

EKSISTENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENUNJANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

**Oleh:
Fitria**

Abstract

KPK is an commission in Indonesia was established on 2003 incase to solve corruption problem in indonesia. This commission was established based on regulation number 30 tahun 2002 about the elimination of corruption commision. In held to increase public service to society and because of the corruption has becamed a way of life so the goverment need to established a new organization. In order size, the goverment thought that the job burder of the policy and the atthorney general was too much which caose many case deliquent. In case to make adjusment in system of republic indonesia state has forced the state to reforming every sector, included of reformation in organization. As an state institution which the name was included in constitution 1945, KPK has thought by apart of partij as an extra intititional institution. The role of KPK in bring abaout assignment, obligation, competence which has eliminated corruption in indonesia was limited. In order to carried optimaling of productivity KPK, so internal mending of KPK and there are expansion of KPK competension in regulation is needed.

Key words: Commision, Corruption, Constitusional System

Abstrak

KPK adalah komisi di Indonesia yang dibentuk pada tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru. dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Sebagai organ kenegaraan yang namanya tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945, KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstrakonstitusional. Peran KPK dalam merealisasikan tugas, kewajiban dan kewenangan yang dimiliki dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia masih sangat terbatas. Hal ini disebabkan sempitnya ruang gerak KPK di dalam peraturan perundang-undangan. Karena itulah, demi mendukung optimalisasi kinerja dan produktivitas KPK maka tidak saja dibutuhkan pembenahan secara internal dalam tubuh KPK namun juga perluasan ruang gerak KPK dalam Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci : Lembaga, Korupsi, Sistem Ketatanegaraan

Pendahuluan

KPK adalah sebuah lembaga baru dengan kewenangan yang sering disebut sebagai lembaga *superbody* yang memiliki kewenangan ekstra dibanding dengan lembaga negara lain berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada permulaan KPK mendapat sambutan yang cukup baik dari masyarakat. Berbagai kasus korupsi mampu diselesaikan oleh KPK. Keadaan ini mendorong suatu opini publik untuk mempermanenkan eksistensi KPK. Bahkan beberapa ahli menyarankan agar kedudukan KPK diatur dalam konstitusi seperti negara-negara lain misalnya Afrika Selatan.

Sebagaimana konsep pembentukan Lembaga Negara Penunjang pada umumnya maka politik hukum pembentukan KPK tidak terlepas dari politik hukum lembaga negara penunjang pada umumnya. Adapun dasar pembentukan KPK adalah terjadinya delegitimasi lembaga negara yang telah ada. Hal ini disebabkan karena terbuktinya asumsi yang meyakini bahwa terjadi korupsi yang mengakar dan sulit untuk diberantas. Lembaga kepolisian dan kejaksaan kehilangan kepercayaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Kepolisian dan kejaksaan dinilai gagal dalam memberantas korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum maka pemerintah membentuk KPK sebagai sebuah lembaga negara baru yang diharapkan dapat mengembalikan citra penegakan hukum di Indonesia. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru sebagai pelengkap. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru, dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Beberapa lembaga Non Struktural dibentuk untuk mengakomodir hal ini, termasuk penegakan supremasi hukum, perbaikan citra pengadilan. Perkembangan kewenangan bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non struktural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Perlu disadari bahwa pembentukan KPK beranjak dari asumsi bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan

luar biasa sehingga dibutuhkan lembaga yang luar biasa dengan kewenangan yang luar biasa pula.

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI). Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara Penunjang dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang.

Salah satu lembaga negara penunjang yang dibentuk pada era reformasi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam membenahan tata pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, kedudukan lembaga negara Penunjang dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara penunjang dalam struktur ketatanegaraan RI, tidak hanya ditinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi juga berdasarkan berbagai pendapat para ahli di bidang hukum tata negara, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga negara penunjang. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah UUD. Ketantuan demikian dapat dipahami dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹

¹ . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Ketentuan di atas dengan mengacu pada asas *lex posteriori derogat lex inferiori*, dapat dimengerti bahwa KPK yang lahir dari Undang-Undang akan mengalami berbagai kendala dalam rangka memberantas korupsi terhadap lembaga negara yang lahir dari UUD Persoalannya tidak lebih menyangkut dalih kesetaraan kelembagaan yang akan dianalisis kedudukannya.

Permasalahan

1. Apakah alasan utama yang menjadi penyebab munculnya ide pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia?
2. Bagaimanakah seharusnya pelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Pembahasan

A. Analisis Ide Pembentukan KPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Komisi Pemberantasan Korupsi, atau disingkat menjadi KPK, adalah komisi di Indonesia yang dibentuk pada tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu hasil dari Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) adalah beralihnya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara karena semua lembaga negara didudukkan sederajat dalam mekanisme *checks and balances*. Sementara itu, konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara.

Perkembangan konsep *trias politica* juga turut memengaruhi perubahan struktur kelembagaan di Indonesia. Di banyak negara, konsep klasik mengenai pemisahan kekuasaan tersebut dianggap tidak lagi relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Untuk menjawab tuntutan tersebut, negara membentuk jenis lembaga negara yang diharapkan dapat lebih responsif dalam mengatasi persoalan aktual negara. Maka, berdirilah berbagai lembaga negara bantu dalam bentuk dewan, komisi, komite, badan, ataupun otorita, dengan masing-masing tugas dan wewenangnya. Beberapa ahli tetap mengelompokkan lembaga negara bantu dalam lingkup eksekutif, namun ada pula sarjana yang menempatkannya tersendiri sebagai cabang keempat kekuasaan pemerintahan.

Dalam konteks Indonesia, kehadiran lembaga negara bantu menjamur pasca perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Berbagai lembaga negara bantu tersebut tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa di antaranya berdiri atas amanat konstitusi, namun ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan undang-undang ataupun keputusan presiden. Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk dengan undang-undang adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Seiring berkembangnya ide-ide mengenai kenegaraan, konsep *trias politica* dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersentuhan. Kedudukan ketiga organ tersebut pun sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Dalam konteks Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang.

Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk pada era reformasi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam membenahan tata pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI, tidak hanya ditinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi juga berdasarkan berbagai pendapat para ahli di bidang hukum tata

negara, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga negara bantu yang akan dianalisis kedudukannya.

KPK merupakan Lembaga bantu negara yang dapat disamakan dengan Lembaga Negara yang tertuang dalam UUD 1945 karena sama-sama mempunyai struktur organisasi yang sama dengan lembaga negara mempunyai sekjen dan badan Litbang yang dimiliki lembaga negara yang lain sama seperti Komisi Yudisial, dapat dikatakan bahwa kedudukannya secara struktural sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.

Di tengah masih kurang optimalnya kinerja jajaran kepolisian dan kejaksaan dalam menangani kasus-kasus korupsi, keberadaan KPK harus tetap dipertahankan. Sebab, menyelamatkan KPK sama artinya dengan menyelamatkan negara dari kehancuran. KPK tidak boleh kehabisan semangat dan motivasi. Di tanah air, ketidakpercayaan terhadap pelayanan pejabat negara melahirkan Komisi Pemberantasan Korupsi, Indonesia mulai memasuki masa inflansi komisi negara, yaitu titik jenuh yang justru dapat mereduksi urgensi eksistensi komisi itu sendiri. Telah lahir komisi negara baru yang fungsi dan perannya cenderung tidak jelas atau tumpang tindih satu sama lain.

Secara historis KPK lahir dari sebuah asumsi bahwa penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan tidak berjalan secara efektif. Komisi Pemberantasan Korupsi, atau disingkat menjadi KPK, adalah komisi di Indonesia yang dibentuk pada tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

B. Pelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Eksistensi KPK berdasarkan UU No 30 Tahun 2002

Pada tahun 2008 KPK lebih banyak menangani kasus korupsi yang melibatkan aktor pada level pejabat menengah setingkat pimpro dan pejabat eselon (22 pelaku) serta kepala daerah seperti gubernur, walikota dan bupati sebanyak 13 orang, maka pada tahun 2009 dan 2010 KPK, sudah mulai masuk ke wilayah yang lebih kompleks dan menjadi salah satu sumber korupsi besar, yakni korupsi politik. Jika pada tahun sebelumnya pejabat selevel menteri belum disentuh KPK, maka pada tahun 2009-2010, KPK telah menangani 4 kasus korupsi yang pelakunya setingkat menteri atau mantan menteri, yakni

Menteri Sosial (Bachtiar Chamsyah), Menteri Kesehatan (Achmad Suyudi), mantan Menteri Bappenas (Paskah Suzetta) dan Menteri Dalam Negeri (Hari Sabarno).

Demikian halnya, KPK telah menangani kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR secara lebih massif. Pada periode 2009-2010, KPK sudah menetapkan 26 tersangka korupsi terhadap mantan dan anggota DPR karena terlibat praktek suap-menyuap. Bahkan pada tahun 2011, jumlah anggota DPR yang menjadi tersangka bertambah menjadi 43 orang. Diantara mereka ada yang sudah divonis bersalah dan ada juga yang kini dalam proses persidangan di pengadilan Tipikor.

Pada konteks korupsi politik di tingkat lokal, sejak 2008 hingga 2010 KPK juga konsisten menangani kasus korupsi yang melibatkan Kepala Daerah. Jika pada tahun 2008 jumlah kepala daerah yang ditangani KPK sebanyak 13 orang, pada 2009 jumlah tersangka korupsi yang melibatkan kepala daerah sebanyak 6 pelaku, sedangkan pada 2010, lima kepala daerah telah ditetapkan sebagai tersangka. Dampak penanganan kasus korupsi yang melibatkan politisi, baik di level pusat maupun lokal terasalebih kuat dibandingkan jika KPK menangani kasus korupsi yang melibatkan aktor non-politik.

Tekanan untuk membubarkan KPK atau merevisi wewenang KPK, terutama dalam hal penyadapan menjadi lebih kencang disuarakan politisi Senayan. Secara lebih detail, bentuk-bentuk tekanan terhadap KPK akan dijelaskan pada bab selanjutnya. KPK juga mulai menysasar aparat penegak hukum, meskipun dalam jumlah yang relatif kecil sekali mengingat wilayah korupsi yang diduga melibatkan aparat penegak hukum, dari berbagai jenjang jabatan demikian luas. Untuk tahun 2009 hingga 2011, terdapat dua jaksa yang ditangkap KPK karena disangka menerima suap dan melakukan pemerasan. Sementara ada 3 hakim yang disangka menerima suap dan telah ditangkap KPK. Tentu saja dalam jumlah yang relatif terbatas, *deterrent effect* yang ditimbulkan dari penanganan korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum menjadi tidak terasa sama sekali. Sebagaimana dalam pasal 11 huruf a UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK dikatakan bahwa KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pada beberapa jenis kasus, salah satunya yang melibatkan aparat penegak hukum. Akan tetapi dengan sedikitnya jumlah penegak hukum yang diproses KPK, hal ini menandakan bahwa KPK belum maksimal menggunakan wewenangnya untuk melakukan penindakan pada sektor aparat penegak hukum.

Kemajuan lain yang harus secara objektif dilihat dalam kinerja penindakan KPK adalah kian bervariasinya penerapan pasal korupsi terhadap para pelakunya. Selama periode 2008 hingga 2010, sudah terdapat 10 pasal berbeda yang digunakan untuk

menjerat pelaku korupsi. Pasal-pasal yang dimaksud adalah pasal 2, pasal 3, pasal 5, pasal 11, pasal 15, pasal 21, pasal 22, pasal 23 dan pasal 35 UU Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) No 31/1999 Jo No 20/2001. Pasal-pasal itu berhubungan dengan tindak pidana korupsi yang berhubungan dengan kerugian negara, suap, percobaan dan pemufakatan jahat, menghalang-halangi proses hukum serta memberikan keterangan tidak benar.

Diantara seluruh pasal diatas, yang paling banyak digunakan oleh KPK adalah pasal penyuaan. Kemampuan KPK dalam mengungkap kasus suap berhubungan dengan wewenang untuk melakukan penyadapan, termasuk kapasitas lain yang dimiliki dalam bentuk *profesional investigation* seperti penyamaran, pengintaian dan teknik investigasi lain yang mendukung terungkapnya kasus suap. Artinya, KPK sudah mengembangkan metoda penindakan dalam penanganan kasus korupsi, dari yang sebelumnya fokus pada isu pengadaan barang/jasa saja, dikembangkan menjadi kasus korupsi yang lebih rumit dan kompleks seperti suap. Jika pada isu pengadaan barang/jasa KPK fokus pada pencarian dokumen, maka suap dalam pengadaan barang/jasa merupakan bukti berkembangnya strategi penindakan KPK.

Kasus suap juga merupakan bagian dari pasal yang ditekankan oleh provisi UNCAC, 2003 untuk diberantas. Dengan telah dimasukkannya pasal suap dalam UU Tipikor, maka kewajiban bagi negara peserta UNCAC untuk mengadopsi dalam hukum domestiknya telah dipenuhi oleh Indonesia. Hanya saja hal itu tidak cukup karena dengan adanya kriminalisasi terhadap suap dalam UU Tipikor kita, terdapat kewajiban bagi aparat penegak hukum untuk menggunakannya sebagai alat dalam penegakan hukum korupsi. Dibandingkan dengan penggunaan pasal-pasal dalam UU Tipikor untuk menjerat pelaku, KPK jauh lebih maju.

Hingga saat ini, Kejaksaan dan Kepolisian masih fokus dalam menggunakan pasal 2 dan pasal 3 UU Tipikor yang berkaitan dengan kerugian negara. Yang memprihatinkan, kadang ada pemahaman yang masih minim dari Kejaksaan dan Kepolisian dalam membaca UU Tipikor dimana pasal suap misalnya sering dicari kerugian negaranya. Padahal dalam pasal suap, tidak ada kerugian negara yang harus dibuktikan oleh aparat penegak hukum. Meskipun demikian, KPK harus terus mengembangkan kapasitas penegakan hukumnya untuk dapat menerapkan semua pasal pidana korupsi yang diatur dalam UU Tipikor. Setidaknya, dalam UU Tipikor telah terbagi jenis korupsi ke dalam beberapa bentuk, yakni korupsi yang berhubungan dengan kerugian negara, korupsi yang berkaitan dengan suap, korupsi yang berhubungan dengan konflik kepentingan dalam

pengadaan, korupsi yang berkaitan dengan penggelapan dalam jabatan, korupsi pemerasan, korupsi yang berhubungan dengan perbuatan curang serta gratifikasi.

Dari sisi sektor korupsi, pada periode II kepemimpinan KPK, terdapat beberapa hal baru yang sebelumnya belum disentuh KPK, diantaranya adalah sektor kehutanan dan sektor energi dan listrik. Kelemahan dalam UU Kehutanan selama ini tidak dapat menyentuh pelaku pembalakan liar dan penjarah hutan karena sebagian besar mereka yang diseret ke pengadilan dengan UU Kehutanan berujung bebas.²

Dengan UU Tipikor, KPK telah berhasil menjerat pelaku, baik pada sisi pejabat publik yang menerima suap atas jasa mengeluarkan atau memberikan ijin pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam maupun ijin mengkonversi lahan hutan lindung menjadi hutan produksi atau menjadi pusat-pusat ekonomi baru seperti pelabuhan. Pada konteks yang lebih substansial, penindakan korupsi di sektor kehutanan telah sampai pada aspek kerugian negara dimana dalam menuntut kasus korupsi kehutanan, dapat dibuktikan di pengadilan bahwa korporasi telah menikmati hasil penjarahan hutan hingga triliunan rupiah. Namun kelemahannya, KPK belum bisa menindaklanjuti putusan pengadilan karena hingga hari ini, korporasi yang tercantum dalam putusan persidangan telah menikmati hasil jarahan hutan belum diproses sama sekali oleh KPK.

Demikian pula, KPK belum menyentuh sektor pertambangan yang ditengarai karena korupsi didalamnya, negara dirugikan hingga triliunan rupiah. Satu aspek kecil, yakni *cost recovery* dalam kontrak karya yang oleh audit BPK kerap dilaporkan telah diselewengkan juga belum sama sekali mendapatkan perhatian serius KPK.

Sektor lain yang terindikasi menyebabkan kerugian negara yang sangat besar, yakni sektor penerimaan negara seperti pada pajak juga belum disentuh KPK. Jika dalam kasus kehutanan, meskipun sudah ada UU Kehutanan, KPK telah berhasil menggunakan UU Tipikor untuk menjerat pelakunya, akan tetapi dalam kasus pajak, KPK belum mampu menangani sama sekali. Jikapun ada sektor pajak ada pejabat yang ditangani KPK, itu lebih kepada karena menerima suap.

Karena sektor yang menyebabkan nilai kerugian negara sangat besar belum disentuh KPK, tidak heran jika tingkat pengembalian kerugian negara dari sisi penindakan KPK masih relatif kecil. Meskipun KPK mencoba mengimbangnya dari sisi pencegahan yang

² Data tahun 2008 menunjukkan bahwa 205 terdakwa pelaku illegal logging, 137 diantaranya divonis bebas oleh hakim. Baca: <http://www.kilasberita.com/kb-news/77-kilas-indonesia/2758-gerah-vonis-bebas-lsm-minta-pelaku-illegal> www.antikorupsi.org ----- *Evaluasi Roadmap penegakan hukum KPK 2012 – 2015* halaman 7 dari 23

telah (setidaknya dari klaim KPK) menyelamatkan keuangan negara hingga 2 triliun rupiah selama periode II kepemimpinan KPK.

2. Pelembagaan Ideal KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pada prinsipnya, lembaga-lembaga ekstra itu selalu diidealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi campuran yang semilegislatif dan regulatif, semiadministratif, dan bahkan semiyudikatif. Oleh karena itulah muncul istilah badan-badan independen dan berhak mengatur dirinya sendiri (*independent and self-regulatory bodies*) yang berkembang di berbagai negara. Akan tetapi, gejala umum yang sering kali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga ekstra itu adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Hal ini tidak terlepas dari pergulatan politik yang terjadi antara kekuatan politik pemerintah dan parlemen saat keduanya memperebutkan pengaruh dari rakyat dalam pengelolaan negara. Kekuatan politik pemerintah di era demokrasi yang “dipaksa” harus berbagi dengan kekuatan lain, khususnya parlemen, inilah yang mengakibatkan persaingan di antara keduanya tidak terelakkan. Tentu saja hal ini membawa dampak negatif berupa ketidakjelasan pertanggungjawaban dan pola kerja lembaga-lembaga ekstra tersebut, karena pembentukannya sering kali tidak dilandasi kebutuhan rasional dan landasan yuridis yang cukup. Sebagai lembaga independen yang terlepas dari hubungan struktural dengan pemerintah, pemerintah tentu tidak berada dalam kapasitas untuk bisa mengontrol secara khusus terhadap lembaga-lembaga ekstra tersebut. Ketidakjelasan mekanisme pertanggungjawaban ini, menurut Alder, dikarenakan ketentuan yang mengatur lembaga-lembaga ekstra itu kadang-kadang menciptakan mekanisme tersendiri yang berbeda satu sama lain tanpa ada perangkat konstitusional yang logis.

a. Penguatan Kedudukan dan Independensi KPK

Inti daripada independensi bagi KPK adalah kemampuan KPK untuk berperilaku obyektif dalam merumuskan kebijakannya sendiri tanpa dipengaruhi kepentingan “luar”. Kepentingan luar ini umumnya dipersepsikan sebagai kepentingan politis penguasa. Independensi tidak selalu dapat diraih dengan hanya mengandalkan kerangka hukum yang menetapkan bahwa KPK dibentuk oleh Undang-Undang khusus yang memberikan “fasilitas” independensi dengan baik. Banyak kasus di beberapa negara yang KPK nya tetap sukses dan independen walaupun tetap harus bertanggung jawab terhadap presiden atau kepala pemerintahan, seperti yang terjadi di Singapura dan Hongkong.

Independensi KPK lebih banyak dinilai oleh (i) Tersedianya mekanisme yang transparan untuk menilai kinerja KPK yang bersangkutan, sehingga dapat menjaga agar fungsinya tidak bias (ii) Pemilihan pimpinan KPK menggunakan prosedur yang demokratis, transparan dan objektif (iii) Pimpinan KPK yang terpilih dikenal sebagai orang dengan integritas yang baik dan telah teruji. Seluruh KPK yang telah teruji independensinya terbukti mampu memberikan hasil yang amat baik dalam pemberantasan korupsi di negaranya.

b. Penguatan Tugas, Fungsi dan Wewenang

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, yang mempunyai tugas :

- (1) Melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (2) Melakukan 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.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 KPK berperan dalam melakukan tugas koordinasi ini. Dalam melaksanakan tugas-tugas dimaksud, khususnya dalam rangka melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, pada KPK melekat wewenang untuk :

- a. Mengoordinasi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi.
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana
- 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.
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Kemudian dalam rangka melaksanakan tugas yang kedua berupa tugas supervisi, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian atau penelahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang menjalankan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang melaksanakan pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa KPK merupakan lembaga super body, terlebih karena padanya juga memiliki wewenang untuk mengambilalih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan

dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan dari KPK.

Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud, KPK berwenang :

- a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.
- b. Memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang berpergian 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 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 (orang perorangan atau korporasi) kepada instansi 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 yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Di samping melakukan upaya penegakan hukum secara represif, KPK juga bertugas melakukan tindakan pencegahan (Preventif). Untuk kepentingan dimaksud KPK berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut :

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara.
- b. Menerima laporan dan menetapkan status grafitasi.
- c. Menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi 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.

Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, KPK mempunyai kewenangan sebagai berikut :

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintahan.
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintahan untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi.

- c. Melaporkan Kepada presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan badan pemeriksa keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

KPK sebagai lembaga negara baru yang dibentuk dengan amanat UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan UU KPK, KPK berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. KPK dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi. KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK.

KPK sebagai lembaga negara yang diatur di dalam UU atau yang dikenal dengan sebutan organ undang-undang, dalam ranah sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan KPK, maka KPK tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkaranya di mahkamah konstitusi.

c. Penguatan Dukungan Sumber daya

KPK sebagai sebuah lembaga negara baru yang diharapkan dapat mengembalikan citra penegakan hukum di Indonesia. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru sebagai pelengkap yang di isi SDM yang profesional dengan Track record yang baik. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru, dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Beberapa lembaga Non Struktural dibentuk untuk mengakomodir hal ini, termasuk penegakan supremasi hukum, perbaikan citra pengadilan.

Perkembangan kewenangan bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non structural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Perlu disadari bahwa pembentukan KPK beranjak dari asumsi bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan luar biasa sehingga dibutuhkan lembaga yang luar biasa

dengan kewenangan yang luar biasa pula serta diisi sumber daya pilihan guna memberantas korupsi yang kian multidimensional.

d. Penataan Hubungan Kelembagaan

Keberadaan KPK sebagai lembaga Negara yang tidak diatur di dalam UUD berpengaruh dalam menjalankan fungsi yang dimiliki. Peran KPK dalam merealisasikan tugas, kewajiban dan kewenangan yang dimiliki dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia masih sangat terbatas. Hal ini dikarenakan sempitnya ruang gerak KPK di dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-undang No 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam melakukan kegiatannya KPK mendapatkan pengawasan dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan. Hal ini membuktikan bahwa peran KPK masih dibatasi oleh ketiga lembaga tersebut. Di lain pihak kenyataan demikian akan menimbulkan suatu masalah apabila yang menjadi sasaran dari pemberantasan tindak pidana korupsi oleh KPK adalah salah satu dari lembaga-lembaga tersebut. Karena itulah, demi mendukung optimalisasi kinerja dan produktifitas KPK maka tidak saja dibutuhkan pembenahan secara internal dalam tubuh KPK namun juga perluasan ruang gerak KPK dalam peraturan perundang-undangan.

Dari uraian diatas penulis mencoba menyimpulkan keberadaan KPK sebagai lembaga bantu atau penunjang dilihat dari prosudur pembentukannya lembaga tersebut selalu mendapat Konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah muncul ini adalah masalah undang-undang yang tidak konstitusional. Biasanya dikatakan bahwa suatu undang-undang yang tidak konstitusional adalah invalid. Suatu norma yang tidak valid adalah sesuatu yang tidak eksis sebagai norma adalah bukan sesuatu entitas hukum.

Ekspresi undang-undang yang tidak konstitusional terhadap suatu undang-undang yang diakui valid adalah suatu yang kontradiktif. Undang-undang adalah valid hanya karena sesuai dengan konstitusi dan tidak dapat valid jika bertentangan dengan konstitusi. Satu-satunya alasan untuk validitas suatu undang-undang adalah karena telah dibuat dengan cara yang ditentukan oleh konstitusi. Maka arti dari ekspresi tersebut adalah bahwa suatu undang-undang sesuai dengan konstitusi, mungkin untuk alasan tertentu dapat dibatalkan (annuled) dengan cara lain selain yang biasanya. Biasanya, suatu undang-undang tidak diberlakukan dengan undang-undang lain sesuai dengan prinsip *lex posterior derogat priori* atau tidak diberlakukan dengan aturan hukum kebiasaan yang bertentangan.

Jika konstitusi menentukan suatu prosedur tertentu yang harus diikuti dalam menetapkan undang-undang dan juga menentukan aturan tertentu tentang isinya, maka ada kemungkinan bahwa disuatu waktu legeslatif tidak mengikuti petunjuk tersebut. Jika lembaga ini berbeda dari lembaga legiskatif, maka membentuk suatu otoritas diatas legeslatif. Hal ini mungkin menjadi sesuatu yang tidak dikehendaki secara politik, apalagi jika memiliki kekuasaan untuk tidak memberlakukan suatu undang-undang yang dipandang tidak konstitusional. Jika tidak ada lembaga yang berbeda legeslatif untuk menyelidiki konstitusionalitas undang-undang.

Lembaga yang mengontrol lembaga-lembaga negara dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh lembaga lain. Dalam kasus konkrit ketika menyatakan bahwa undang-undang tersebut tidak konstitusional, sedangkan lembaga lain tetap diwajibkan menetapkannya sepanjang suatu undang-undang belum dibatalkan maka adalah konstitusional.

Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara. Dengan demikian, Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI). Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara Penunjang dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang.

Penutup

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga yang dibentuk sebagai salah satu bagian untuk pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu pemberantasan terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia.

2. Keberadaan lembaga negara bernama KPK itu sendiri sangat penting bagi negara dengan tingkat korupsi yang tinggi. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam UUD 1945.
3. KPK yang lahir dari Undang-Undang akan mengalami berbagai kendala dalam rangka memberantas korupsi terhadap lembaga negara yang lahir dari UUD Persoalannya tidak lebih menyangkut dalih kesetaraan kelembagaan.

Daftar Pustaka

- Alpedorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Pradinya Paranita. 1990
- Asshidiqie, Jimly. *Agenda Pembagunan Hukum di Abad Globalisasi*. Jakarta : Balai Pustaka, 1997
- Alexander Larry (ed), *Constitutionalism, Philological Foundations*. Cambridge University Press. 1998
- Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Kencana Prenada Media Group. 2008
- Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*. Konstitusi Press, Jakarta. 2006
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press. Jakarta 2005
- Brian Thomson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. London, Blackstone Press Ltd. 1997
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*. FH UII Press. Jakarta. 2003.
- Faisal A. Rani, *Konsep Negara Hukum*. Bahan Kuliah Perkembangan HTN, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum: Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh. 2009
- Gery Stoker, *The Politic of Local Government*. London. Macmillan Press. 1991
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*. New York. Russel and Russell. 1961
- John Locke, *Pustaka Filsafat KUASA ITU MILIK RAKYAT, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*. Kanasius. 2002
- J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*. Oxford. Clarendon Press. 1901
- James E. Alt and David Dreyer Lassen. 2010. *Enforcement and Public Corruption: Evidence from US States*. EPRU Working Paper Series.
- Kusnardi, Muh, Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Study Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Ke-5, 1983.
- Montesque, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*. Gramedia Pustaka Utama. 1993
- Mahfud MD Moh, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta. Pustaka LP3ES. 1998
- Muqodas Busyro, 2011. *Supervisi dan Koordinasi KPK*. JCLEC.
- Madjid Nurcholish, *Indonesia Kita*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003
- Rousseau, J.J. *Kontrak Sosial* (Terj. Indonesia) Jakarta : Dian Rakyat, 1989
- Sastra Negara, R., *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, 1953

Soekanto Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004

Wahyono Padmo, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia : Kompilasi Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Partai Politik*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996

Yamin Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Hak Asas Manusia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan