegaraan Indoensia*, PuKAP, Makasar.
- Romli Atmasasmita, 2002, *Korupsi, Good Government dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasinal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta.
- _____, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Rosenbloom, David H., 1993, *Public Administration: Understanding Management, Politic and Law in the Public Sector*, Edisi ketiga, McGraw-Hill Inc, New York.

- Safroedin Bahar, dkk. (ed.), 1992, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI, 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara RI, Jakarta.
- Sudarto, 1976, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
- Samuel P. Huntington, 1968, *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven and London.
- Schmid, von J.J, 1980, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (terjemahan oleh Wiratno), Pustaka Sarjana, Jakarta.
- Sekretariat MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Shrode, A., William dan Jr. Dan Voich, 1974, *Organization and Management: Basic System Concepts*, Malaysia: Irwin Book Co.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1980, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1989, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- _____, 1983 *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Solly Lubis, 1976, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri M., 1993, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- _____, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta.
- _____, 1986, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung,
- Stoker, Gerry, 1991, *The Politic of Local Government*, The Mac. Millian Press, London, 1991
- Stout, H.D., 1994, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

- Strong, C.F., 2009, *Modern Political Constitutions*, London, Sidgwick and Jackson Limited, 1996 Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung.
- Sulistyowati Irianto, 2009, *Hukum Yang Bergerak – Tinjauan Antropologis Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Syed Hussein Alatas, 1983, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penyelajahan dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta.
- Tatang M. Amirin, 2001, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta.
- Tri Agung Kristanto dan Irwan Suhanda (ed), 2009, *Jangan Bunuh KPK: Perlawanan Terhadap Usaha Pemberantasan Korupsi*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Utrecht, E., 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Tjetakan ke-4.
- Wade and Phillips, G.Godfrey, 1965, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*. Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley, London, Longmas.
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitution*, London Oxford University Press.
- Wiryo Projojodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Yesmil Anwar dan Adang, 2009, *Hukum Tidak Pernah Tidur – Pergulatan Antara Manusia dan Hukum dalam Jagat Raya yang Penuh Keteraturan*, AIPI & Puslit KPK LPPM Unpad, Bandung.

II. DISERTASI DAN TESIS:

- I Gde Pantja Astawa, 2000, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Jazim Hamidi, 2005, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Lukman Hakim, 2009, *Eksistensi Komisi-komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Markus Lukman, 1997, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, UNPAD, Bandung.
- Soewoto, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Air Langga, Surabaya.
- Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung.

III. ENSIKLOPEDIA DAN KAMUS:

- Badudu-Zain, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Black, Henry Campbell, 1999, *Black's Law Dictionary, Definition of the Terms and Phrases of America and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota.
- Engelbrecht, W.A. dan Engelbrecht, E.M.L., 1989, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, P.T. Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, 1975, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- S. Wojowasito, 1985, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.

IV. ARTIKEL, MAKALAH, JURNAL DAN PIDATO ILMIAH:

- Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek*, Artikel dalam Jurnal JENTERA, edisi 8 Tahun III, Maret 2005
- Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional Yang Demokratis Serta Masyarakat Yang Berbudaya dan Cerdas Hukum*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol.6 No.2 Agustus 2008
- Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Artikel dalam *Jurnal Hukum Jantera*, Edisi 12, tahun III, April-Juni 2006
- Arjomand, Said Amir, *Law, Political Reconstruction and constitutional Politics*, dalam *Journal International Sociology*, Edisi Maret, 2003 Vol.18
- Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000
- _____, *Hubungan Ketatanegaraan MA (dan MK) dengan KY (Suatu Pertanyaan)*, Makalah disampaikan pertama kali dalam diskusi yang diselenggarakan Fraksi Partai Golkar di MPR, Jakarta, 9 Maret 2006.
- Bintan R. Saragih, *“Komisi-komisi Negara Dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini”*, makalah pada diskusi terbatas “Posisi dan Peran Komisi-Komisi Negara dalam sistem Pemerintahan Yang Berubah”, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 1 Oktober 2004.
- Black, Ryan C., etc., *Adding Recess Appointments to the President’s “Tool Chest” of Unilateral Powers*, dalam *Journal Political Research Quarterly*, Volume 60 Number 4, December 2007
- Bomer Pasaribu, *Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies Melalui Peraturan Perundang-undangan*, makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “*Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007
- Cornelius Lay, *State Auxiliary Agencies*, Artikel dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni, 2006
- Dede Mariana, *Efektifitas Keberadaan Lembaga-lembaga Non Struktural di Indonesia*, Makalah disampaikan pada diskusi “Pengkajian Lembaga-

lembaga Non Struktural di Indonesia”, diselenggarakan oleh Sekretariat Negara RI dan Universitas Padjadjaran, Bandung, 7 Agustus 2008.

Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi di “Negeri Kampung Maling”*, Makalah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005

Gaus, John. M., *The Case for Integration of Administrative Agencies*, dalam *Journal The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.221, 1942

Hamid, S. Attamimi, A., *Teori Perundang-Undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Guru Besar Tetap, UI, Jakarta, 1992

Harkristuti Harkrisnowo, *Mewujudkan Masyarakat Yang Patuh Hukum: Adakah Paradigma Baru?*, Makalah, Sespati Polri Angkatan III, Jakarta, 2002.

Heinz Klug, *Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Models: With Special Reference to South Africa*, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003, Vol 18 (1)

Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara: Pengembangan eori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali, Jakarta, 2005

Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, artikel dalam web: Indonesia Legal Information, 14 November 2007

I Gde Pantja Astawa, *Penataan State Auxiliary Bodies Yang Efektif dan Efisien*, makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “*Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007

Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Makalah, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003

_____, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasinal VIII dengan tema “*Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*”, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003

_____, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah

disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, di Jakarta, 7 September 2004

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Makalah, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

_____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*”, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

_____, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta, Selasa, 25 Maret 2008

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2005, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jakarta.

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

Mahfud M.D., *Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA*. Jakarta, 8 Januari 2009.

Marcus Lukman, *Komisi Yudisial dan Pembentukan Jejaring Kemitraan*, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya “Membangun Kemitraan Komisi Yudisial Dalam Upaya Mewujudkan Bekerjanya Sistem Peradilan Yang Transparan, Bersih dan Berwibawa di Indonesia”, diselenggarakan Komisi Yudisial RI dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura, Pontianak, 20-21 September 2006.

Miranda Risang Ayu, *Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.I, No.1, November 2009, Jakarta

Muchlis Hamdi, “*State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*”, Makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “*Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*” Departemen Hukum dan

- HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007
- Mujahid A Latief, *Menyambut Komisi Kejaksaan di Tengah Pesimisme Publik*, Makalah, Jakarta, 2005.
- Muktie Fadjar, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, makalah diskusi terbatas KRHN, Jakarta, 28/10/04.
- Machmud Aziz, *Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, makalah belum diterbitkan, 2004
- M. Abdul Kholiq, *Eksistensi dalam Peradilan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Hukum No.26 Vol 11, Mei 2004
- Pious, Richard, M., *Kekuasaan Kepresidenan*, dalam Jurnal DEMOKRASI, tanpa tahun.
- Philipus M. Hadjon, *Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara*, Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-amandemen UUD 1945, Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya, 20 Desember 2004.
- Saefur Rochmat, *Masyarakat Madani: Dialog Islam dan Modernitas di Indonesia*, 2005.
- Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006
- Sumarwoto (Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Hubungan Kelembagaan), *Keberadaan Lembaga Non Struktural Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan dalam diskusi panel dengan tema: “Keberadaan Lembaga Non Struktural: Tinjauan Aspek Hukum dan Politik”, Universitas Padjadjaran, Bandung, 7 Agustus 2008.
- Sony Loho, *Mendorong Akuntabilitas Lembaga Non Struktural (LNS): Upaya Penyelarasan dalam Sistem Keuangan Negara Indonesia*, Makalah dalam diskusi dan workshop tentang: “Masa Depan Lembaga Non Struktural di Indonesia: Tinjauan atas Aspek Politik, Hukum, dan Keuangan Negara”, Jakarta, 30 September 2009
- Sri Hastuti Puspitasari, *Komisi HAM Indonesia Kedudukan dan Perannya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, artikel dalam Jurnal Hukum No.21 Vol.9, September 2002, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002

Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah dalam “Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum”, Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Surabaya, 26-29 Juni 2007

_____, *Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Proseding Diskusi Publik, Komisi Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 9 September 2004.

Taufiq Effendi, *Efektivitas Kelembagaan dan Strategi Penataan Lembaga Non-Struktural: Sebuah Tinjauan Administrasi Negara*, Disampaikan pada Seminar “*Formulasi Desain Penataan LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.*”, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 23 November 2010.

T.M. Luthfie T.M. Luthfie Yazid, *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*, Makalah disampaikan dalam diskusi terbatas dengan tema “Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, 9 September 2004.

Wahyudi Djafar, *Komisi Negara: Antara ‘Latah’ dan Keharusan Transisional*, Artikel yang dimuat dalam ASASI ELSAM, Edisi September-Oktober, Jakarta 2009.

Zainal Arifin Mochtar, *Involusi Penataan Lembaga Negara*, Makalah dalam FGD di Lemhannas RI, Jakarta, 9 November 2010.

V. MAJALAH DAN KORAN:

Abu Abdur Rifai, *Terapi Penyakit Korupsi dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*, Republika, Jakarta, 2006

Budiman Tanuredjo, *Sengketa Lembaga Negara Itu Di Depan Mata*, Kompas, 27 Juni 2003

Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi Negara di Negeri Kampung Maling*, Kompas, 30 April 2005

_____, *Inflasi Komisi, Inflasi Rekomendasi*, Media Indonesia, 28 September 2005

Denny Indrayana, *KY dan MA Sekutu atau Seteru*, Media Indonesia, 21 November 2005

Kompas, *Inflasi Komisi - Inflasi APBN*, 30 April 2005

Jawa Pos, 18 Desember 2008

Kompas, 28 Januari 2004

Kompas, 8 April 2005

Kompas, 9 April 2005

Majalah "*What is Democracy?*" (terjemahan), tanpa tahun

Republika, 5 Desember 2008

VI. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

UUD 1945 Amandemen Kesatu, Kedua, Ketiga, dan Keempat.

Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan

Ketetapan MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-panitia Ad-Hoc MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-lembaga Negara, menurut Sistem UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia.

Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

UU No.15 Tahun 2006 tentang BPK

UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

- UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
- UU No.3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
(Pengganti UU No.3 Tahun 1971)
- UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No.31 Tahun 1999
tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi
- UU No.46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.16 Tahun 2004 dan Perpres No.18 Tahun 2005 Tentang Komisi
Kejaksaan
- UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI
- UU No.25 Tahun 2003 – Keppres No.81 Tahun 2003 Tentang Pusat
Pelaporan & Analisis Traksaksi Keuangan
- UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI
- UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- UU No.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Peundang-
undangan
- UU No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi
- UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak
Sehat
- UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang
2005-2025
- Perpres No.17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional

Keppres No.44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Instruksi Presiden RI No.5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945

Putusan No.005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

INTERNET:

Ade Maman Suherman, *Kinerja KPPU Sebagai Watchdog Pelaku Usaha di Indonesia*, Hukum. Com., 2006.

Ilham Endra, *Konsep tentang Lembaga Negara Penunjang*,
<http://ilhamendra.wordpress.com/2009/02/19/1konsep-tentang-lembaga-negara-penunjang>. diakses 27 Oktober 2010

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, www.Theceli.com, akses 2 Juli 2010.

Sudi Prayitno, *Peran Beberapa State Auxiliary Agencies Dalam Mendukung Reformasi Hukum di Indonesia*, www.Solusihukum.com, 12 April 2005, akses 10 Juli 2010.