
EVALUASI DAN ROADMAP PENEGAKAN HUKUM KPK 2012-2015



Penulis:

Adnan Topan Husodo
Agus Sunaryanto
Emerson Yuntho
Febri Diansyah
Lais Abid
Tama S Langkun

Editor:

Adnan Topan Husodo

Diterbitkan Oleh:

Indonesia Corruption Watch, 2011

Didukung Oleh:

The Asia Foundation

Bab I

LATAR BELAKANG

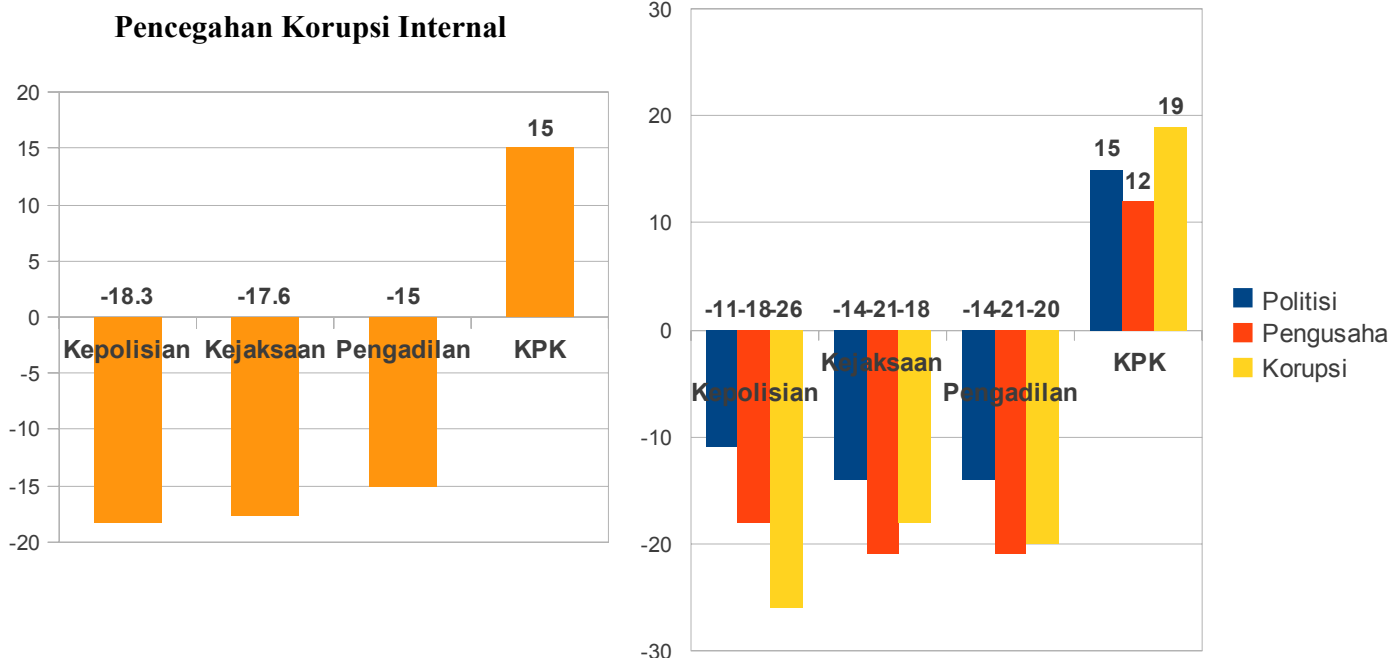
Tujuan dari penegakan hukum atas kasus korupsi adalah lahirnya efek jera. Efek jera penting untuk mengontrol kejahatan korupsi supaya tidak berkembang menjadi tindak pidana yang bersifat sistemik.¹ Pasalnya, jika korupsi sudah berada pada level sistemik, maka dampak yang ditimbulkan dari kejahatan ini menjadi lebih serius, karena bukan hanya menyebabkan kerugian negara yang besar, melainkan juga melahirkan kemiskinan, buruknya pelayanan publik, dan merusak pondasi ekonomi negara.

Penegakan hukum tanpa efek jera akan menciptakan situasi yang kondusif bagi pelakunya untuk terus korupsi. Demikian pula, ongkos atau biaya untuk memberantas korupsi akan menjadi lebih mahal daripada hasil yang dicapai.

Lemahnya efek jera dalam penegakan hukum kasus korupsi salah satu faktor terbesarnya disebabkan oleh buruknya integritas penegak hukum. Keterlibatan aparat penegak hukum dalam berbagai praktek korupsi seperti pembekingan aktivitas ilegal, pemerasan, pungli, setoran, suap-menyuap dan lain sebagainya menjadikan fungsi penindakan menjadi tidak berjalan. Bahkan karena korupsi penegak hukum, berbagai kasus korupsi yang ditangani mereka sering berujung SP3, dipetieskan atau bahkan berakhir 'damai'.

Buruknya persepsi terhadap penegak hukum dapat diamati dari berbagai survey yang dilakukan, baik oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) maupun Transparansi Internasional Indonesia (TII). Survey LSI (2010) bertajuk integritas penegak hukum yang terbagi kedalam dua hal, yakni pencegahan korupsi internal dan independensi penegak hukum dari politik, pengusaha dan korupsi menunjukkan angka yang sangat rendah.²

Independensi dari politisi, pengusaha dan korupsi



1 James E. Alt and David Dreyer Lassen, *Enforcement and Public Corruption: Evidence from US States*, EPRU Working Paper Series, 2010, hal. 1

2 <http://korupsi.vivanews.com/news/read/187354-survei--hanya-kpk-yang-masih-positif>

Demikian halnya, aparat penegak hukum masih dipersepsikan korup oleh publik sebagaimana dapat dilihat dalam survey TII selama kurun waktu 2003 hingga 2010, bersamaan dengan partai politik dan parlemen.³

Tahun	I	II	III	IV
2003	Pengadilan	Partai Politik	Utilitis	Polisi
2004	Partai Politik	Parlemen	Bea Cukai	Pengadilan
2005	Partai Politik	Parlemen	Polisi	Bea Cukai
2006	Parlemen	Polisi	Pengadilan	Partai Politik
2007	Polisi	Parlemen	Pengadilan	Partai Politik
2009	Parlemen	Pengadilan	Pelayanan Publik	Partai Politik
2010	Parlemen	Partai Politik	Polisi	Pengadilan

Sumber: Transparency.org

Dalam situasi diatas, lahirnya KPK mendapatkan momentum yang tepat. Akan tetapi setelah dua kali periode kepemimpinan KPK, ada beberapa hal yang harus dicermati dari kinerja penegakan hukum KPK. *Pertama*, apakah KPK telah berhasil menjalankan wewenangnya dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dengan maksimal sebagaimana mandat UU KPK No 30/2002? *Kedua*, apakah KPK telah berhasil mendorong pemberdayaan dan pemicu (*trigger mechanism*) lembaga penegak hukum lain dalam agenda penegakan hukum?⁴ *Ketiga*, bagaimana strategi yang dikembangkan KPK dalam pemberantasan korupsi pada wilayah penindakan?

Pada pertanyaan pertama, selama periode ke II kepemimpinan KPK yang digawangi Antasari Azhar (kemudian diganti Busyo Muqodas karena menjadi terpidana kasus pembunuhan), Haryono, M. Jasin, Chandra M Hamzah, agenda penegakan hukum KPK telah mulai mengarah pada lembaga legislatif, dimana pada periode I kepemimpinan KPK, parlemen yang dipersepsikan korup dalam survey TII selama 4 tahun berturut-turut tidak tersentuh hukum sama sekali. Titik sasaran penegakan hukum KPK pada wilayah politik (parlemen) sedikit banyak telah mengakibatkan 'tekanan' yang lebih kuat terhadap lembaga ini. Munculnya kriminalisasi, massifnya gugatan judicial review terhadap UU KPK yang dianggap *superbody* hingga ancaman pembubaran oleh parlemen merupakan wujud nyata adanya rasa tidak suka/tidak nyaman terhadap sepak terjang komisi ini.

Namun demikian, KPK tampaknya belum berhasil mengembangkan strategi penegakan hukum yang dapat mendorong dan memicu pemberdayaan bagi lembaga penegak hukum lainnya. Justru kesan yang muncul, KPK sendirian dalam melakukan penanganan kasus korupsi. Lembaga penegak hukum lain tetap dipandang korup dan tidak bisa dipercaya oleh publik luas. Tak heran jika KPK terus dibombardir dengan laporan masyarakat mengenai indikasi tindak pidana korupsi yang datang dari berbagai daerah.⁵

Secara internal, KPK juga tak luput dari kritik yang kian pedas. Munculnya beberapa kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh pegawai maupun petinggi KPK mengindikasikan mulai

3 Kompilasi data survey Barometer Korupsi TI dari tahun 2003 hingga 2010.

4 Perihal fungsi KPK sebagai *trigger mechanism* dalam pemberantasan korupsi, dapat dibaca dalam bagian umum UU No 30/2002 tentang KPK.

5 Dari tahun 2004 hingga 2011, KPK telah menerima laporan pengaduan masyarakat sejumlah 50 ribu. Lihat: <http://id.berita.yahoo.com/kpk-terima-50-ribu-pengaduan-korupsi-110541209.html>

munculnya masalah di internal KPK yang harus dijawab dengan perbaikan yang mendasar. Integritas personel dan pimpinan KPK sebagai syarat mutlak tetap berdirinya lembaga ini perlu diperkuat terus menerus dengan agenda reformasi kelembagaan KPK yang terukur. ***

Bab II

CAPAIAN KINERJA PENEGAKAN HUKUM KPK JILID II

Supaya ukuran kinerja penegakan hukum pada periode II kepemimpinan KPK objektif, maka dalam pembahasan ini, kinerja penegakan hukum terdiri atas empat kriteria, yakni aktor yang ditangani, sektor yang ditangani, jumlah nilai kerugian negara serta pasal yang digunakan untuk menjerat pelaku korupsi.

Dari sisi aktor, terdapat perkembangan yang menarik dari tahun ke tahun. Jika 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.⁶

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 terasa lebih 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 menasar 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.⁷

6 Laporan Evaluasi Kinerja Penegakan Hukum KPK, ICW, 2008-2009-2010

7 Sebagaimana dalam pasal 11 huruf a UU No 30/2002 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 pengenaan 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.⁸

Diantara seluruh pasal diatas, yang paling banyak digunakan oleh KPK adalah pasal penyuapan. 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.⁹

Dari sisi sektor korupsi, para 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.¹⁰

8 Indonesia Corruption Watch, Laporan Kinerja Penegakan Hukum KPK, 2010

9 Meskipun ada perkembangan positif menyangkut penerapan pasal Tipikor untuk menjerat pelaku, pimpinan KPK periode selanjutnya harus melakukan penanganan perkara korupsi yang terkait dengan semua pasal Tipikor.

10 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->

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 telah (setidaknya dari klaim KPK) menyelamatkan keuangan negara hingga 2 triliun rupiah selama periode II kepemimpinan KPK.¹¹

logging-dijerat-uu-korupsi

11 Dari sektor penindakan, KPK pada tahun 2009 hanya mampu mengembalikan kerugian negara sebesar Rp 142,3 miliar. Lihat laporan tahunan KPK 2009, hal. 46

BAB III

MASALAH KRUSIAL KPK

A. Perlawanan Terhadap KPK

a. Dampak Kriminalisasi Pimpinan KPK terhadap Kinerja Komisi Antikorupsi

Periode KPK jilid kedua adalah fase paling berat dalam perjalanan lembaga antikorupsi ini. Akibat agresifnya penegakan hukum korupsi yang dilakukan KPK di banyak sektor dan aktor, perlawanan balik dari para koruptor (*corruptor fight back*) dan para pendukungnya mulai tampak nyata.

Para koruptor bersama dengan beberapa politisi bermasalah berupaya melemahkan dan bahkan membubarkan KPK dengan menggunakan berbagai cara. Mulai dari membangun wacana publik untuk membubarkan KPK, mengajukan pembatalan UU KPK melalui *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, melakukan kriminalisasi atau fitnah kepada pimpinan KPK, memangkas kewenangan KPK melalui proses penyusunan regulasi, hingga membajak proses seleksi calon pimpinan KPK.

Dari semua bentuk pelemahan terhadap KPK, upaya kriminalisasi terhadap dua pimpinan KPK yaitu Bibit Samad Riyanto dan Chandra M Hamzah merupakan kondisi yang paling berat bagi KPK. Dua pimpinan KPK ini pernah dituding menerima suap oleh Anggodo Widjojo- adik Anggora Widjojo dari tersangka kasus korupsi SKRT Kementerian Kehutanan. Atas laporan ini, pihak kepolisian lalu memeriksa, menetapkan sebagai tersangka dan menahan Bibit dan Chandra meskipun akhirnya dilepaskan karena tekanan publik melalui gerakan “Cicak melawan Buaya”.

Proses kriminalisasi dan non-aktifnya Bibit dan Chandra tidak saja berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan publik, namun juga berpengaruh pada kinerja komisi antikorupsi khususnya di bidang penindakan. Apalagi posisi Bibit-Chandra sangat penting sebagai pengambil kebijakan di bidang penindakan di KPK. Grafik dibawah ini setidaknya dapat memberikan gambaran dampak kriminalisasi dua pimpinan KPK terhadap *performance* lembaga antikorupsi ini selama kurun waktu dua tahun berdasarkan pemantauan ICW (Januari 2009-Desember 2010).

Dalam Semester I 2009 atau sebelum terjadi kriminalisasi terhadap pimpinan KPK, institusi ini mampu menetapkan setidaknya 29 tersangka korupsi dari berbagai kasus. Namun memasuki Semester II 2009 atau ketika kantor KPK mulai digeledah oleh polisi dan proses pemeriksaan serta penahanan dilakukan terhadap Bibit- Chandra, kinerja lembaga ini mengalami penurunan drastis. Dalam periode Juli-Oktober 2009, KPK hanya mampu menaikkan 4 pelaku korupsi pada tingkat penyidikan dan umumnya bukan kasus korupsi yang baru terungkap. Kondisi mulai membaik ketika sudah ada 3 orang plt pimpinan KPK (Tumpak Hatorangan, Mas Achmad Santosa, Waluyo), KPK dapat memproses 8 tersangka di tingkat penyidikan.

Meski dibantu dengan 3 pimpinan sementara, kriminalisasi terhadap pimpinan KPK tetap memberikan pengaruh kinerja KPK pada semester I 2010. Tercatat hanya ada 17 tersangka korupsi yang berhasil diproses oleh KPK. Pasca kembalinya Bibit-Chandra sebagai pimpinan KPK, kinerja KPK kembali meningkat dan bahkan luar biasa. Selama semester II 2001, tercatat 51 orang pelaku korupsi naik statusnya menjadi tersangka.

b. Uji Materiil UU KPK

Selain kriminalisasi terhadap pimpinan KPK, upaya pelemahan terhadap lembaga antikorupsi juga dilakukan melalui mekanisme permohonan uji materiil (*judicial review*) terhadap UU KPK melalui Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam catatan ICW sedikitnya sudah 13 kali permohonan *judicial review* sejumlah ketentuan dalam UU KPK (Terlampir).

Tidak semua permohonan uji materiil berupaya melemahkan KPK. Dua dari 13 permohonan masuk dalam kategori memperkuat KPK. Kedua *judicial review* UU KPK yang dinilai positif dan dikabulkan oleh MK yaitu berkaitan dengan ketentuan pemberhentian tetap pimpinan KPK apabila dalam status tersangka. Permohonan ini diajukan oleh Bibit- Chandra ketika menghadapi proses kriminalisasi yang dilaporkan oleh Anggodo Widjojo.

Permohonan lain yang dilakukan dalam memperkuat KPK adalah berkaitan dengan penafsiran masa jabatan pimpinan KPK. Upaya ini dilakukan oleh Koalisi LSM dan tokoh masyarakat, setelah pemerintah dan DPR menyatakan masa jabatan Busyro Muqodass hanya 1 tahun atau menggantikan sisa waktu dari ketua KPK sebelumnya Antasari Azhar. MK dalam putusannya mengabulkan permohonan yang diajukan pemohon dan menyatakan berlaku *steger mechanism* untuk masa jabatan pimpinan (pengganti) KPK. Dengan demikian masa jabatan Busyro selaku pimpinan KPK akhirnya menjadi 4 tahun.

Dari 9 permohonan *judicial review* yang berpotensi melemahkan KPK, pembatalan ketentuan mengenai Pengadilan Tipikor dalam UU KPK membawa dampak yang luar biasa bagi upaya pemberantasan korupsi. Dalam putusannya, MK mengamanatkan suatu regulasi tersendiri mengenai Pengadilan Tipikor. Proses penyusunan RUU Pengadilan Tipikor yang sempat berlarut-larut di pemerintah dan DPR, akhirnya dapat diselesaikan karena desakan publik meski menjelang batas waktu terakhir yang ditentukan oleh MK yaitu pada 29 Oktober 2009.

Meskipun dilematis, pembentukan Pengadilan Tipikor di daerah sudah suatu keniscayaan. Undang-Undang No 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor menegaskan Pengadilan Tipikor merupakan satu-satunya pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana korupsi. Kasus korupsi yang diadili tidak saja hanya yang diajukan oleh KPK, namun juga dari pihak Kejaksaan.

Regulasi ini juga mengamanatkan paling lama 2 tahun, Pengadilan Tipikor harus dibentuk diseluruh ibu kota provinsi (33 provinis). Per April 2011, Mahkamah Agung telah membentuk 14 Pengadilan Tipikor di daerah.

Namun dalam perjalanannya, keberadaan Pengadilan Tipikor di daerah tidak seperti yang diharapkan oleh masyarakat khususnya memberikan dukungan terhadap upaya pemberantasan korupsi. Dalam catatan ICW, kurang dari dua tahun sudah 40 terdakwa kasus korupsi dibebaskan oleh Pengadilan Tipikor. Ke-40 terdakwa korupsi tersebut divonis bebas atau lepas di Pengadilan Tipikor Semarang, Surabaya, dan Bandung serta Samarinda.

c. Revisi UU KPK : Memperkuat atau Melemahkan KPK ?

Bentuk lain dari upaya pelemahan KPK adalah upaya pemangkasan kewenangan lembaga ini melalui proses legislasi atau penyusunan revisi UU KPK. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beralasan bahwa revisi UU KPK ini dimaksudkan untuk memperkuat KPK dan untuk menyesuaikan dengan standar universal. Alasan lainnya adalah sudah menjadi kesepakatan dengan pemerintah melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014. Dalam prolegnas revisi UU KPK masuk dalam prioritas

pembahasan yang harus diselesaikan pada tahun 2011.

Terdapat 10 (sepuluh) isu krusial yang menjadi bahasan dalam revisi UU KPK. Isu pertama menyangkut proses rekrutmen penyidik dan jaksa penuntut umum atau JPU. Isu kedua mengenai lima tugas KPK, yakni penindakan, pencegahan, koordinasi, supervisi, dan pengawasan. Isu Ketiga yaitu berkaitan dengan penyadapan KPK itu dilakukan pada tahap penyelidikan atau penyidikan.

Isu keempat menyangkut laporan harta kekayaan pejabat negara (LHKPN). DPR beralasan dalam UU KPK saat ini, tidak diatur sanksi untuk pejabat negara tidak melaporkan harta kekayaannya. Isu kelima Soal kewenangan penyitaan dan penggeledahan oleh KPK yang dianggap terlalu luas juga akan diperdebatkan. DPR akan menimbang, apakah perlu izin dari pengadilan atau tidak untuk menyita dan menggeledah. Isu lainnya adalah pelarangan penerbitan surat penghentian penyidikan atau SP3, akan dikaji untuk tetap dipertahankan atau tidak. Pendapat yang masuk, pelarangan itu tetap dipertahankan agar KPK lebih hati-hati menangani perkara.

Isu ketujuh terkait prinsip kolektif kolegial pimpinan KPK. Prinsip ini berlaku sejak pelantikan pimpinan hingga akhir masa jabatan atau tidak, itu yang akan diperdebatkan. Isu kedelapan, yakni politik pemberantasan korupsi ke depan. Yang akan diperdebatkan, apakah KPK mengutamakan penindakan atau pencegahan. Isu kesembilan terkait masalah penanganan kasus korupsi, khususnya mengenai nilai minimum kerugian negara yang dapat ditangani KPK, yakni Rp 1 miliar. Ada yang menilai KPK seharusnya menangani kasus dengan nilai kerugian besar, seperti di atas Rp 10 miliar. Isu kesepuluh, KPK harus fokus, apakah mau menyelamatkan uang negara atau menghukum orang.

Upaya melakukan revisi UU KPK layak dipersoalkan baik dari aspek substansi maupun inisiatif dari DPR. Secara substansi, bagi DPR mungkin kesepuluh isu tersebut terkesan berupaya memperkuat KPK, namun jika dicermati kembali lebih mendalam bahwa sebagian substansi tersebut justru melemahkan KPK. Sebagian substansi lainnya sesungguhnya bisa diselesaikan dengan tanpa merubah UU KPK.

Misalnya saja pelarangan penerbitan SP3 kasus korupsi. Tanpa adanya SP3 justru membuat kinerja KPK menjadi lebih berhati-hati dan profesional. Justru dengan diberikan kewenangan KPK untuk SP3 kasus korupsi membuka peluang kinerja lembaga ini tidak profesional dan juga berpotensi memunculkan praktek mafia peradilan seperti halnya yang terjadi di institusi kejaksaan dan kepolisian. Contoh lainnya adalah rekrutmen penyidik KPK diluar kepolisian dan kejaksaan. Padahal ketentuan dalam UU KPK jelas menyebutkan penyidik KPK dapat diangkat oleh pimpinan KPK.

Selain substansi, inisiatif DPR untuk melakukan revisi UU KPK apalagi memperkuat KPK layak dipertanyakan. Alih-alih memperkuat justru yang nampak dipublik justru ada upaya terselubung untuk melemahkan KPK. Tidak dapat dipungkiri kinerja KPK saat ini masuk ke sektor korupsi politik membuat sejumlah politisi gerah. Sedikit sudah 43 anggota DPR dan ratusan kader partai politik yang dijerat kasus korupsi oleh KPK. Lembaga antikorupsi ini juga berupaya membongkar praktek mafia anggaran yang dinilai sebagai lumbung pengumpulan dana partai politik. Belum lagi sejumlah pernyataan politisi yang ingin KPK dibubarkan.

d. Pembubaran KPK

Salah satu serangan terhadap eksistensi KPK adalah wacana pembubaran lembaga antikorupsi ini. Wacana ini dihembuskan oleh Politikus di Senayan justru ketika KPK sedang giat memberantas korupsi yang terjadi di DPR.

Dalam kurun waktu 2008-2011, ICW mencatat sedikitnya 4 politisi yang mengeluarkan pernyataan pembubaran yaitu Ahmad Fauzi (anggota Komisi III DPR dari Partai Demokrat), Aboe Bakar (anggota Komisi III DPR RI Fraksi PKS), Marzuki Alie (Ketua DPR dari Fraksi Demokrat) dan Fahri Hamzah (anggota Komisi III DPR RI Fraksi PKS).

Sikap politikus Senayan soal pembubaran KPK adalah pernyataan kontroversial dan tidak layak diucapkan oleh anggota DPR yang dinilai mewakili kepentingan rakyat. Pernyataan ini justru dapat dinilai sebagai dukungan (Pro) terhadap para koruptor yang menginginkan KPK dilemahkan atau dibubarkan. Pernyataan ini juga berseberangan dengan kehendak publik yang ingin KPK dipertahankan.

Pada aspek lain pernyataan ini justru berupaya melemahkan posisi KPK yang saat ini berupaya menegakkan etika (*zero tolerance*) di lembaga parlemen maupun upaya menuntaskan sejumlah kasus korupsi khususnya yang melibatkan anggota DPR dan kader partai politik.

Selain itu muncul kekhawatiran bahwa pernyataan para politisi tersebut mewakili kepentingan (representasi) dari DPR dan bahkan sejumlah Partai Politik. Kekhawatiran ini sangat beralasan karena: *Pertama*, Kepentingan DPR yang terganggu dengan keberadaan KPK. Komisi Anti Korupsi sudah dan telah memproses sedikitnya 43 mantan dan anggota DPR dari berbagai fraksi DPR, memeriksa puluhan kepala daerah maupun kader atau orang dekat yang berasal dan atau mendapatkan dukungan dari sejumlah partai politik. KPK juga melakukan pengawasan terhadap rencana DPR dalam penyusunan anggaran, dana aspirasi dan pembangunan gedung baru DPR RI (sebagian diantaranya akhirnya gagal direalisasikan).

Terganggunya kepentingan DPR akhirnya menimbulkan ketidaksukaan sebagian DPR kepada KPK dan berdampak negatif pada upaya “pembunuhan” terhadap KPK baik melalui wacana publik, pemangkasan anggaran atau pemangkasan kewenangan dalam proses legislasi ataupun melalui proses seleksi calon pimpinan KPK yang nantinya dilakukan di DPR.

Kedua, hingga saat ini belum ada pernyataan resmi dari DPR maupun fraksi di DPR bahkan MPR yang membantah wacana pembubaran KPK. Pimpinan Partai sendiri tidak memberikan teguran atau sanksi atas tindakan kader mereka yang berseberangan dengan semangat antikorupsi sebagaimana yang mereka kampanyekan saat pemilu. Selama belum ada pernyataan resmi atau teguran dari internal DPR dan Partai, maka wajar saja jika publik menilai bahwa pernyataan politisi tersebut adalah pernyataan resmi DPR atau Partai.

B. Persoalan Internal Bidang Penindakan

UU 30 tahun 2002 pasal 6 memberikan kewenangan kepada KPK untuk melaksanakan tugas koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan dan monitoring terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Dari kelima tugas tersebut, banyak yang menilai jika KPK sangat berhasil dalam hal penindakan.

Hal tersebut setidaknya dikonfirmasi dari latar belakang aktor korupsi yang berhasil dijerat ternyata masuk kriteria top level, misalnya saja Gubernur Bank Indonesia, anggota DPR/DPRD, Duta Besar dan Komisioner dibeberapa komisi negara.

Tabel 1 : Latar Belakang Aktor Korupsi¹²

No	Jabatan	Jumlah	Prosentase
1.	Hakim	1	0,41%
2.	Duta Besar	4	1,63%
3.	Kepala lembaga/ Kementerian	6	2,45%
4.	Komisioner	7	2,86%
5.	Gubernur	8	3,27%
6.	Walikota/Bupati	22	8,98%
7.	Lain-lain	26	10,61%
8.	Anggota DPR/D	43	17,55%
9.	Swasta	44	17,96%
10.	Eselon I, II dan III	84	34,29%
	Jumlah	245	100%

Data KPK.31/12/10

Namun demikian ditengah meningkatnya akselerasi KPK dalam hal penindakan, bukan berarti bidang ini tanpa persoalan. Persoalan tersebut diantaranya *pertama* KPK masih dianggap tebang pilih dalam penanganan perkara. Kedua, beberapa kasus korupsi yang ditangani dan dilimpahkan KPK ke pengadilan tipikor dianggap belum memberikan efek jera dimana rata-rata vonis pada terpidana korupsi yang ditangani KPK kurang lebih 4 tahun.

Isu tebang pilihnya merupakan topik yang paling sering dituduhkan kepada KPK. Hal ini tidak sepenuhnya keliru karena pada beberapa kasus, KPK memang terkesan tebang pilih, terutama dalam kasus-kasus dugaan korupsi berkategori *big fish*. Misalnya saja dalam kasus Bank Century dimana pemeriksaan Wakil Presiden Boediono dilakukan di Wisma Negara Kompleks Kepresidenan¹³ dan Menteri Keuangan Sri Mulyani di Kantor Departemen Keuangan¹⁴.

Pemeriksaan tersebut tentu saja melanggar prinsip persamaan kedudukan di depan hukum (*equality before the law*) dan tentu langkah KPK tersebut sangat tidak strategis ditengah sentimen negatif yang terus digulirkan oleh para “korban” penindakan KPK.

Selain isu soal Century yang terus menyandera KPK, komisi ini juga disibukkan dengan beberapa kasus lain yang sampai detik ini belum kunjung kelar. Sebut saja misalkan kasus dugaan gratifikasi atau suap yang melibatkan perwira tinggi Polri yang lebih dikenal dengan kasus 'rekening gendut Perwira Tinggi Polisi'.

ICW bersama dengan elemen antikorupsi lainnya telah melaporkan kasus ini kepada KPK. Dalam upaya pengungkapannya, koalisi juga mendesak SATGAS anti mafia hukum (SATGAS bentukan Presiden), Mabes POLRI, PPATK dan bahkan Komisi Informasi Publik untuk menindaklanjuti laporan

¹² Di kutip dari Presentasi Ketua KPK yang disampaikan pada kegiatan JCLEC

¹³

<http://nasional.kompas.com/read/2010/04/29/15315318/KPK.Periksa.Boediono.di.Wisma.Negara>

¹⁴ http://www.temppointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/04/29/brk,20100429-244180.id.html

tersebut.

Mabes Polri sendiri tak memiliki itikad baik untuk melakukan investigasi internal. Hal ini ditunjukkan dari hasil verifikasi mabes Polri terhadap 23 rekening tersebut. Kesimpulannya 2 rekening yang terindikasi pidana telah dalam proses hukum, 2 rekening masih menunggu pembuktian, 1 rekening belum bisa ditindaklanjuti karena objek sedang mengikuti pilkada, 1 rekening pemiliknya telah meninggal dunia dan sebagian besar yaitu 17 rekening dikategorikan wajar.

Atas hasil verifikasi tersebut, ICW telah mengajukan permintaan informasi terhadap pengumuman yang dikeluarkan Mabes Polri. Dari proses gugatan di Komisi Informasi Pusat (KIP), diputuskan oleh komisi bahwa 17 rekening perwira polri yang dikategorikan wajar oleh Mabes Polri adalah informasi terbuka, dan oleh karenanya menjadi hak publik untuk mengetahuinya. Hingga detik ini, kasus dugaan rekening gendut Pati Polri tak kunjung terkuak.

Kasus besar lain yang belum tuntas meskipun sudah bertahun-tahun ditangani KPK adalah suap dalam pemilihan Deputy Senior Gubernur BI, Miranda Gultom. Salah satu tersangka utama, yakni Nunun Nurbaeti masih dalam status pengejaran karena melarikan diri ke luar negeri. Dibandingkan dengan penangkapan Nazarudin, mantan bendahara Demokrat dalam kasus Wisma Atlet, maka pengejaran Nunun terkesan tak serius. Ketua KPK sendiri, Busyro Muqodas pada akhirnya harus mengakui bahwa ada kekuatan besar yang melindungi Nunun Nurbaeti.

Atas penanganan kasus diatas, bisa dikatakan KPK masih memiliki persoalan independensi dalam penegakan hukum jika kasus korupsi itu memiliki kaitan dengan penguasa besar, yang melibatkan aparat penegak hukum serta mafia bisnis kakap.

Kasus lain yang terkesan tebang pilih adalah berlarut-larutnya penetapan tersangka Syuhada Tasman (Kepala Dinas Kehutanan Riau) dan Burhanudin Hussein (Mantan Bupati Kampar) yang terlibat dalam kasus korupsi alih fungsi hutan di Pelalawan Riau. Hal yang tidak biasa dalam kasus ini adalah dua pejabat di Riuan tersebut sudah menjadi tersangka sejak tiga tahun lalu tepatnya tahun 2008, namun hingga saat ini berkasnya tidak juga dilimpahkan ke Pengadilan Tipikor.

Jika dipelajari lebih dalam, KPK juga belum sedikitpun menyentuh lingkaran mafia bisnis dalam kasus ini. Padahal sejumlah nama perusahaan telah disebut secara jelas sebagai pihak penikmat/diuntungkan dalam kasus korupsi tersebut. Putusan Pengadilan terhadap dua terpidana kasus ini menjelaskan secara detail, bagaimana korporasi telah merugikan kerugian negara dan menjadi pihak yang diuntungkan, sebagaimana rincian berikut ini¹⁵;

No	PERORANGAN (5 orang)	Nilai (Rp)	PERUSAHAAN (17 perusahaan)	Nilai (Rp)
1	T. Azmun Jaafar	19,83 miliar	PT. Riau Andalan Pulp and Paper	939,29 miliar
2	T. Lukman Jaafar	8,25 miliar	PT. Merbau Pelalawan Lestari	7,68 miliar
3	Asral Rahman	600 juta	PT. Selaras Abadi Utama	6,999 miliar
4	Fredrik Suli	190 juta	PT. Uniseraya	13,03 miliar
5	Sudirno	50 juta	CV. Putri Lindung Bulan	54,48 miliar
6			CV. Tuah Negeri	4,63 miliar
7			CV. Mutiara Lestari	282 juta
8			PT. Rimba Mutiara Permai	7,11 miliar

15 Putusan Pengadilan Nomor:06/PID.B/TPK/2008/PN.JKT.PST

9	PT. Mitra Tani Nusa Sejati	16,88 miliar
10	PT. Bhakti Praja Mulia	10,74 miliar
11	PT. Trio Mas FDI	13,39 miliar
12	PT. Satria Perkasa Agung	94,82 miliar
13	PT. Mitra Hutani Jaya	87,29 miliar
14	CV. Alam Jaya	12,93 miliar
15	CV. Harapan Jaya	13,73 miliar
16	PT. Madukuro	17,6 miliar
17	PT. Yos Raya Timber	6 miliar

Tabulasi diatas menjelaskan bahwa KPK belum mampu mengembangkan teknik penanganan kasusnya hingga dapat menjerat pelaku dari sisi korporasi, sebagaimana UU Tipikor telah atur. Padahal jika mengacu pada putusan pengadilan yang sudah mengabulkan apa yang didakwakan oleh penuntut umum, maka putusan tersebut (apalagi sudah inkraacht) dapat dijadikan sebagai satu alat bukti yang sah untuk menjerat pelaku lainnya.

Berlarut-larutnya penetapan tersangka tersebut merupakan “keunikan” tersendiri dalam penanganan perkara di KPK. Inilah yang memunculkan stigma KPK sudah mulai terkena *syndrome* Kejaksaan/Kepolisian yang seringkali menetapkan tersangka tanpa ada kejelasan penanganan selanjutnya.

Kedua, persoalan efek jera. Beberapa tahun terakhir berbagai lembaga survey memaparkan bahwa Indonesia masih menjadi jawara korupsi. Kondisi ini tentu menjadi tantangan bagi aparat penegak hukum, polisi, Kejaksaan termasuk KPK agar akselerasi penindakan juga harus diikuti dengan beratnya pemidanaan.

Berdasarkan kajian yang ICW lakukan terhadap kasus-kasus yang dilimpahkan KPK ke pengadilan Tipikor tahun 2008-2009 terpidana korupsi rata-rata hanya divonis sekitar 4,5 tahun. Kemudian jika melihat tren vonis terpidana korupsi tahun 2010 atas kasus yang ditangani KPK ternyata lebih ringan dibanding tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU), dimana rata-rata tuntutan JPU sebesar 5 tahun 7 bulan kemudian vonisnya rata-rata hanya 4 tahun 3 bulan.

Putusan pengadilan memang sepenuhnya kewenangan Hakim, namun demikian fakta-fakta persidangan dan delik hukum akan tetap menjadi dasar hakim memutuskan sebuah putusan. Oleh karena itu putusan akan sangat berhubungan dengan profesionalitas dan kapasitas Jaksa Penuntut Umum dalam menyusun dakwaan.

Kasus menarik yang patut dicermati adalah yang melibatkan Bachtiar Chamsyah, dimana yang bersangkutan didakwa melanggar pasal 3 juncto Pasal 18 UU 31/99 jo 20/2001 karena melakukan tindak pidana korupsi dalam kasus korupsi pengadaan mesin jahit, kain sarung, sapi impor di Departemen Sosial, ternyata hanya dituntut tiga tahun penjara dan denda Rp.100 juta subsider tiga bulan oleh JPU KPK. Padahal jika mengacu pada pasal 3 UU Tipikor JPU bisa membebankan pidana maksimal 20 tahun penjara dan denda maksimal 1 miliar.

Kasus lain yang ditangani KPK yang kemudian menjadi sejarah adalah putusan vonis bebas pengadilan Tipikor atas walikota bekasi Mochtar Muhammad dari tuntutan kumulatif yaitu melakukan suap anggota DPRD Rp 1,6 miliar untuk memuluskan pengesahan RAPBD menjadi APBD 2010, penyalahgunaan dana anggaran makan minum Rp 639 juta serta suap untuk mendapatkan Piala Adipura 2010 Rp 500 juta, dususul menyuap BPK Rp 400 untuk mendapat Wajar Tanpa Pengecualian.

Meski pada kasus tersebut terdapat potensi pelanggaran yang dilakukan oleh hakim namun pengetatan pimpinan KPK terhadap berkas dakwaan JPU KPK yang akan memasuki masa persidangan sangat penting dilakukan. Selain publikasi atas dakwaan JPU kepada masyarakat juga sangat dibutuhkan sebagai wujud akuntabilitas kinerja penegak hukum, sekaligus mendorong jaksa untuk lebih hati-hati karena masyarakat ikut mengawasi kinerjanya.

C. Pelanggaran Kode Etik

Selain masalah internal penindakan, KPK juga memiliki masalah baru yang mengemuka pada kepemimpinan kolektif komisioner KPK jilid II. Masalah itu terkait dengan beberapa temuan pelanggaran kode etik internal KPK, baik yang diduga melibatkan pegawai KPK maupun yang diduga melibatkan Pimpinan KPK. Apakah dengan adanya temuan pelanggaran ini, ada pengenduran kepatuhan internal terhadap aturan yang telah disepakati?

Pasalnya, kode etik merupakan tata perilaku internal di KPK yang semestinya mengikat secara kuat, baik kepada pegawai maupun kepada pimpinan KPK mengingat begitu besarnya wewenang yang dimiliki KPK dalam pemberantasan korupsi. Jika kode etik telah mulai dilanggar, ini mengindikasikan semakin pudarnya etika internal KPK yang dapat membahayakan eksistensi KPK dalam jangka panjang. Kekuatan besar yang dimiliki KPK, selain wewenang yang lebih komplrit daripada penegak hukum lain adalah adanya kepercayaan publik yang kuat. Jika secara internal, pegawai dan pimpinan KPK tak patuh pada aturan internal, maka persepsi publik terhadap KPK akan semakin pudar.

Beberapa kasus dugaan pelanggaran kode etik yang terekam oleh publik adalah sebagai berikut:

No	Kasus	Terduga Pelaku	Keterangan
1	Pemberian fasilitas istimewa kepada terperiksa KPK, mantan Jamintel Kejagung, Wisnu Subroto	Ferry Wibisono (mantan Direktur Penuntut KPK)	Tidak ada informasi mengenai tindak lanjut laporan.
2	Pertemuan Antasari Azhar dng Anggoro Widjojo, dll	Antasari Azhar (mantan Ketua KPK)	Sebelum ada keputusan final, Antasari Azhar dicopot sebagai Ketua KPK.
3	Pelanggaran kode etik terkait dengan kasus Nazarudin	Ade Rahardja (Deputi Penindakan KPK), Bambang Spto (Sekjen KPK)	Oleh Komite Etik dinyatakan bulat melanggar kode etik pegawai KPK, tapi tidak ada informasi mengenai sanksi yang diberikan.
4	Pelanggaran kode etik terkait dengan kasus Nazarudin	Chandra M Hamzah (Komisioner KPK). Haryono Umar (Komisioner KPK).	Dua pimpinan KPK ini dinyatakan tidak melanggar kode etik secara tidak bulat oleh anggota Komite Etik. Tiga anggota Komite Etik memandang mereka melanggar kode etik pimpinan KPK.

Diolah dari berbagai sumber.

Adanya korelasi yang negatif antara dugaan pelanggaran kode etik, khususnya yang melibatkan Pimpinan KPK terhadap kepercayaan publik dapat dilihat dari survey LSI pada 2011. Menurut LSI

(2011), kepercayaan publik terhadap KPK pada tahun 2005 mencapai 58,3 %, namun melorot pada tahun 2011 menjadi 41,6 &% karena empat faktor. Pertama, menurunnya keberanian KPK dalam berhadapan dengan penguasa, kedua, KPK dipersepsikan telah tersub-ordinasi oleh penguasa dalam kasus Century, ketiga, Pimpinan KPK dipersepsikan terlibat mafia hukum dan terakhir, KPK dianggap bermain mata dalam penanganan beberapa kasus tertentu.¹⁶

16 <http://palembang.tribunnews.com/2011/08/07/Isi-kepercayaan-publik-terhadap-kpk-menurun>

Bab III

KESIMPULAN

Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa selama periode kepemimpinan KPK jilid II, kinerja penegakan hukum menunjukkan gambaran sebagai berikut:

Pertama, pada jilid II, penegakan hukum KPK telah mulai secara lebih agresif masuk ke sektor yang strategis seperti parlemen, kementerian, kehutanan dan sektor penegak hukum dimana pada periode sebelumnya, keempat sektor ini hampir tidak tersentuh sama sekali. Dari sisi angka, signifikansi penanganan kasus baru pada korupsi yang melibatkan anggota DPR dimana KPK telah berhasil menetapkan 43 mantan dan anggota DPR sebagai tersangka. Pada sektor kementerian, terutama dalam konteks kasus korupsi yang melibatkan menteri, KPK baru menangani segelintir pelaku. Demikian halnya dengan sektor kehutanan, KPK sudah masuk pada praktek legalisasi penebangan kayu, alih fungsi, konversi lahan dan suap. Akan tetapi, KPK belum menyentuh pelaku korupsi sektor kehutanan yang utama, yakni korporasi. Pada sektor penegak hukum, KPK sudah memulainya dengan menangkap basah para penegak hukum yang menerima suap. Akan tetapi dari sisi jumlah, tidak signifikan dibandingkan dengan praktek korupsi yang sangat massif di sektor ini.

Kedua, sebagai lembaga antikorupsi yang independen, sepak terjang KPK dalam bidang penindakan yang agresif membawa resiko terhadap eksistensi KPK sendiri. Perlawanan balik koruptor terhadap KPK muncul dalam berbagai bentuk, diantaranya adalah kriminalisasi terhadap pimpinan KPK, judicial review UU KPK, revisi UU KPK dan wacana pembubaran KPK.

Ketiga, meskipun kinerja penindakan KPK kian baik, akan tetapi KPK juga mulai mengalami masalah internal yang cukup pelik, terutama jika harus menangani kasus korupsi yang melibatkan penguasa besar, aparat penegak hukum yang memiliki posisi kuat serta kelompok bisnis yang berkolaborasi dengan elit politik. Belum jelasnya kasus Century, kasus rekening gendut Pati Polri, kasus suap Miranda Gultom merupakan representasi dari problematika KPK. Oleh karena itu, sulit untuk menghindari jika ada persepsi bahwa KPK masih melakukan tebang pilih dalam menangani kasus korupsi.

Keempat, mulai munculnya kasus pelanggaran kode etik, baik yang dilakukan pegawai KPK maupun pimpinan KPK. Beberapa kasus pelanggaran kode etik tidak jelas ujung pangkal penyelesaiannya, sementara pada kasus dugaan pelanggaran kode etik yang melibatkan petinggi KPK, termasuk Pimpinan KPK terkait dengan penanganan kasus Nazarudin, Komite Etik yang dibentuk pimpinan KPK terbelah dalam mengambil keputusan. Akan tetapi, hal itu tidak membuat masalah substansial, yakni semakin terabaikannya kode etik pegawai maupun kode etik pimpinan KPK.

BAB IV

REKOMENDASI

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, ICW merekomendasikan beberapa hal untuk dipertimbangkan oleh Pimpinan KPK periode mendatang:

Pentingnya memperkuat Pengawasan Internal

Akhir-akhir ini berbagai serangan balik terhadap KPK semakin meningkat. Hal ini disebabkan karena banyak pihak menganggap kerja-kerja KPK “mengganggu” transaksi korupsi di berbagai lembaga. Serangan balik ini, seringkali bersinggungan bahkan masuk ke wilayah kerja-kerja KPK itu sendiri. KPK seringkali dituduh memainkan kasus yang ditangani. Bahkan KPK seringkali dituduh tidak bebas mafia. Oleh karena itu, KPK harus segera melakukan penguatan pengawasan internal. Penguatan pengawasan internal mesti dilakukan dengan menegakkan kode etik dengan prinsip Zero Tolerance, dan membersihkan mafia ditubuhnya sendiri.

Sementara untuk memperkuat pengawasan internal jajaran kepegawaian KPK harus dilakukan dengan cara menguatkan etika dan nilai antikorupsi. Hal itu bisa dilakukan melalui program manajemen risiko di bidang pencegahan. Cara ini diharapkan agar segala sesuatu yang terjadi di internal bisa langsung terdeteksi dan ditindaklanjuti.

Memperkuat sistem transparansi

Setelah UU No. 14 tahun 2008 secara resmi diberlakukan, maka semua badan publik harus tunduk terhadap undang-undang tersebut, termasuk KPK. Mengacu kepada Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik tersebut, maka sebagai badan publik, KPK harus memperkuat sistem transparansinya. Sistem transparansi KPK menjadi sangat strategis ditengah situasi kian rendahnya kepercayaan publik terhadap KPK, sekaligus posisi KPK sebagai lembaga independen yang tidak memiliki tanggungjawab hirarkhis kepihak manapun. Dengan memperbaiki sistem transparansi internalnya, diharapkan akuntabilitas KPK akan semakin konkret.

Beberapa aspek yang harus segera dilakukan penguatan sebagai implementasi undang-undang Keterbukaan informasi publik adalah akses publik terhadap laporan pengelolaan keuangan KPK, juga aspek lain seperti Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN). Pada awalnya, publik sempat bisa mengakses informasi ini, akan tetapi setelahnya menjadi informasi yang tertutup. Kedepan, LHKPN harus menjadi informasi publik yang terbuka supaya publik juga dapat memberikan kontribusi dalam mengawal perilaku pejabat publik.

Tugas penindakan merupakan bidang sangat “seksi” di KPK bahkan bisa dikatakan sebagai etalase KPK karena masyarakat bisa langsung menilai hasil kerja KPK dalam penegakan hukum kasus korupsi. Namun telah dijelaskan sebelumnya bahwa evaluasi ICW terhadap kinerja bidang penindakan ternyata masih terdapat ruang-ruang yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

Untuk itu penting rasanya bagi KPK melengkapi indikator kinerja bidang penindakan yang nantinya akan menjadi panduan bagi penyidik dan penuntut KPK. Indikator kinerja tersebut tentu juga harus

dipublikasikan termasuk ukuran keberhasilannya agar masyarakat bisa juga mengawasi kinerja aparaturnya agar terhindar dari pelanggaran wewenang.

Beberapa indikator kinerja penindakan yang bisa ditetapkan dan dipublikasikan diantaranya terkait ;

1. *Prioritas penanganan perkara dan ukuran keberhasilannya*

Penentuan prioritas kasus korupsi ini selain menjadi panduan secara kelembagaan, juga penting bagi masyarakat untuk mengawal lembaga ini agar tetap fokus atau tidak lari dari tanggung jawab dengan mengerjakan kasus-kasus yang mudah diselesaikan atau sekedar membangun image semata.

KPK memang sudah mulai fokus pada kasus korupsi politik dan penegak hukum (minus kepolisian). Kedepan KPK diharapkan bisa menangani kasus di sektor ekstraktif misalnya kontrak eksplorasi/ eksploitasi minyak, gas dan tambang, serta sektor finansial misalnya potensi korupsi pada proses privatisasi BUMN.

2. *Batas waktu penetapan tersangka hingga pelimpahan berkas perkara ke pengadilan.*

Batasan waktu sangat penting untuk menutup ruang bagi tersangka untuk melarikan diri ataupun menghilangkan barang bukti terutama bagi tersangka yang tidak langsung ditahan. Indikator ini penting untuk menghindari adanya negosiasi antara penyidik dan penuntut KPK dengan tersangka

3. *Batas waktu penyelesaian kasus macet/ berlarut-larut (tunggakan perkara)*

Kewenangan yang melekat pada KPK untuk tidak melakukan penghentian penyidikan dan penuntutan membawa konsekuensi pada KPK untuk berhati-hati sehingga penuntasan kasus korupsi terkesan berlarut-larut. Namun demikian KPK tidak boleh berlindung dibalik kewenangan ini, oleh karena itu pembatasan waktu bagi KPK dalam penuntasan kasus harus ditetapkan sebagai wujud akuntabilitas kepada publik

4. *Pembentukan tim panel untuk mengevaluasi perkembangan penanganan kasus yang telah berlarut-larut serta menarik perhatian publik.*

Dibukanya ruang pembentukan tim panel yang terdiri dari unsur masyarakat yang memiliki independensi, berintegritas serta kapasitas untuk mengevaluasi kasus-kasus yang dianggap stagnan di KPK seperti kasus Century, Rekening Gendut, dibutuhkan sebagai second opinion untuk menguji kualitas kinerja penyidik KPK.

5. *Publikasi dakwaan JPU KPK pasca pembacaan dakwaan pada persidangan perdana di pengadilan tipikor*

Selama ini vonis bebas korupsi seringkali tidak hanya disebabkan oleh pelanggaran hakim dalam mengambil keputusan tetapi juga karena lemahnya dakwaan yang disusun JPU. Untuk itu publikasi atas dakwaan akan membuat JPU teliti berhati-hati karena masyarakat ikut mengawasi.

Upaya untuk membuka akses publik atas dakwaan dapat memicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*) khususnya Kejaksaan Agung

6. *Eksaminasi putusan bebas pengadilan tipikor dan publikasi hasil eksaminasi*

Pengujian atas putusan bebas seperti dalam kasus walikota bekasi diharapkan dapat mengungkapkan titik-titik pelanggaran dan kelemahan baik dari sisi hakim maupun internal KPK. Hasil eksaminasi tersebut juga harus dipublikasikan sebagai bagian dari akuntabilitas dan

pendidikan masyarakat.

Memperkuat Kode Etik Pegawai dan Pimpinan KPK

Mengingat munculnya beberapa kasus pelanggaran kode etik yang diduga melibatkan pegawai dan pimpinan KPK, maka Pimpinan KPK periode mendatang perlu mengevaluasi kembali aturan kode etik internal KPK. Supaya tidak terjadi multi tafsir atas kode etik, maka kode etik KPK perlu dibuat sangat terperinci hingga memuat hal-hal teknis apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh pegawai maupun pimpinan KPK.

KPK juga harus mengembangkan model pengawasan atas kepatuhan terhadap kode etik melalui berbagai macam strategi. Sistem perlindungan saksi dan pelapor yang selama ini banyak digunakan guna kepentingan pengungkapan kasus korupsi harus dimanfaatkan sebagai instrumen untuk mendapatkan informasi dari luar mengenai pelanggaran kode etik pegawai maupun pimpinan KPK.

Disamping itu, proses pemeriksaan atas pelanggaran kode etik harus sedemikian rupa dibuat terbuka, khususnya dalam publikasi hasil pemeriksaan serta rekomendasinya. Dalam hal ini, harus diakui KPK lebih buruk daripada Kejaksaan sebagai misal yang selalu menyampaikan kepada publik jumlah pegawai kejaksaan yang diberikan sanksi, termasuk yang dipecat karena melakukan pelanggaran kode etik maupun aturan disiplin PNS.

Memperkuat Penindakan Melalui Rekrutmen Penyidik Independen

Selama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih tidak mampu merekrut penyidik sendiri, selama itu pulalah KPK tersandera dan tidak benar-benar independen. Dengan kata lain, meskipun Pasal 3, Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK menegaskan bahwa KPK adalah lembaga independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, sesungguhnya tidak demikian kenyataannya. Karena saat ini fungsi utama KPK untuk membongkar kasus korupsi justru dapat dikontrol dan dikuasai oleh lembaga lain. Sehingga, tidak berlebihan jika dinyatakan KPK sedang tersandera.

Ditengah masalah mafia hukum yang melibatkan sejumlah polisi, jaksa dan hakim, rasanya tanpa penguatan KPK, Indonesia akan kembali pada abad kegelapan yang dikuasai para koruptor. Apalagi, sejumlah gejala pemusatan kekuasaan politik dan bisnis juga telah terjadi. Sehingga, jika kita terlambat membenahi dan memperkuat landasan hukum pemberantasan korupsi, kekuatan yang anti dengan pemberantasan korupsi akan semakin sempurna.

Penguatan KPK dan landasan pemberantasan korupsi yang paling masuk akal dan urgent saat ini adalah, bagaimana KPK memiliki penyidik independen. Tepatnya, tenaga investigator atau penyidik yang direkrut, dididik, dan dikelola sendiri oleh KPK. Dengan loyalitas yang penuh pada KPK. Bukan justru diminta dari lembaga penegak hukum lain, yang punya konsekuensi kesetiaan ganda. Atau, walaupun penyidik independen tersebut berasal dari lembaga penegak hukum lainnya, maka statusnya adalah pegawai tetap KPK, sehingga tidak bisa seenaknya ditarik oleh lembaga asal.

Tapi, apakah peraturan perundang-undangan yang ada memungkinkan bagi KPK merekrut penyidik sendiri? Banyak pihak yakin, KPK berwenang. Akan tetapi beberapa kalangan cenderung mengatakan meragukannya, termasuk pimpinan KPK saat ini. Perbedaan pandangan ini, seharusnya dilihat dan diukur berdasarkan kepentingan yang jauh lebih besar, yaitu kepentingan pemberantasan korupsi dan

perlindungan hak asasi manusia yang dirugikan akibat praktek korupsi yang merajalela di Indonesia.

Penyidik independen bagi KPK, adalah pilihan yang paling masuk akal untuk kepentingan pemberantasan korupsi tersebut. Sehingga, pihak yang menentang atau tidak setuju dengan usulan penyidik independen untuk KPK, patutlah dilihat sebagai kalangan yang anti dengan pemberantasan korupsi, anti dengan penguatan KPK, dan musuh dari upaya melindungi hak asasi manusia yang dirugikan oleh korupsi.

Sejumlah aturan dan konstruksi hukum di UU No. 30 tahun 2002 tentang KPK sebenarnya memberi kemungkinan atau ruang yang cukup bagi penyidik independen KPK. Beberapa diantaranya adalah:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006

MK menyebut KPK sebagai lembaga yang penting secara konstitusional (*constitutionality important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, seperti diatur di Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

MK sesungguhnya menegaskan, keberadaan KPK dan penguatan lembaga ini sesuai dengan apa yang dikehendaki konstitusi. Apalagi disebutkan juga, bahwa KPK sangat bernilai untuk menjamin dan menegakkan hak asasi manusia, khususnya hak atas ekonomi, sosial dan budaya jutaan rakyat Indonesia yang dirugikan dan terancam akibat korupsi.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK

Prinsip independensi KPK

Pasal 3 UU KPK mengatur: “KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh manapun”

Sesuai dengan Pasal 6 butir (d), salah satu tugas KPK adalah melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Sehingga, apapun yang membuat KPK tidak independen dalam melakukan tugas tersebut, jelas bertentangan dengan prinsip dasar independensi KPK. Seperti penyidik yang berasal dari Polri, membuat KPK tidak bisa bekerja secara independen, apalagi jika menangani kasus korupsi yang terkait dengan lembaga kepolisian tersebut.

Pimpinan KPK adalah Penyidik dan Penuntut Umum.

Jika Pasal 21 ayat (4) UU KPK dibaca secara cermat, ternyata UU menegaskan kewenangan penyidik dan penuntut umum yang tidak dimonopoli oleh institusi tertentu. Penyidik tidaklah monopoli Kepolisian, dan demikian juga dengan penuntut umum. Karena setiap pimpinan KPK diberi kewenangan Penyidikan dan Penuntutan. Hal ini membantah secara tegas banyak pendapat yang mengatakan penyidik harus dari kepolisian. Dalam tataran praktek kewenangan penyidik ini tentu bisa dilaksanakan dan didelegasikan oleh staff atau pegawai yang direkrut sendiri oleh KPK.

Istilah “Penyidik KPK”

Baik UU KPK, KUHAP ataupun Undang-undang tentang Kepolisian tidak pernah mengatakan bahwa Kepolisian adalah satu-satunya penyidik tindak pidana. Bahkan di beberapa lembaga lain, seperti Pajak, Kehutanan, Bea Cukai, Pertambangan dan bahkan Lingkungan Hidup mengenal konsep Penyidik PPNS (bukan dari kepolisian).

UU KPK bersifat *Lex Specialis* terhadap KUHAP. Hal ini disebutkan secara tegas pada Pasal 38 ayat

(2) UU KPK. Diatur, ketentuan pada Pasal 7 ayat (2) KUHAP tidak berlaku bagi penyidik tindak pidana korupsi KPK.

Sedangkan Pasal 7 ayat (2) KUHAP adalah pasal yang mengatur bahwa penyidik PPNS dibawah koordinasi dan pengawasan Kepolisian. Artinya, UU KPK menegaskan, bahwa penyidik di KPK lepas dari koordinasi dan pengawasan atau hubungan dengan Kepolisian. Dengan kata lain, dimungkinkan adanya penyidik KPK yang bukan dari kepolisian dan lepas dari kepolisian.

Pasal 45 UU KPK juga lebih menegaskan, bahwa PENYIDIK adalah Penyidik pada KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Rumusan ini sama persis dengan Pasal 43 yang mengatur tentang PENYELIDIKAN. Sementara kita ketahui, saat ini KPK sudah merekrut PENYELIDIK sendiri. Hal ini tentu bisa berlaku sama untuk PENYIDIK.

Tidak ada penyebutan PENYIDIK KPK harus dari kepolisian. Hal ini sangat berbeda dengan PENUNTUT yang harus berasal dari unsur JAKSA. Seperti diatur pada Pasal 51 ayat (3) UU KPK.

Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2005 tentang Sistem Manajemen SDM KPK

Pasal 3 PP 63 tahun 2005 ini mengenal istilah Pegawai Tetap, yang didefinisikan, pegawai yang memenuhi syarat dan diangkat oleh Pimpinan KPK melalui proses seleksi. Hal ini berarti:

Eksistensi atau keberaan Pegawai Tetap diakui oleh peraturan perundang-undangan, sehingga jika KPK mempunyai penyidik sendiri, maka penyidik tersebut masuk kategori pegawai tetap.

Pendapat yang sering mengatakan KPK tidak dapat merekrut penyidik independen karena KPK bersifat Ad Hoc, tidaklah benar.

Tidak ada hubungan antara sifat kelembagaan dengan penyidik yang diperkerjakan di KPK.

Selain itu, dalam koridor memberantas mafia hukum, maka pembentukan penyidik independen adalah salah satu jalan keluar. Kepolisian dan Kejaksaan dinilai hampir tidak mungkin membersihkan dirinya sendiri. Perlu lembaga lain yang kuat, dan didukung secara politik untuk melakukan pembersihan dan menjerat penegak hukum yang terlibat korupsi.

Referensi:

Makalah

James E. Alt and David Dreyer Lassen. 2010. *Enforcement and Public Corruption: Evidence from US States*, EPRU Working Paper Series, hal. 1
Busyro Muqodas, 2011. *Supervisi dan Koordinasi KPK*, JCLEC.

Laporan

Evaluasi Kinerja KPK, 2007. Indonesia Corruption Watch.
Evaluasi Kinerja KPK, 2008. Indonesia Corruption Watch.
Evaluasi Kinerja KPK, 2009. Indonesia Corruption Watch.
Evaluasi Kinerja KPK, 2010. Indonesia Corruption Watch.
Laporan Akhir Tahun KPK, 2007. Komisi Pemberantasan Korupsi.
Laporan Akhir Tahun KPK, 2008. Komisi Pemberantasan Korupsi.
Laporan Akhir Tahun KPK, 2009. Komisi Pemberantasan Korupsi.
Laporan Akhir Tahun KPK, 2010. Komisi Pemberantasan Korupsi.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Nomor:06/PID.B/TPK/2008/PN.JKT.PST

Undang-Undang

UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Website

<http://korupsi.vivanews.com/news/read/187354-survei--hanya-kpk-yang-masih-positif>
<http://id.berita.yahoo.com/kpk-terima-50-ribu-pengaduan-korupsi-110541209.html>
<http://www.kilasberita.com/kb-news/77-kilas-indonesia/2758-gerah-vonis-bebas-lsm-minta-pelaku-illegal-logging-dijerat-uu-korupsi>
<http://nasional.kompas.com/read/2010/04/29/15315318/KPK.Periksa.Boediono.di.Wisma.Negara>
http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/04/29/brk,20100429-244180,id.html
<http://palembang.tribunnews.com/2011/08/07/lasi-kepercayaan-publik-terhadap-kpk-menurun>
www.transparency.org
www.ti.or.id