

# BAB I PENDAHULUAN

## A Latar Belakang

Korupsi di Indonesia telah mengakar dan membudaya, bahkan sudah sampai pada titik yang tidak dapat lagi ditolerir. Dalam era ini, korupsi yang dilakukan oleh pegawai pemerintah dalam bentuk penyalahgunaan jabatan, telah menimbulkan kerugian yang dialami negara dalam jumlah yang sudah tidak terhitung lagi dan dapat dipastikan saat ini jumlah tindak pidana korupsi terus meningkat. Pada umumnya penyalahgunaan di atas dilakukan dalam bentuk penyuapan (*bribery*) maupun penerimaan komisi secara tidak sah (*kickbacks*) yang dilakukan oleh pemegang “kuasa” dalam masyarakat, baik pemerintah (*public power*), maupun kuasa ekonomi (*economic power*).<sup>1</sup>

Problem ini menjadi salah satu pemicu kuat rubuhnya pemerintahan Orde Baru yang kemudian melangkah masuk ke reformasi. Akibatnya, korupsi bahkan dijadikan budaya pemerintahan, hal ini semakin mengukuhkan korupsi sebagai budaya oleh pejabat publik baik di tingkat yudikatif, eksekutif maupun legislatif.<sup>2</sup>

Dalam konteks pemberantasan korupsi, sebagian anggota legislatif gagal memelihara integritas personal dan institusi. Mereka masuk dalam jebakan eksekutif untuk mendapat kemewahan fasilitas dan finansial. Padahal, menghindari jebakan itu amat sangat penting agar anggota legislatif mampu menjadi aktor kredibel guna menahan laju korupsi. Kegagalan menjaga integritas menjadikan penyusunan APBD sebagai wahana membagi-bagi uang rakyat untuk memperkaya diri sendiri.<sup>3</sup>

Kasus korupsi dalam bentuk penyuapan yang terjadi di lembaga peradilan di Indonesia

---

<sup>1</sup> Chaerudin, dkk, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, hlm. 20

<sup>2</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 21

<sup>3</sup> Saldi Isra, *Catatan Hukum Saldi Isra Kekuasaan Hukum dan Perilaku Korupsi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009, hlm.122-123

paling tinggi diantara negara-negara seperti Ukraina, Venezuela, Kolombia, Mesir, dan Turki. Hal yang sama dapat dijumpai dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch tahun 2001 dan survei nasional tentang korupsi *Partnershipfor Governance Reform* tahun 2002. Mengenai praktik korupsi yang terjadi di lembaga peradilan, dikenal dengan istilah “*judicial corruption*” dan sudah sangat populer di kalangan masyarakat.<sup>4</sup>

*Judicial corruption* terjadi karena tindakan-tindakan yang mengakibatkan ketidakmandirian lembaga peradilan dan institusi hukum sepanjang hakim atau aparat penegak hukum lainnya mencari atau menerima berbagai macam keuntungan berdasarkan penyalahgunaan kekuasaannya. Realitas diatas menunjukkan sulitnya memberantas korupsi jika aparat penegak hukum yang seharusnya memberantas korupsi, juga terlibat dalam perkara korupsi. Inilah yang menjadi salah satu pertimbangan dan menjadi dasar pemikiran lahirnya pasal 43 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 yang menyatakan perlunya dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi yang kemudian melahirkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Korupsi di Indonesia dapat dikatakan sudah membudaya. Budaya ini terlihat dari maraknya kasus korupsi yang terjadi dimulai dari tingkat daerah sampai tingkat pusat. Berdasarkan data statistik, tercatat sampai akhir 2014 sebanyak 325 kepala dan wakil kepala daerah, 76 anggota DPR dan DPRD, serta 19 menteri dan pejabat lembaga negara yang terjerat kasus korupsi. Tidak hanya itu, bahkan para penegak hukum dan dunia peradilan juga terlibat kasus korupsi.

KPK itu sendiri adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugasnya dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun (Pasal 3 Undang-Undang KPK) dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap

---

<sup>4</sup> Chaerudin dkk, *Op.cit*, hlm. 21

upaya pemberantasan korupsi (Pasal 4 Undang-Undang KPK). Keberadaan komisi seperti itu sangat dibutuhkan mengingat sifat dan akibat korupsi yang begitu besar, menggerogoti kekayaan negara dan sumber ekonomi rakyat, sehingga dapat dipandang sebagai pelanggaran HAM, yakni hak-hak sosial ekonomi rakyat. Oleh karenanya masyarakat mendambakan KPK sebagai lembaga yang menjadi harapan bangsa Indonesia yang muncul ditengah-tengah lembaga penegakan hukum yang ada seiring dengan krisis kepercayaan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.

Harapan lain adalah bahwa KPK harus menjadi landasan yang kuat secara substantif maupun implementatif sehingga merupakan salah satu institusi yang mampu mengemban misi penegakan hukum. Dalam mengemban misi tersebut, KPK mendapat tugas dan wewenang yang cukup luas dengan menganut prinsip-prinsip: (i) kepastian hukum, (ii) keterbukaan, (iii) akuntabilitas, (iv) kepentingan umum, dan (v) proporsionalitas (Pasal 5 UU-KPK). Mengenai tugas dari KPK, Pasal 6 UU-KPK menyebutkan<sup>5</sup> :

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

Hal yang menarik datang dari salah satu kewenangan KPK yaitu mengambil alih wewenang penyidikan dan penuntutan dari pihak Kepolisian atau Kejaksaan dengan prinsip “*trigger mechanism*” dan “*take over mechanism*” (Pasal 8 dan 10 UU-KPK). Pengambilalihan wewenang ini dapat dilakukan jika terdapat indikasi *unwillingness* ( yang tidak diharapkan) dari institusi terkait dalam menjalankan tugas dan wewenangnya . Indikasi adanya “*unwillingness*”di atas berdasarkan pada pasal 9 Undang-Undang KPK, yaitu (i) adanya laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi yang tidak ditindaklanjuti, (ii)

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 22

proses penanganan tindak pidana korupsi yang berlarut-larut, (iii) adanya unsur nepotisme yang melindungi pelaku korupsi, (iv) adanya campur tangan pihak eksekutif, legislatif, dan yudikatif, (v) alasan-alasan lain yang menyebabkan penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan.<sup>6</sup>

Dewasa ini, peranan KPK terus dipertanyakan dengan adanya status yang dianggap kurang jelas oleh berbagai pihak. Salah satu contohnya adalah pernyataan yang diungkapkan oleh Hamdani di Yogyakarta. Beliau merupakan salah satu anggota DPR-RI dan juga merupakan anggota delegasi sidang umum VI GOPAC (Global Organization of Parliamentarian Against Corruption).

Hamdani menyatakan bahwa lembaga antikorupsi negara lain perlu dilakukan untuk penguatan fungsi tugas KPK. Penguatan tugas fungsi KPK yang dimaksud disini adalah semacam pembentukan lembaga pengawas, yang mana nantinya dapat mengawasi setiap fungsi dan kewenangan yang dilakukan oleh KPK. Hal ini disampaikan Hamdani berdasarkan pengamatn yang telah dilakukannya, bahwa dinegara-negara lain lembaga anti korupsi mempunyai lembaga pengawas tersendiri.

“Kita perlu belajar dari negara lain bahwa keberhasilan lembaga antikorupsi mereka seperti KPK perlu diperkuat dengan kehadiran lembaga pengawas. Kita dari Indonesia ada upaya untuk memperkuat lembaga antikorupsi, di Indonesia melalui KPK. Kita sudah mendengar dari pandangan sejumlah negara ternyata bahwa keberadaan lembaga pengawas KPK itu sangat penting. Dari lembaga pengawas itu, publik bisa berharap kinerja lembaga antikorupsi akan lebih optimal, ”kata Hamdani saat dihubungi wartawan PI, Hotel Ambarukmo, Yogyakarta.<sup>7</sup>

Adapun usulan yang disampaikan oleh Hamdani sangat bertolak belakang dengan keadaan yang terjadi saat ini mengenai keberadaan KPK. Akhir-akhir ini terdengar kabar bahwa Revisi Undang-Undang KPK akan segera dilaksanakan. Hal ini terlihat dari Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Legislasi DPR RI dengan Prof. Dr. Romli

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 23

<sup>7</sup> Lihat <http://pandji-indonesia.com>, diakses Sabtu 16 April pukul 14.30 wib



Atmasasmita dan Prof. Dr. Andi Hamzah dalam Rangka Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada rapat dengar pendapat umum tersebut terlihat beberapa hal yang diajukan oleh Prof. Dr. Andi Hamzah, yaitu<sup>8</sup> :

1. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diusulkan anggota terlalu sedikit mengingat banyak hal yang perlu diperjelas dan diluruskan.
2. KPK sebagai lembaga *ad hoc* tidak memerlukan suatu badan pengawas, hal ini dikarenakan KPK secara langsung bertanggungjawab kepada Presiden dan masyarakat.
3. Terkait dengan penyadapan, kiranya dapat dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam KUHP, yaitu bahwa penyadapan dapat dilakukan setelah mendapatkan ijin/perintah dari pengadilan.
4. Pengangkatan Penyidik yang dilakukan oleh KPK sebagaimana diatur dalam draft RUU ini, diusulkan dapat dilakukan seperti pengangkatan para penyidik di negara lain seperti Malaysia. Penyidik lembaga anti korupsi di Malaysia diangkat sesuai dengan kebutuhan bidang penyidikannya dan tidak harus berasal dari kepolisian atau kejaksaan.

Keberadaan KPK jelas telah disebutkan berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengisyaratkan terbentuknya lembaga independen yang dikenal dengan Komisi Pemberantasan Korupsi yang selanjutnya disebut dengan KPK ini dibentuk dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 tahun semenjak undang-undang tersebut mulai berlaku. Hal ini sesuai dengan ketentuan TAP MPR No.VII Tahun 2001 yang memberi arah kebijakan untuk percepatan dan efektifitas pelaksanaan pencegahan korupsi di Indonesia.

Terkait tentang luasnya kewenangan yang dimiliki KPK dibandingkan dengan instansi Kepolisian dan Kejaksaan, ada potensi tumpang tindih dalam penggunaan wewenang antara ketiga lembaga tersebut. Seperti contoh kasus dugaan korupsi proyek simulator roda dua dan roda empat ujian surat izin mengemudi (SIM) yang melibatkan petinggi anggota kepolisian

---

<sup>8</sup> Lihat <http://www.dpr.go.id>, diakses Sabtu, 16 April 2016 pukul 16.00 wib

sebagai tersangka, kasus ini berujung ditariknya 20 penyidik Kepolisian di KPK yang secara tidak langsung melemahkan kinerja KPK dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Untuk mengatasi hal tersebut dan untuk mengefektifkan KPK dalam memberantas korupsi, perlu adanya kewenangan KPK untuk mengangkat penyidik mandiri dan sekaligus dapat mengatasi kekosongan norma di KPK.

Peristiwa penarikan penyidik Kepolisian dari KPK bukanlah suatu masalah bagi KPK, tetapi sebuah momentum emas yang harus dimanfaatkan KPK untuk merekrut para penegak hukum dari kalangan masyarakat umum. Tinggal sekarang bagaimana itikad pemerintah dalam menyikapinya sebagai *stakeholder* dan DPR sebagai pembuat Undang-undang KPK, jika nantinya memang benar dibuka kesempatan untuk penyidik independen hadir di KPK.<sup>9</sup>

Seperti yang dilansir oleh calon pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Robby Arya Brata, mengaku setuju dengan wacana pembentukan lembaga pengawas independen KPK, yang akan diatur melalui revisi Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang KPK. Menurut Robby, semua lembaga hukum idealnya memiliki lembaga pengawas. Misalnya, seperti Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) selaku pengawas Polri, Komisi Yudisial untuk pengawasan hakim, dan Komisi Kejaksaan untuk pengawasan jaksa. Dia menilai keberadaan lembaga pengawas independen dapat mencegah munculnya isu atau kasus-kasus yang dialami pimpinan KPK terdahulu, seperti isu-isu adanya sikap tebang pilih dalam penanganan korupsi hingga isu penyalahgunaan kewenangan oleh pimpinan KPK.<sup>10</sup>

Selain itu ada pula pendapat yang tidak menyetujui adanya gagasan pembentukan lembaga pengawas KPK. Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) Universitas Gadjah Mada, Zainal Arifin Mochtar, justru mempertanyakan wacana pembentukan lembaga tersebut. Meski menyatakan setuju, namun dia khawatir wacana itu bisa menimbulkan

---

<sup>9</sup> Ida Bagus Surya Darmajaya, *Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Bali: Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm. 5

<sup>10</sup> Lihat <http://hukumonline.com> diakses pada tanggal 13 Agustus 2016 pukul 19.45 WIB

kerancuan. Zainal juga mempertanyakan, siapa saja yang pantas duduk di lembaga tersebut jika nantinya memang jadi dibentuk.<sup>11</sup>

Pemerintah Indonesia telah mengambil keputusan untuk membentuk KPK sebagai suatu *super body* yang diberi wewenang besar untuk memberantas korupsi yang sudah masuk ke dalam system politik, ekonomi, dan hukum, serta meluas hampir ke semua bidang kehidupan. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah payung hukum untuk membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang diberi wewenang dan kekuasaan luar biasa, antara lain mencekal, menyadap telepon, fotokopi, dan *electronic banking* dianggap sebagai bukti, menjalankan pembuktian terbalik, mengambil alih perkara korupsi jika polisi atau jaksa dianggap kurang mulus menangani suatu perkara korupsi, dan lain-lain.<sup>12</sup>

Seharusnya dengan segala wewenang dan kekuasaan yang diberikan oleh Undang Undang, KPK harus bisa bekerja lebih cepat, tuntas, efisien, dan bebas dari segala campur tangan pemegang kekuasaan karena KPK memegang amanah rakyat untuk memberantas korupsi. Pada waktunya, kekuasaan yang dipegang KPK akan dikembalikan kepada rakyat sesuai masa kerjanya dan dipertanggungjawabkan hasilnya.<sup>13</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan, maka terdapat perumusan masalah yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bagaimana eksistensi Lembaga Pengawas di Indonesia?
2. Bagaimana gagasan terhadap Pembentukan Lembaga Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

---

<sup>11</sup> Lihat <http://hukumonline.com> diakses pada tanggal 13 Agustus 2016 pukul 20.30 WIB

<sup>12</sup> Frans H Winarta, *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 223

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 225

Dari perumusan masalah di atas, dapat dikemukakan bahwa tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui eksistensi Lembaga Pengawas di Indonesia.
2. Untuk mengetahui gagasan-gagasan terhadap pembentukan Lembaga Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diwujudkan agar memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Manfaat itu diuraikan dalam bentuk manfaat Teoritis dan Praktis. Berikut pemaparannya :

##### **1. Teoritis**

Adalah manfaat dalam bentuk kepustakaan yang akan memperkaya studi keilmuan Hukum Tata Negara terutama mengenai kelembagaan KPK dan peranannya sebagai lembaga negara

##### **2. Praktis**

Diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam pemecahan suatu permasalahan bagi pembaca khususnya bagi praktisi dan akademisi hukum.

#### **E. Metode Penelitian**

Agar dapat memenuhi tujuan dan mewujudkan penelitian ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

##### **1. Metode Pendekatan Masalah**

Yaitu metode penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, yakni dengan meneliti aturan-aturan hukum yang terkandung dalam norma-norma di dalam peraturan perundang-undangan. Menetapkan masalah yang akan dipecahkan untuk menghilangkan keragu-raguan, masalah tersebut harus didefinisikan dengan jelas, termasuk cakupan atau lingkup masalah yang akan dipecahkan.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 52



Selanjutnya dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu :

a. Pendekatan Perundang- undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perUndang-Undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undnag- undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang- Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang terkait pengisian jabatan Panglima TNI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam sistem Presidensial.

c. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Metode perbandingan adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan diantara dua objek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang obyek-obyek yang diselidiki. Di dalam perbandingan ini terdapat obyek yang hendak diperbandingkan itu .Metode perbandingan adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan diantara dua obyek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang obyek-obyek yang diselidiki sudah diketahui sebelumnya akan tetapi pengetahuan ini belum tegas serta jelas.

d. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Metode pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu obyek penelitian melalui sejarah berkembangnya.

## 2. Bahan Hukum yang Digunakan

Sebagai penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, maka penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan data sekunder seperti dokumen-dokumen

resmi, literatur-literatur, dan hasil penelitian dalam bentuk lainnya. Memperoleh data sekunder yaitu melalui bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, sesuai dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah :
  1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
  2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  4. TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Kepolisian Republik Indonesia
  5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
  6. Peraturan Perundang-Undangan Terkait
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penafsiran tentang hukum melalui literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal dan data-data serupa yang ditulis oleh para sarjana hukum.
- c. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang membantu dalam penjelasan istilah-istilah yang akan timbul dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus-kamus dan ensiklopedia.

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pengumpulan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu yang diangkat oleh penulis, seperti Undang-Undang Dasar 1945
- b. Merangkum dan menganalisis pendapat-pendapat para sarjana yang memberikan doktrin terkait isu di dalam penelitian ini.

- c. Turun langsung ke pustaka untuk meneliti dan merampungkan pengumpulan data ini.
4. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum
- a. Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu pengolahan dengan menyusun data-data yang didapatkan menjadi data yang sistematis, terstruktur, berurutan dan saling berkaitan satu-sama lain.
  - b. Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni bahan hukum yang terkumpul disusun, digambarkan, dikembangkan dan diuraikan ke dalam kalimat-kalimat, frasa dan diksi.

5. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan pengetahuan tentang isu yang diangkat melalui analisis dari doktrin-doktrin teoritis dan mengkaitkannya dengan objek penelitian, sehingga permasalahan yang diangkat menjadi terang.

