

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan pemerintah dilandasi oleh dua prinsip, yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Indonesia adalah negara hukum modern yang meletakkan sendi-sendi hukum diatas segala-segalanya. Bukan hanya setiap warga Negara harus tunduk, akan tetapi juga kekuasaan dan penyelenggaraan negara pun harus didasarkan dan dibatasi oleh hukum.<sup>1</sup>

Peranan hukum yang paling penting adalah untuk menjaga keseimbangan di dalam masyarakat, jika keseimbangan tatanan di dalam masyarakat terganggu, maka harus dipulihkan pada keadaan semula (*restitution in integrum*). Disamping itu, hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di dalam masyarakat juga diperlukan, untuk mengarahkan tujuan pembangunan sesuai dengan yang direncanakan atau yang dikehendaki. Dalam hal ini, hukum berperan secara aktif sebagai pembuka jalan bagi pelaksanaan pembangunan,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Azhari, *Negara Hukum Indonesia- Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-PRESS, Jakarta,1995. Hlm 29-30

<sup>2</sup>*Ibid.*

Demi mencegah timbulnya benturan kepentingan atau mengembalikan tatanan masyarakat yang terganggu pada keadaan semula, maka diperlukan adanya norma atau kaidah sebagai pedoman untuk bertingkah laku atau bersikap di dalam masyarakat, agar kepentingan manusia terlindungi. Konflik kepentingan ini merupakan satu yang menjadi tugas pokok suatu negara berdasarkan hukum untuk mengembalikannya kepada keadaan yang seimbang atau normal.<sup>3</sup>

Dalam rangka mencapai prinsip dalam negara hukum, diperlukan baik norma hukum ataupun peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan juga aparaturnya yang profesional, berwawasan, berintegritas dan disiplin yang tentunya didukung oleh sarana dan prasarana hukum serta perilaku hukum masyarakat. Oleh karenanya, idealnya dalam Negara hukum termasuk negara Indonesia harus memiliki lembaga aparat penegak hukum yang berkualifikasi demikian. Salah satunya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), disamping Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, Mahkamah Agung dan bahkan Advokat / Penasehat Hukum/ Pengacara/ Konsultan Hukum, yang secara umum melaksanakan penegakan hukum.

Memasuki era reformasi hingga saat ini, pemberantasan Korupsi telah menjadi fokus utama pemerintah Indonesia. Pemberantasan terhadap tindak pidana Korupsi ini pun telah dilakukan dengan berbagai upaya, baik dalam bentuk pencegahan (preventif) maupun penanggulangan (represif), yang dilakukan secara

---

<sup>3</sup>*Ibid.*

bersama-sama oleh pemegang kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Eksekutif dan Legislatif diwakili oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembuat kebijakan, sedangkan Yudikatif diwakili oleh Hakim dan Kejaksaan sebagai penegak hukum.<sup>4</sup>

Sebagai konsekuensi diratifikasinya *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) 2003 oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC), 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Antikorupsi, 2003), Presiden Republik Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 memandang perlu untuk menyusun strategi nasional pencegahan dan pemberantasan korupsi jangka panjang tahun 2012-2025 dan jangka menengah tahun 2012-2014. Strategi itu dimaksudkan sebagai acuan langkah-langkah strategis kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk memastikan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik korupsi serta dalam rangka pencegahan dan pemberantasan Korupsi (PPK).<sup>5</sup>

Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut Stranas PPK) memuat visi, misi, sasaran, strategi dan fokus kegiatan prioritas pencegahan dan pemberantasan Korupsi jangka panjang tahun 2012-2025 dan jangka menengah tahun 2012-2014, serta peranti antikorupsi stranas PPK sendiri

---

<sup>4</sup>Chatrina Darul Rosikah dan Dessy Marlani Listianingsih, *Pendidikan Anti Korupsi Kajian Anti Korupsi Teori dan Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, Hlm 97

<sup>5</sup>*Ibid.*

berisi kegiatan atau program untuk dilakukan oleh kementerian / lembaga dan pemerintah daerah yang dinamakan Aksi PPK. Di dalam rencana Stranas PPK ini, ada 6 (enam) strategi nasional yang telah dirumuskan guna mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dari Korupsi dengan didukung kapasitas pencegahan dan penindakan serta penanaman nilai budaya yang berintegritas. Strategi tersebut adalah pencegahan; penegakan hukum; harmonisasi peraturan perundang-undangan; kerjasama Internasional dan penyelamatan aset hasil tindak pidana Korupsi; pendidikan budaya antikorupsi dan mekanisme pelaporan pelaksanaan pemberantasan Korupsi.<sup>6</sup>

Beragam upaya pemberantasan Korupsi yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia nyatanya belum sepenuhnya efektif dan membuahkan hasil memuaskan. Dengan banyaknya peraturan yang mengatur mengenai tindak pidana Korupsi ternyata tidak menjamin berkurangnya perkara korupsi di negeri ini. Hukum yang baik tentunya tidak akan ada gunanya apabila tidak ditegakkan, hal ini sejalan dengan keberadaan peraturan Perundang-undangan yang mengakomodir persoalan korupsi tidak berarti apa-apa tanpa didukung dengan pelaksanaan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum yang baik dan maksimal.

Didalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, menyatakan : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana

---

<sup>6</sup>*Ibid* Hlm 98

dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitanya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara
- b. Mendapatkan perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi juga diamanatkan membentuk pengadilan tindak pidana Korupsi yang berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana Korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Undang-undang ini juga menegaskan susunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terdiri dari Ketua Komisi dan 4 orang Wakil Ketua Komisi. Komisi tersebut membawahi 4 (empat) bidang, yaitu dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri atas:

- a. Bidang Pencegahan
- b. Bidang Penindakan
- c. Bidang Informasi dan Data
- d. Bidang pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat

Dari keempat bidang tersebut, bidang penindakan mempunyai tugas dan wewenang melakukan Penyidikan dan Penuntutan terhadap perkara tindak pidana

Korupsi (Vide Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Tenaga Penyidiknya diambil dari Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia. Khusus untuk Penuntutan, tenaga diambil dari pejabat fungsional Kejaksaan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan tindak pidana Korupsi. Berbeda dengan Penyidik Kepolisian dan Kejaksaan RI, Penyidik yang berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan diangkat oleh KPK, dapat menerobos prosedur khusus baik untuk meminta keterangan Saksi dan Tersangka yang menduduki jabatan pejabat negara maupun dalam hal rahasia Bank berkaitan dengan rekening Tersangka (vide Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi).<sup>7</sup>

Akhir-akhir ini kepercayaan publik (*public trust*) dan dorongan publik yang semakin menguat terhadap kinerja KPK dalam hal pemberantasan Korupsi di Indonesia menjadikan *trigger mechanism*, yang berarti dorongan atau sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien, sebagaimana dimaksud mulai terkesampingkan. Meskipun berbagai Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding (MoU)* antara KPK dengan POLRI dan/atau Kejaksaan RI telah dijalin diantara lembaga penegak hukum nampaknya masih belum bisa menjembatani berbagai problem fundamental terkait dengan relasi komunikasi,

---

<sup>7</sup>Marwan Efendi, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005. Hlm 167

koordinasi, sinergitas maupun Supervisi baik dalam ranah pencegahan dan penindakan terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi pada ranah penyelenggara negara baik tingkat pusat dan daerah.<sup>8</sup>

Potret pemberantasan korupsi di Indonesia semakin kompleks mengingat mewabahnya perilaku Korupsi yang menjalar di berbagai lini penyelenggaraan negara baik di tingkat pusat dan diberbagai daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kasus korupsi diberbagai daerah melibatkan sejumlah petinggi pemerintahan. Dalam catatan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) dan pemantauan berbagai pemberitaan media praktek korupsi telah berkembang sedemikian pesat dan sistemik, daftar tersebut akan bertambah panjang , mengingat masih banyak pelaku kejahatan korupsi yang melibatkan petinggi pemerintahan daerah yang belum mendapatkan izin dari institusi di atasnya.<sup>9</sup>

Hal diatas dapat dilihat dari beberapa kasus tindak pidana korupsi yang terjadi, salah satunya penanganan kasus Surat Pertanggung Jawaban Fiktif (SPJ fiktif) di Sumatera Barat sejak tahun 2016 lalu yang semulanya di usut oleh Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Informasi dari sumber Haluan, pengambilalihan kasus dari Kejati Sumbar ke Bareskrim Polri dilakukan setelah adanya kesepakatan antara Kejaksaan Agung, Polri dan KPK pada hari Jumat tanggal 25 Februari 2017 di Jakarta. Dalam pertemuan itu pihak Kejagung beserta jajaran pejabat Kejati

---

<sup>8</sup>Ria Asmi Arssa, *Urgensi Membentuk KPK di Daerah*, Jakarta: Jurnal Integritas KPK Vol. 2 No. 1 Tahun 2016, 2016. Hlm 217

<sup>9</sup>*Ibid* Hlm 218

Sumbar memaparkan kinerjanya dalam penanganan kasus sejak Desember 2016, hingga akhirnya menetapkan tersangka pada awal Februari 2017.<sup>10</sup> Kasus ini merupakan satu dari sekian banyak contoh dan telah membuktikan bahwa pemberantasan Korupsi di daerah belum dapat diselesaikan hanya dengan mengharapkan peran dari Kejaksaan dan Kepolisian di daerah.

Berdasarkan analisis diatas menunjukkan bahwa kinerja pemberantasan korupsi yang dijalankan oleh KPK perlu diperkuat guna mensinergikan gerakan anti korupsi khususnya di daerah. Penulis memandang bahwa *episentrum* korupsi di daerah melekat pada relasi kekuasaan yang dibangun atas dasar demokrasi prosedural yang bersifat transaksional. Pola korupsi di daerah meruyak sedemikian massif dengan berbagai motif. Sepanjang pengalaman penulis dalam mengadvokasi gerakan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) pola korupsi di daerah dapat teridentifikasi dari berbagai bentuk antara lain *money politic* dalam Pilkada, korupsi dana bantuan sosial, suap pejabat di daerah, proyek fiktif, *mark up* anggaran, gratifikasi ilegal (*illegal grativity*) dalam berbagai bentuk (gratifikasi seks, voucher belanja, vouher umroh dan/atau haji), korupsi APBD, pungutan liar, penyalahgunaan kewenangan dalam mengambil kebijakan khususnya dalam mengambil kebijakan khususnya dalam pemanfaatan barang milik daerah dan/atau perizinan, tindak pidana pencucian uang, penyertaan modal fiktif, proyek fiktif, persaingan usaha yang tidak sehat dengan modus monopoli dalam proses

---

<sup>10</sup><http://www.parlementaria.com/2017/02/28/kasus-spj-fiktif-sumbar-diambilhbarekrim/>, diakses pada tanggal 19 April 2017

pengadaan barang dan jasa, korupsi dalam rotasi jabatan dan seleksi CPNS di daerah.<sup>11</sup>

Gagasan mengenai pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di daerah sebagaimana dimaksud sudah terbuka peluang manakala ditelisik dari ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) terkhusus Pasal 19 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Komisi pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia. Sementara itu ketentuan pada ayat (2) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah Provinsi. Sejalan dengan ketentuan yuridis dimaksud, penulis hendak mengangkat isu hukum (*legal issue*) terkait dengan gagasan politik hukum pembentukan KPK di daerah guna mensinergikan strategi pemberantasan korupsi di Indonesia. Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian terkait tentang gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi di daerah, yang berjudul;

**“GAGASAN PEMBENTUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) PERWAKILAN DI DAERAH”**

---

<sup>11</sup>*Op.cit.* Hlm 224

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah: Bagaimana gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan di Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penulisan dari permasalahan di atas adalah:

Untuk mengetahui bagaimana gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan di daerah;

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain:

1. Secara teoretis, diharapkan dapat memperkaya literatur atau kepustakaan dibidang Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan dasar hukum dan gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di daerah;
2. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai Lembaga Pemerintah yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang pemberantasan tindak pidana korupsi serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang agar menghasilkan kinerja yang lebih baik.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan faktor penting dalam penelitian guna mendapatkan data yang sesuai dengan tujuan penelitian dan juga akan

mempermudah pengembangan data, sehingga penyusunan penulisan hukum ini sesuai dengan metode ilmiah. Metode penelitian dalam penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut:

### 1. Jenis penelitian

Pendekatan masalah yang peneliti gunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, dalam arti penelitian yang mengkaji data yang didapat dilapangan.<sup>12</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Marzuki, pendekatan dalam penelitian hukum diatas beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue Approach*), pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Historis (*Historis Approach*), pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual Approach*).<sup>13</sup> Dari pendekatan tersebut, pendekatan yang relevan dengan penelitian hukum ini adalah Pendekatan undang-undang (*statue Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

### 3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

---

<sup>12</sup>Amiruddin dan H.Zainal Asikin..*Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada.,Jakarta, 2004 Hlm.167

<sup>13</sup>*Ibid.*

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terbentuk autoratif bahan hukum terdiri atas : (a) peraturan perundang-undangan; (b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dan (c) putusan hakim yang terkait dengan penelitian ini antara lain.<sup>14</sup>

Adapun di antaranya adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Bersih dan bebas dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC)

---

<sup>14</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2015) Hlm 30

7. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang Pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas: (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, Tesis dan disertasi Hukum, (b) Kamus-kamus Hukum, (c) Jurnal-jurnal Hukum dan dan (d) Komentarkomentar atas putusan Hakim,

4. Teknik pengumpulan data

a. Studi dokumen

Studi dokumen yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti. Dokumen tersebut berupa data dan informasi tertulis yang diperoleh langsung maupun tidak langsung dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) maupun Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia

b. Survei melalui metode Angket

Sering pula metode angket disebut pula sebagai metode Kuisisioner atau dalam bahasa Inggris disebut *questionnaire* (daftar pertanyaan). Metode angket merupakan serangkaian atau daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis, kemudian dikirim untuk diisi oleh

responden. Setelah diisi, angket akan dikirim kembali atau dikembalikan ke petugas atau peneliti.<sup>15</sup>

Suatu sifat baik dari kuisisioner adalah kuisisioner dapat disusun dengan teliti dan tenang dalam kamar kerja peneliti sehingga penyusunan serta perumusan pertanyaannya dapat mengikuti suatu sistematis yang sesuai dengan masalah yang diteliti serta cabang-cabang ilmu-ilmu sosial yang digunakan. Dengan menggunakan kuisisioner, maka sistematis yang meliputi isi dan tata urutan pertanyaan ditentukan oleh sipeneliti sendiri setelah dipikirkan masak-masak.<sup>16</sup>

#### 5. Pengolahan dan Analisis Data

Metode pengolahan dan analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### a. Pengolahan Data

Semua data yang diperoleh akan diproses melalui *Editing* yaitu meneliti kembali segala catatan yang ada untuk mengetahui catatan-catatan tersebut telah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya. Adapun data yang diperoleh dari responden melalui pengisian survey/angket mengenai gagasan pembentukan KPK perwakilan di daerah, dapat dilihat pada *link* atau

---

<sup>15</sup> Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kuantitatif : Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*, Kencana, Jakarta, 2008. Hlm 123

<sup>16</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997. Hlm 173

*website* dengan laman <https://goo.gl/JanvHx> yang sudah disebar oleh peneliti ke masing-masing provinsi di Indonesia selama kurun waktu 7 (hari) lewat grup-grup pada jejaring media sosial *Line* dan *Whatsapp*, hasilnya dapat diproses menggunakan jasa dari Aplikasi *google form* yang secara otomatis mengumpulkan dan menanggapi data-data yang telah diisi langsung oleh para responden.

b. Analisis Data

Melalui data dilakukan analisis data kualitatif yaitu dengan tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan masyarakat atau pendapat dari pejabat berwenang yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

Adapun data yang penulis peroleh di lapangan langsung yakni berupa kuisisioner/angket *online* penulis menyajikan data dengan *Format Deskriptif Survei* yang memungkinkan menggeneralisasi suatu gejala sosial atau variabel sosial kepada gejala sosial atau variabel sosial yang lebih besar. Dengan survey juga memungkinkan mengadakan penelitian dengan mengambil populasi yang amat besar. Karena populasi yang besar itu dimungkinkan peneliti menggunakan sampel guna meringankan penelitian. Akibatnya, survey tidak mempertahankan keutuhan dari objek yang diteliti, karena responden sebagai suatu kesatuan yang utuh tenggelam

dalam analisis dan yang muncul bukanlah wajah responden per kasus akan tetapi wajah keseluruhan populasi. <sup>17</sup>



---

<sup>17</sup> *Op.Cit* Hlm36

## BAB II

### TINJAUAN KEPUSTAKAAN

#### A. Tinjauan Umum tentang Konsep dan Teori Mengenai Kelembagaan Negara Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

##### 1. Perkembangan Organisasi Negara dan Pemerintahan

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Oleh karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi,

desentralisasi, dan dekonsentrasi. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Oleh karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independen bodies*).<sup>18</sup>

Lembaga-lembaga independen itu sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi lebih dekat ke fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada juga yang lebih dekat dengan cabang kekuasaan yudikatif. Misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia fungsinya lebih dekat ke fungsi perjuangan aspirasi seperti DPR tetapi sekaligus dekat dengan fungsi pengadilan. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) jelas hubungannya sangat dekat dengan fungsi pengawasan oleh DPR. Meskipun demikian, substansi tugas BPK itu sebenarnya juga mempunyai sifat quasi atau semi peradilan. Karena itu, lembaga serupa ini di Prancis disebut *Court dComp*. Disebut *Court* atau pengadilan, karena sifat pekerjaannya juga bersifat peradilan.<sup>19</sup>

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan Komisi-komisi independen yang

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006, Hlm 20

<sup>19</sup>*Ibid*

dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Oleh karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa diantara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan dibawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut: <sup>20</sup>

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - 1) Presiden dan Wakil Presiden;
  - 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
  - 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
  - 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
  - 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
  - 6) Mahkamah Agung (MA);
  - 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Lembaga Negara dan Komisi - Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, seperti:
  - 1) Komisi Yudisial (KY);
  - 2) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
  - 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - 6) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki constitutional importance yang sama dengan kepolisian;
  - 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
  - 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat constitutional importance.
3. Lembaga - Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:
  - 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

---

<sup>20</sup>Ibid Hlm 21-24

- 
- 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
  - 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
  4. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
    - 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
    - 2) Komisi Pendidikan Nasional;
    - 3) Dewan Pertahanan Nasional;
    - 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
    - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
    - 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
    - 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
    - 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
    - 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
    - 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
  5. Lembaga - lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
    - 1) Menteri dan Kementerian Negara;
    - 2) Dewan Pertimbangan Presiden;
    - 3) Komisi Hukum Nasional (KHN);
    - 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
    - 5) Komisi Kepolisian;
    - 6) Komisi Kejaksaan.
  6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
    - 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
    - 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
    - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
    - 4) BHMN Perguruan Tinggi;
    - 5) BHMN Rumah Sakit;
    - 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KOR-PRI);
    - 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
    - 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang

masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi adapula yang bersifat independen dan berada diluar kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif.

Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi dilingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.<sup>21</sup>

Itu sebabnya dimana-mana organisasi negara mengalami perubahan drastis. Bentuk organisasi pemerintahan yang semula didominasi oleh bangunan struktur departemen pemerintahan, sekarang banyak didominasi oleh bentuk-bentuk dewan, dan komisi-komisi. Bahkan diantaranya banyak juga yang bersifat *ad hoc*, alias tidak permanen. Seperti misalnya, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sifatnya jelas tidak permanen. Ia dibutuhkan karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya, seperti Kepolisian dan Kejaksaan dianggap tidak maksimal atau tidak dapat diharapkan efektif melakukan pemberantasan Korupsi. Jika kelak, pemberantasan korupsi telah dapat dilakukan dengan afektif oleh Kepolisian dan Kejaksaan, tentu keberadaan KPK dapat ditinjau kembali.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>*Ibid* Hlm 24-25

<sup>22</sup>*Ibid*

## 2. Lembaga Negara dan Komisi Negara Independen

### a. *Trias Politica* Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau NonGovernmental Organizations (NGO's). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>23</sup>

Menurut Montesquieu : “Di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.” Sedangkan Menurut Lee Cameron McDonald, yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil itu tidak lain adalah the judiciary. Ketiga fungsi

---

<sup>23</sup>Ibid Hlm 27

kekuasaan tersebut, yaitu legislature, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.<sup>24</sup>

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>25</sup>

b. Konsepsi tentang Organ Negara

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*whoever ful lls a function determined by legal order is an organ*”.<sup>26</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama

---

<sup>24</sup> Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part , Pomona College, 1968, hlm 377-379. (dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006, Hlm 31 )

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit* , Hlm 31

<sup>26</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel, New York, 1961, Hlm 192. (dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006, Hlm 31)

merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut dilembaga pemyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara ini identik dengan individu yang menjalankan fungsi dan jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public of ces*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public of cials*).<sup>27</sup>

Adapun Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih dan diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama dan bahkan secara hukum bersifat eksklusif (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*of cials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public of ce*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public of cials*). Namun, tidak semua individu yang menjalankan fungsi organ negara itu sendiri sungguh-sungguh memegang jabatan dalam arti sebenarnya. Setiap warga negara yang menggunakan hak

---

<sup>27</sup> Pejabat yang dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah Notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notars dan PPAT yang merupakan pejabat umum. Padahal semua pejabat publik adalah pejabat umum. Karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah “pejabat publik” (*public office*), bukan dalam arti *general office* (dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006, Hlm 32)

pilihnya dalam pemilihan umum dapat disebut menjalankan fungsi sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu dalam struktur organisasi negara sama sekali, sehingga tidak disebut sebagai pejabat (*of cials*).<sup>28</sup>

Konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya kepada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama organ negara yang paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan *lawcreating* dan *law applying*; *kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. <sup>29</sup>

*Ketiga*, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *lawcreating* dan *law applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian ini, lembaga-lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik ditingkat pusat ataupun tingkat daerah. *Keempat*, organ atau lembaga negara itu hanya

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit* , Hlm 33

<sup>29</sup>*Ibid* Hlm 35

terbatas pada pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau oleh peraturan yang berada dibawahnya. *Kelima*, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada ditingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.<sup>30</sup>

c. Komisi Negara Independen

Adapun landasan teori yang dipandang cocok untuk memadankan dan memposisikan konstruksi teoritis komisi negara independen dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, penulis menggunakan Teori *The New Separation of Power* (Pemisahan Kekuasaan Baru) yang berkembang Di Amerika Serikat. Bruce Ackerman menyatakan: "*The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the wildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason.* (Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang; Dewan Perwakilan, Senat,

---

<sup>30</sup>*Ibid* Hlm 36

Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti Federal Reserve Board. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Pertanyaan krusialnya bukanlah pada kompleksitas, tetapi apakah kita, Amerika Serikat, memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat)<sup>31</sup>

Menurut penulis, setelah menganalisis Bab IV *The Shape of The New Separationism* (Wujud Terbaru Paham Pemisahan Kekuasaan) pada artikel *The New Separation of Power*, dalam Harvard Law Review, Bruce Ackerman mengidealkan bahwa bentuk terbaru (*distinctive pattern*) dari paham pemisahan kekuasaan modern tidak lagi terbatas berdasarkan pemisahan tiga fungsi saja (*Separationism's Three Rationales*), sebagaimana dikehendaki oleh Montesquieu dan Madison, melainkan telah terwujud ke dalam lembaga-lembaga yang ada pada sistem kelembagaan negara itu sendiri. Berdasarkan pemahaman ini, Ackerman mengatakan cabang-cabang kekuasaan negara hendaknya dengan tegas dilihat berdasarkan model kelembagaannya, yang dalam konteks Amerika Serikat terdiri dari (1) cabang kekuasaan House of Representatives, (2) Senate, (3) President, (4) Supreme Court, dan (5) cabang kekuasaan *independent agencies* (komisi negara independen).

---

<sup>31</sup>Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review vol. 113, HVL 633, 2000 Hlm 728

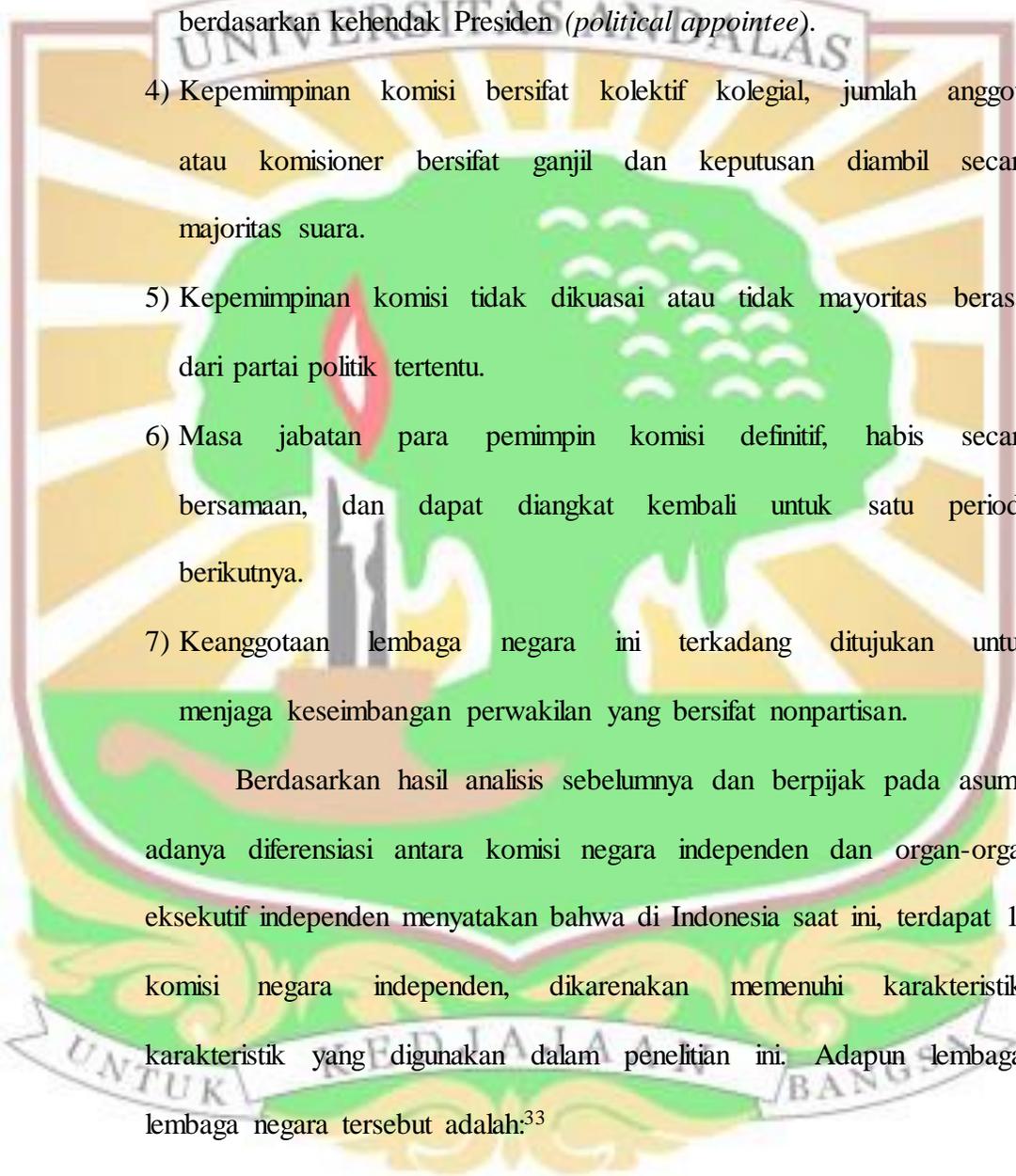
Berdasarkan pemaparan tersebut, tampak jelas bahwa komisi negara independen di Indonesia dapat dipersamakan dengan komisi negara independen di Amerika Serikat, karena berada di luar ranah tiga poros kekuasaan asli (*the original three branches*), dan secara institusional dapat dipolakan kedalam cabang-cabang kekuasaan berdasarkan jenis kelembagaannya, yaitu cabang kekuasaan (1) DPR, (2) Presiden, (3) MA, (4) MK, dan (5) cabang kekuasaan komisi negara independen. Sehingga, *independent agencies* yang dimaksud dalam teori tersebut juga mengambil bentuk atau dapat dimaknai sebagai komisi negara independen dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pada tatanan praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, keseluruhan lembaga-lembaga negara yang dikategorikan sebagai komisi negara independen adalah yang memenuhi prasyarat tertentu, yakni berkarakteristik:<sup>32</sup>

- 1) Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya (syarat normatif).
- 2) Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif.

---

<sup>32</sup>Gunawan A Tauda,,*Kedudukan Komisi Negara Independent dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta, Yogyakarta, 2012 Hlm 174

- 
- 3) Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*).
  - 4) Kepemimpinan komisi bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
  - 5) Kepemimpinan komisi tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
  - 6) Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya.
  - 7) Keanggotaan lembaga negara ini terkadang ditujukan untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan.

Berdasarkan hasil analisis sebelumnya dan berpijak pada asumsi adanya diferensiasi antara komisi negara independen dan organ-organ eksekutif independen menyatakan bahwa di Indonesia saat ini, terdapat 15 komisi negara independen, dikarenakan memenuhi karakteristik-karakteristik yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun lembaga-lembaga negara tersebut adalah:<sup>33</sup>

1. Komisi Yudisial (KY).
2. Komisi Pemilihan Umum (KPU).
3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).

---

<sup>33</sup>Ibid Hlm 175

4. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).
5. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
6. Ombudsman Republik Indonesia (ORI).
7. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
8. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).
9. Komisi Perlindungan Anak (KPA).
10. Dewan Pers.
11. Dewan Pendidikan.
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).
13. Komisi Informasi.
14. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).
15. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Namun belakangan ini Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah dinyatakan sebagai bagian dari kuasa Eksekutif melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, berikut merupakan pandangan Mahkamah Konstitusi halaman 108 hingga 109 :

Ada beberapa lembaga-lembaga penunjang yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada dibawah kontrol eksekutif (Presiden). Jika dicermati, dalam Konsiderans Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan: bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Berpijak dari Konsiderans tersebut, yang dimaksud sebagai lembaga pemerintah yang dalam hal ini menangani perkara tindak pidana korupsi ialah Kepolisian dan Kejaksaan. Hal ini dapat diketahui dengan mengingat bahwa tugas penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan. Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara in casu Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami public distrust dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif. Bahkan lebih lanjut, tugas utama KPK sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 ialah melakukan koordinasi dan

supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam hal ini menjadi trigger mechanism bagi Kepolisian dan Kejaksaan. Mengacu pada pendapat Saskia Lavrijssen, 2008, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang. Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Oleh karena KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan, bahkan dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan Penuntutan).

Akan tetapi, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi telah berulang kali menyatakan independensi posisi KPK, diantaranya: (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; (3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-

39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan (4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011. Secara umum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan:

- 1) Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara Konstitusional (constitutionally important) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim.
- 2) Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi.
- 3) KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campur-tangan) kekuasaan manapun.
- 4) KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan berakhirnya masa jabatan pimpinan (dapat) habis secara bergantian (staggered terms).

## **B. Tinjauan umum tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)**

### **1. Pengertian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan Lembaga Negara yang bersifat Independen, melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari

kekuasaan manapun. Dalam hal ketentuan yang dimaksud dengan “*kekuasaan manapun*” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara Individual dari pihak Eksekutif, Yudikatif, Legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana Korupsi, atau Keadaan dan Situasi dengan Alasan Apapun.

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi pemberantasan Tindak pidana Korupsi.<sup>34</sup> Pasal 1 (satu) Undang-undang ini menentukan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana Korupsi melalui upaya Koordinasi, supervisi, Monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Indonesia.<sup>35</sup> Karna luasnya cakupan dan jangkauan tugas dan kewenangannya itu, maka ditentukan pula bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah-daerah provinsi seluruh Indonesia.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan lembaran negara Nomor 4250 )

<sup>35</sup>Pasal 19 Ayat (1), *Ibid*

<sup>36</sup>Pasal 19 Ayat (2), *Ibid*

## 2. Sejarah lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 mengamanatkan kepada pembuat Undang-undang untuk membentuk sebuah Komisi pemberantasan tindak pidana Korupsi yang di serahi tugas dan wewenang melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap dan pidana Korupsi. Pembentukan sebuah komisi atau badan khusus untuk memberantas tindak pidana korupsi Indonesia, sebenarnya bukanlah suatu yang baru sama sekali.pada awal pemerintahan Orde baru, dengan Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967 dibentuklah sebuah tim pemberantasan tindak pidana korupsi yang diketuai oleh Jaksa Agung Sugih Arto. Kemudian pada tahun 1970, dibentuk pula tim pemberantasan Korupsi yang dinamakan Komisi empat yang dipimpin oleh Wilopo. Pada tahun 1977 dibentuk lagi sebuah tim untuk memberantas tindak pidana Korupsi, yang dinamakan Operasi Tertib (Opstib) berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1977.<sup>37</sup>

Akan tetapi, tim khusus pemberantasan tindak pidana Korupsi yang dibentuk pada masa lalu itu, Jauh berbeda dengan Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Disamping dasar hukum pembentukanya yang lebih kuat, juga kewenanganya jauh lebih lebih luas dari pada hanya sekadar melakukan

---

<sup>37</sup>Elwi Danil,"*Korupsi:konsep,tindak pidana,dan pemberantasanya*, PT Raja Grafindo Persada,Jakarta,2012.Hlm 239

penyelidikan; melainkan juga melakukan penyidikan, penuntutan yang sama sekali tidak dimiliki oleh tim-tim yang ada pada masa lalu.<sup>38</sup>

Kehadiran sebuah badan khusus untuk memberantas tindak pidana Korupsi merupakan bagian dari tuntutan reformasi untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi yang telah melembaga di seluruh lapisan masyarakat dan kelembagaan Negara. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa; melainkan sudah merupakan "*Extra ordinary crime*". Atas dasar itu pula, maka pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan dengan cara-cara biasa, dan melalui instansi penegak hukum yang ada selama ini; melainkan mesti dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa. Artinya, metode penegakkan hukum secara konvensional sudah terbukti mengalami kegagalan dan kemandulan, sehingga dengan demikian diperlukan adanya sebuah badan khusus yang independen untuk melakukan pemberantasan tindak pidana Korupsi.<sup>39</sup>

### 3. Tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

#### a. Tugas Komisi Pemberantasan Korupsi

---

<sup>38</sup>*Ibid* Hlm 240

<sup>39</sup>*Ibid*

Komisi pemberantasan Korupsi mempunyai tugas sebagaimana yang diatur didalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, sebagai berikut:<sup>40</sup>

- 1) Melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, Komisi pemberantasan Korupsi berwenang :
  - a. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
  - b. Menetapkan system pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
  - c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
  - d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
  - e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.
- 2) Melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; instansi yang berwenang adalah termasuk Badan Pemeriksaan Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara negara, inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen.  
Dalam melaksanakan tugas supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang;
  - a. Melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.
  - b. Mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.
- 3) Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; melakukan penyadapan dan merekam

---

<sup>40</sup>Ermansjah Djaja, Memberantas Korupsi bersama KPK : Kajian Yuridis Normative UU Nomor 31 Tahun 1999 *uncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Versi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Sinar Grafika, 2009., Hlm 188

pembicaraan; memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang berpegian ke luar negeri;

- a. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- b. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- c. memerintahkan kepada peminan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- d. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- e. 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;
- f. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- g. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, pengeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

4) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan tugas pencegahan tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara;
- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. Menyelenggarakan program Pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- d. Merancang dan mendorong terlaksanannya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- f. Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

5) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas monitor terhadap penyelenggara pemerintahan negara, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Melakukan pengkajian terhadap system pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintahan;
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah 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 Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Perkembangan Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Kondisi pemberantasan korupsi di Indonesia, dengan segala ketidakmaksimalannya sebenarnya sudah mulai tumbuh sejak tahun 2004 hingga saat ini. Jika indeks Indonesia dalam *Corruption Perception Indeks* (CPI) dijadikan sebagai salah satu parameter untuk membaca perkembangan korupsi di Indonesia, tercatat dari tahun 2001 sampai 2003, indeks Indonesia stagnan di angka 1,9, kemudian meningkat di tahun 2004 terjadi kenaikan 0,1 poin, dan dalam rentang tahun 2004 hingga 2010 terjadi peningkatan setinggi 0,8 poin.

Tabel 1 : *Corruption Perception Indeks* (CPI) 2001-2010

Tahun	Indonesia	
	CPI	Rangking
2001	1,9	88
2002	1,9	96
2003	1,9	122
2004	2,0	133
2005	2,2	137
2006	2,4	130
2007	2,3	143
2008	2,6	126
2009	2,8	111
2010	2,8	110

Sumber : transparency.org

Menurut statistik, Indonesia adalah salah satu negara dengan tingkat korupsi terbesar dan terparah di dunia. *Indonesian Corruption Watch* (ICW) mencatat, pada tahun 2004 saja Indonesia berada di peringkat 133 dari 146 negara dan satu blok dengan Angola, Republik Demokratik Kongo, Pantai Gading, Georgia, Tajikistan dan Turkmenistan. Dari bawah, Indonesia berada di urutan kesepuluh Negara terkorup dengan indeks CPI 2,0. Setahun berikutnya ditahun 2005 Indonesia berada di peringkat 137 dan satu blok dengan Liberia, Ethiopia, Kamerun, Iraq, Uzbekistan, dan Azerbaijan. Adapun CPI Indonesia 2,2 persen. Jika diurut dari bawah, Indonesia berada diperingkat 20 negara terkorup.<sup>41</sup>

Maju empat belas tahun, tepatnya pada 2015 peringkat Indonesia bisa dibilang “membaik”. Indonesia menempati peringkat 107 dari 175 negara.<sup>42</sup> Ditinjau dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dirilis oleh *Transparency Internasional* (TI) Indonesia menempati peringkat ke-88 dengan skor CPI 3,6. CPI sendiri adalah tolak ukur untuk menggambarkan persepsi korupsi atas penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi yang mencakup sektor publik, administrasi pemerintahan, dan politik. Ketentuannya semakin besar skor yang di dapat, semakin bersih negara tersebut dari korupsi.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> *Op.Cit*, Chatrina Darul Rosikah dan Dessy Marliani Listianingsing, Hlm 140

<sup>42</sup> <http://www.antikorupsi.org/en/content/ri-terkorup-ke-20>,”RI Terkorup ke-20”, Diakses pada 20 Mei 2018

<sup>43</sup><https://m.tempo.co/read/news/2016/01/27/063739957/ini-peringkat-korupsi-dunia-indonesia-urutan-berapa>. Diakses pada 20 Mei 2018

Hasil pemeringkatan ini tentu menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang didirikan pada tahun 2002 dengan amunisi Undang-Undang KPK, berperan dalam turun naiknya pemeringkatan tersebut, mengingat KPK dibentuk sebagai lembaga “*superbody*” dengan tugas dan fungsi yang spesifik untuk membasmi praktik korupsi di Indonesia. Pihak KPK sendiri berpendapat bahwa *Corruption Perception Index* (CPI) atau IPK Indonesia jangan dipersepsikan secara mutlak karena indeks tersebut dibuat berdasarkan jumlah kasus, bukan proses pemberantasan korupsi. KPK juga menilai bahwa IPK tidak bisa dipakai mengukur komitmen negara-negara yang di survei secara menyeluruh.<sup>44</sup>

Hal yang sama juga terdapat dalam laporan tahunan ICW (*Indonesia Corruption Watch*), Kejaksaan dan Kepolisian yang lebih mengutamakan kuantitas (*output*) keberhasilan penegakan hukum. Dalam laporan-laporan tahunan ICW disebutkan bahwa pada tahun 2011 terdapat 1.056 jumlah tersangka kasus korupsi, dan pada 2013 naik menjadi 1.271 kasus. Laporan Kejaksaan menyebutkan bahwa pada tahun 2011 hanya terdapat 699 kasus pada tahap penyelidikan korupsi, kemudian meningkat menjadi 833 kasus pada 2012, dan 1.699 kasus pada tahun 2013. Sementara itu, di tahap penyidikan, pada tahun 2011 terdapat 1.624 kasus, tahun 2012 ada 1.040 kasus, dan tahun 2013 menjadi 1.646. Untuk tahapan

---

<sup>44</sup> Tim Penyusun LPIKP: Romli Atmasasmita, Kodrat Wibowo, Amiruddin A Dajaan Imami, Nita Noor Soelistyaningati, *Sisi Lain Akuntabilitas KPK Dan Lembaga Pegiat Anti Korupsi: Fakta Dan Analisis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016. Hlm 7

penuntutan, pada 2011 tercatat ada 1.425 kasus, tahun 2012 terdapat 1.501 kasus, dan pada 2013 tercatat ada 1964 kasus.<sup>45</sup>

Kuantitas kasus korupsi tersebut tidak sebanding dengan pengembalian keuangan negara. Penghasilan negara bukan pajak (PNBP) fungsional lembaga penegak hukum tersebut, termasuk KPK, tahun 2013 dan 2014 sebesar Rp.7.058.154.097.096. Khusus KPK untuk periode yang sama hanya Rp.231.552.173.193.<sup>46</sup>

Kelemahan dalam indikator keberhasilan pemberantasan korupsi sekalipun secara kuantitas menunjukkan peningkatan dan menyebabkan upaya pemberantasan korupsi yang bergeser pada konflik yang terjadi antara tiga kekuatan inti pemberantasan korupsi, yaitu : KPK, Kepolisian RI, dan Kejaksaan RI (Peristiwa Cicak vs Buaya jilid 1 dan 2 sebagai contoh). Oleh Karena itu, penguatan KPK sebagai sebagai koordinator dan supervisor Kepolisian dan Kejaksaan perlu ditingkatkan agar KPK dapat secara optimal melaksanakan fungsi “*trigger mechanism*”. Meskipun demikian, kinerja KPK belum begitu maksimal, terutama dalam pengembalian kerugian keuangan negara. Keadaan tersebut disebabkan oleh masih melekatnya pengaruh aliran klasik dalam penegakan hukum, khususnya dalam pemberantasan korupsi, yang lebih mengutamakan pendekatan retributif (penjeratan) daripada pendekatan restorative (pemulihan), dalam hal ini penyelamatan uang negara. Contoh: KPK pada tahun 2009-2014 hanya mampu

---

<sup>45</sup> *Ibid* Hlm 8

<sup>46</sup> *Ibid*

menyetorkan PNBP fungsional (pencegahan dan penindakan) KPK sebesar Rp.722.697.955.068. Bandingkan dengan PNBP fungsional dari Kejaksaan dan Kepolisian untuk periode yang sama, sebagaimana terlihat pada table berikut :

**Tabel 2 : Perbandingan PNBP Fungsional Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK**

TAHUN	Realisasi PNBP FUNGSIONAL		
	KEPOLISIAN	KEJAKSAAN	KPK
2009	Rp.195.671.252.605	Rp.4.825.311.803.190	Rp.75.081.048.628
2010	Rp.339.720.546.059	Rp.354.525.832.720	Rp.192.430.877.162
2011	Rp.260.953.824.790.	Rp.204.274.963.791	Rp.102.008.175.766
2012	Rp.261.160.441.854	Rp.308.673.167.229	Rp.121.655.680.319
2013	Rp.959.771.958.209	Rp.409.166.000.215	Rp.122.047.032.251
2014	Rp.1.117.846.208.765	Rp.535.210.204.656	Rp.109.475.140.942
<b>TOTAL</b>	<b>Rp.3.135.124.232.282</b>	<b>Rp.6.637.161.971.801</b>	<b>Rp.722.697.955.068.</b>

Sumber data : Kejaksaan Agung, Bareskrim Polri, dan KPK RI. Diolah kembali oleh LPIKP

Berdasarkan data dari 3 (tiga) lembaga diatas menunjukkan bahwa perolehan uang yang berhasil dikembalikan oleh Kejaksaan kepada negara lebih besar dibandingkan dengan Kepolisian pada urutan kedua dan KPK selaku yang terkecil pendapatannya dari hasil rampasan dari para pelaku korupsi. Hal ini tentu sudah jelas terjadi, karena hasil tersebut dikumpulkan dari kantor-kantor perwakilan Kejaksaan yang ada di tiap-tiap Provinsi dan Kabupaten/Kota (Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan negeri), begitu pula dengan Kepolisian, juga

memiliki perwakilannya di tiap-tiap daerah di Indonesia. Sementara KPK, hanya berkedudukan di ibukota Jakarta dan belum membentuk perwakilannya di daerah.

Pembentukan KPK perwakilan di daerah memasuki masa kepemimpinan KPK jilid V merupakan suatu keperluan mendesak karena KPK di Jakarta saja terbukti belum cukup memadai menangani laporan dugaan kuat tindak pidana korupsi di daerah-daerah. Laporan KPK semester 1 tahun 2004 menunjukkan, dari 145 laporan pengaduan yang dapat ditindaklanjuti, hanya 7 laporan yang ditangani oleh KPK sendiri, sisanya ditindaklanjuti oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Hingga akhir tahun 2005, diterima sebanyak 7.307 pengaduan tindak pidana korupsi. Jumlah ini meningkat 220,34 persen dibandingkan jumlah yang diterima pada 2004. Dari jumlah 7.307 pengaduan tersebut, baru selesai ditelaah sebanyak 5.548 kasus dan dari jumlah tersebut, sebanyak 1.977 (35,63 persen) telah ditindaklanjuti. Dan total 3.547 tidak dapat ditindaklanjuti (laporan tahunan KPK 2005). Maju sebelas tahun berikutnya, pada tahun 2016 total sebanyak 7.271 laporan pengaduan yang masuk ke KPK dari masing-masing daerah provinsi di Indonesia, namun hanya 1.093 kasus ditindaklanjuti KPK dan sebanyak 445 kasus yang tidak layak ditindaklanjuti (laporan tahunan KPK tahun 2016).

Data tersebut menunjukkan peningkatan kepercayaan publik terhadap KPK secara signifikan, akan tetapi tidak sebanding dengan jumlah sumber daya manusia KPK hingga tahun 2016 hanya berjumlah 1.124 orang, termasuk didalamnya 139 penyelidik, 96 penyidik, dan 80 penuntut umum. Jumlah tersebut masih jauh dari

ideal bila dibandingkan dengan luas wilayah Indonesia dan banyaknya perkara yang ditangani.<sup>47</sup>

Pasca bergulirnya reformasi di Indonesia, bentuk sistem pemerintahan yang awalnya sentralistis kemudian bergeser pada distribusi kewenangannya ke daerah. Semangat otonomi daerah dinilai positif oleh sejumlah kalangan, karena diharapkan bisa mengoreksi sentralisasi sumberdaya, keuangan dan kekuasaan yang selama ini ada di Jakarta atau pusat, kemudian bisa terdistribusi secara rasional melalui konsep otonomi daerah. Akan tetapi, desentralisasi ini ternyata juga menyisakan masalah, desentralisasi kewenangan ternyata juga berakibat pada desentralisasi korupsi. Tingkat korupsi di daerah tidak kalah hebat dan menghancurkan dibanding pemerintahan pusat.<sup>48</sup>

Berdasarkan catatan ICW, terdapat 148 Kepala Daerah yang pernah terkait korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka korupsi, yaitu: 19 Gubernur, 1 Wakil Gubernur, 17 Walikota, 8 Walikota, 84 Bupati, dan 19 Wakil Bupati. Pergeseran kewenangan ke daerah yang tidak diikuti oleh pembenahan institusi penegak hukum dan perombakan sistem yang memberi peluang korupsi menjadikan daerah sebagai tempat korupsi baru. Modus korupsi yang dilakukan beragam, mulai dari korupsi konvensional dalam

---

<sup>47</sup>Lihat Laporan Tahunan KPK tahun 2016 Hlm 86

<sup>48</sup>Febri Diansyah, Emerson Yuntho, Donal Fariz, *Laporan Penelitian : Penguatan Pemberantasan Korupsi Melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*, Eropa Union (EU)-UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime, Jakarta, 2012. Hlm 19-20

pengadaan barang dan jasa, penyalahgunaan keuangan semisal dana bantuan sosial untuk kepentingan politik, penggelapan bantuan beras, hingga korupsi kebijakan dalam konsesi sumber daya alam seperti hutan dan tambang.<sup>49</sup>

Menurut data laporan masyarakat yang masuk ke KPK, desentralisasi korupsi tersebut terlihat jelas. Meskipun angka tertinggi laporan masih berada di Jakarta, akan tetapi ternyata hampir semua daerah di Indonesia di duga terjadi korupsi yang tidak kalah masifnya. Dibawah ini terdapat 10 daerah dengan laporan kasus korupsi tertinggi yang masuk ke KPK, dimana laporan dugaan korupsi ternyata tidak hanya terpusat di Jawa, melainkan juga Sumatera (4 Provinsi), Sulawesi, dan Kalimantan.

**Tabel 3 : 10 Daerah dengan Laporan Dugaan Korupsi pada KPK Tertinggi (tahun 2004-2010)<sup>50</sup>**

<b>Nomor</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Jumlah Laporan</b>
1	DKI Jakarta	7329
2	Jawa Timur	3966
3	Sumatera Utara	3587
4	Jawa Barat	3100
5	Jawa Tengah	2675
6	Sumatera Selatan	1929
7	Sulawesi Selatan	1346
8	Riau	1306
9	Kalimantan Timur	1286
10	Jambi	875

Sumber: acch-kpk

<sup>49</sup> *Ibid* Hlm 20

<sup>50</sup> *Ibid*

Kejadian desentralisasi korupsi ini tidak mungkin bisa dihadapi dan diberantas oleh KPK sendirian. Terutama KPK memang di desain sedemikianrupa oleh undang-undang sebagai pendorong dengan fungsi *trigger mechanism*. Pembentukan KPK tampaknya juga mampu mendorong Kepolisian dan Kejaksaan dalam meningkatkan upaya pemberantasan korupsi melalui upaya penindakan. Hal ini dapat dilihat dari data penanganan perkara yang dilakukan oleh Kejaksaan dan Kepolisian dari tahun 2004 sampai 2012. Pada tahun 2004 Kejaksaan melakukan penyidikan perkara korupsi sebanyak 523 perkara dan pada tahun 2012 sebanyak 1.401, serta untuk penuntutan tahun 2004 menangani 523 perkara dan tahun 2012 sebanyak 1.402 perkara. Sementara itu, pada tahun 2004 Kepolisian melakukan penyidikan korupsi sebanyak 311 perkara dan pada tahun 2012 sebanyak 1.176 perkara.<sup>51</sup>

**Tabel 4 : Data Penyidikan dan Penuntutan Perkara Korupsi oleh Kepolisian, Kejaksaan dan KPK tahun 2004-2012<sup>52</sup>**

NO	Tahun	Tahapan Penyidikan			Tahapan Penuntutan		
		Penyidik Polri	Penyidik Kejaksaan	Penyidik KPK	Dari DIK Polri	Dari DIK Kejaksaan	Dari DIK KPK
1	2004	311	523	2	157	460	2
2	2005	259	546	12	187	463	12
3	2006	235	837	26	279	621	23
4	2007	245	636	23	200	512	26
5	2008	226	1.348	47	178	1.114	37

<sup>51</sup> Bambang Waluyo, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Strategi dan Optimalisasi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016. Hlm 44

<sup>52</sup> *Ibid* Hlm 44-45

No.	Tahun	Tahap Penyidikan			Tahap Penuntutan		
		Penyidik Polri	Penyidik Kejaksaa	Penyidik KPK	Dari DIK Polri	Dari Dik Kejaksaa	Dari Dik KPK
6	2009	229	1.609	34	199	1.258	32
7	2010	315	2.315	37	180	1.706	27
8	2011	766	1.729	65	526	1.499	45
9	2012	1.176	1.401	306	660	1.511	59
<b>JUMLAH</b>		<b>3.762</b>	<b>10.944</b>	<b>552</b>	<b>2.566</b>	<b>2.566</b>	<b>263</b>

Perjalanan KPK sebagai lembaga *superbody* yang memiliki wewenang luar biasa (*special power*) selama hampir enam belas tahun (2002-2018) bukan tanpa hambatan dan tantangan. Hambatan psikologis kelembagaan dimana sejak pembentukan KPK dengan kewenangan luar biasa, Kepolisian serta Kejaksaan selalu di tempatkan pada posisi “terpojok” dan “teralienasi” dan tampak terdegradasi dalam kompetisi pemberantasan korupsi dibandingkan dengan KPK. Tekanan publik, termasuk LSM (lembaga Swadaya Masyarakat) yang selalu membandingkan kinerja ketiga lembaga tersebut, telah merupakan tekanan psikologis terhadap pimpinan kedua lembaga konvensional tersebut. Bahkan tampak resistensi, antara lain, tugas supervisi KPK tidak efektif sejak pembentukan KPK sampai saat ini, khusus tugas pengambilalihan kasus korupsi. Tak kalah serius adalah kecemburuan kedua institusi konvensional tersebut karena anggaran operasional KPK dan fasilitas untuk organisasi personalia KPK terbukti lebih besar

disediakan pemerintah daripada anggaran Kepolisian dan Kejaksaan, termasuk pembiayaan untuk rekrutmen dengan sistim *outsourcing*.<sup>53</sup>

Langsung atau tidak langsung, potret keberhasilan pemberantasan korupsi di Indonesia lebih banyak diukur dari keberhasilan KPK dibandingkan dengan kedua institusi penegak hukum lainnya, ini juga menjadi hambatan. Bahkan KPK telah dijadikan ikon lembaga penegak hukum lain yang dipandang dapat mendongkrak citra Indonesia didalam masyarakat internasional. Hal ini terbukti dengan kiprah KPK dalam forum-forum internasional dan regional dibantu sepenuhnya oleh negara donor. Bantuan negara donor untuk kedua institusi penegak hukum (Kepolisian dan Kejaksaan) baru berjalan kurang lebih tiga tahun terakhir, sedangkan KPK telah terjadi sejak persiapan pembentukan hingga saat ini. Hambatan serius lainnya adalah kinerja KPK dengan wewenang luar biasa telah mempersempit ruang gerak dan lobi-lobi para makelar politik dan kekuasaan dengan motivasi KKN sehingga dipandang sebagai lembaga “pembunuh” konspirasi korupsi baik dalam aktifitas politik, ekonomi-keuangan, sosial, maupun untuk kepentingan perorangan maupun kelompok. <sup>54</sup>

Catatan lain yang menjadi tantangan KPK dan tantangan bangsa ini adalah terus terjadinya *corruptors fight back* terhadap KPK. Delegitimasi dilakukan dengan berbagai cara, baik dengan sarana hukum yang demokratis seperti meng

---

<sup>53</sup> Ermania Widjajanti dan Septa Candra, *Pemikiran Romli Atmasasmita tentang Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Kencana, Jakarta 2016. Hlm 276-277

<sup>54</sup> *Ibid* Hlm 277

ajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi RI, revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK untuk pembubaran dan pelemahan KPK, dan tekanan, intervensi serta delegitimasi institusi KPK diruang politik. Upaya pelemahan yang sama juga pernah terjadi untuk sejumlah lembaga anti korupsi sebelum KPK ada, sebagian dari tujuh institusi yang pernah ada tersebut dibubarkan ketika hendak menyentuh korupsi kekuasaan.

Menurut catatan dari ICW, pernah ada tujuh lembaga anti korupsi di Indonesia. *Pertama*, Tim Pemberantasan Korupsi yang dibentuk melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 228 Tahun 1967. *Kedua*, Tim Komisi Empat yang dibentuk pada tanggal 31 Januari 1970 dengan Keppres Nomor 12 Tahun 1970. *Ketiga*, Komisi Anti Korupsi (KAK). *Keempat*, Tim OPSTIB ditahun 1977 melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1977. *Kelima*, tahun 1982 Tim Pemberantas Korupsi diaktifkan kembali meski Keppres yang mengatur tugas dan Kewenangan tim ini tidak pernah diterbitkan. *Keenam*, Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk melalui Keppres Nomor 127 Tahun 1999 dan *Ketujuh*, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Op.Cit* Febri Diansyah, Emerson Yuntho, Donal Fariz Hlm 23-25

## **B. Gagasan Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Perwakilan di Daerah**

Legitimasi bagi pembentukan komisi negara independen mendapatkan tanda-tanda yang cukup baik bagi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Konstitusi baru hasil amandemen ini memberikan ruang yang luas bagi semakin berkembangnya model komisi negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden melalui undang-undang. Pembentukan komisi-komisi ini menjadi bagian dari politik hukum negara untuk melengkapi dan menguatkan daya kerja pemerintahan Negara, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada saat yang sama, ada juga pembentukan komisi negara yang merupakan perintah langsung dari konstitusi, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY), dan beberapa Komisi Negara lainnya. Pada intinya, Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan begitu banyak peraturan mengenai kemandirian dan independensi lembaga-lembaga negara yang hadir setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Fenomena meningkatnya jumlah lembaga negara independen ini menarik untuk dilihat penyebabnya. Harus diakui, salah satu argumentasi dibalik kehadiran dan kecenderungan pembentukan lembaga-lembaga negara independen diatas, adalah karena lembaga lembaga negara yang ada kinerjanya tidak memuaskan. Bahkan lembaga-lembaga lama keberadaanya cenderung dipertanyakan, mengingat kuatnya jaringan korupsi, kolusi dan nepotisme serta ketidakmampuan berifat

independen dari pengaruh kekuasaan lainya.<sup>56</sup> Namun, apabila kecendrungan membentuk lembaga-lembaga negara ini tidak dikendalikan, juga akan berpotensi menimbulkan masalah dikemudian hari, mengingat tingginya peluang akan terjadinya tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara itu sendiri. Disamping itu, juga akan menimbulkan biaya yang tidak sedikit untuk menunjang kegiatan dari masing-masing lembaga tersebut, yang otomatis berimplikasi pada beban anggaran Negara yang semakin besar.<sup>57</sup>

Penataan kembali lembaga negara tentu menjadi pertanyaan yang terbesar. Bukan sekedar karena pola ketidakjelasan landasan hukum yang disebutkan diatas, tetapi juga tentang persoalan ketiadaan peristilahan standar tentang lembaga negara. Selain itu juga masalah tumpang tindih kerja kelembagaan, serta proses seleksi yang selama ini dinilai gagal mendapatkan pimpinan lembaga negara yang memenuhi standar kompetensi optimal dan arah politik hukum yang lebih tergambar dengan penataan lembaga negara independen.

Salah satu implikasi kehadiran lembaga negara independen adalah munculnya kebutuhan untuk melakukan regionalisasi. Kebutuhan regionalisasi ini menerapkan prinsip 'desentralisasi' atau perluasan struktur lembaga negara Independen di daerah, termasuk juga delegasi kerja diberbagai ruang lingkup kelembagaan yang berada di dalam lembaga. Memang ada lembaga-lembaga

---

<sup>56</sup>Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta:Konsorium Reformasi Hukum Nasional,2005), Hlm 54

<sup>57</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa transisi Demokrasi*, (Yogyakarta,UII Press,2007), Hlm 169

negara independen yang diperbolehkan secara aturan untuk memiliki garis koordinasi di daerah, semisal KPK perwakilan, Komisi Daerah HAM, Ombudsman Perwakilan Daerah, dan KPI Daerah. Lembaga-lembaga tersebut memiliki kemungkinan untuk membuka kantor di daerah, guna memudahkan pelaksanaan tugas dan fungsinya, agar bisa menjangkau keseluruhan wilayah Indonesia.<sup>58</sup>

KPK boleh jadi beruntung, karena secara aturan, Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK (UU KPK) telah memberi sinyal tentang KPK dapat membentuk perwakilan di daerah. Meskipun pada saat yang sama, KPK hingga saat ini belum membentuk KPK perwakilan di daerah, dengan berbagai alasan.<sup>59</sup> Kendalanya, UU KPK tidak jelas menyebutkan kewenangan yang akan disematkan pada KPK perwakilan. Beda halnya dengan Ombudsman yang undang-undangnya menyatakan cukup jelas perihal Ombudsman Perwakilan. Dikatakan, apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan di daerah yang memiliki hubungan hierarkis dan dikepalai kepala perwakilan, yang dibantu oleh asisten Ombudsman.<sup>60</sup> Bahkan, Undang-undang Ombudsman memberikan kewenangan yang agak 'berlebihan' kepada kelembagaan perwakilan

---

<sup>58</sup>Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen; Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca- Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2016 Hlm 146

<sup>59</sup> Penelitian Pukat korupsi UGM, Policy Paper Study Kelayakan KPK perwakilan, PuKat Korupsi UGM-LDF Australia, Desember 2009 ( Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen; Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca- Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2016 Hlm 146)

<sup>60</sup> Pasal 43 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

di daerah, dengan menyatakan bahwa kewenangan dan tugas fungsi ombudsman perwakilan di daerah bersifat *mutatis mutandis* dengan yang ada di pusat.<sup>61</sup>

Pola lain ada pada KPI, yang diformat menjadi KPI pusat dan KPI daerah. Bahkan, yang luar biasa, komisioner KPI daerah juga dipilih melalui proses pemilihan dilembaga legislatif daerah (DPRD).<sup>62</sup> Sementara KPU, meski memiliki komisioner daerah, namun pengangkatannya tidak melalui legilatif di daerah tetapi dilakukan oleh KPU pusat.<sup>63</sup> Sedangkan KY meski disertai kewajiban untuk melaksanakan pengawasan hakim hingga kesemua tingkatan peradilan, justru tidak mendapatkan kemungkinan untuk mendirikan KY perwakilan di daerah.<sup>64</sup>

Catatan penting dari hal ini adalah terkait dengan ketiadaan kesamaan dan pola yang jelas perihal ‘desentralisasi’ kerja lembaga negara independen. Ada yang diberikan dengan begitu kuatnya hingga menjadi lembaga daerah yang independen. Ada pula yang pola hierarkisnya hanya ke lembaga pusatnya, juga ada yang menggunakan konsep perwakilan. Akan tetapi, ada pula yang sama sekali tidak diberikan kemungkinan membuat perwakilan di daerah, padahal secara prinsip kerja membutuhkan konsep kelembagaan di daerah, yang akan berpengaruh pada daya kerjanya.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

<sup>62</sup> Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

<sup>63</sup> KPU Provinsi diatur dalam Pasal 9 dan KPU Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu (Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen; Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca- Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2016 Hlm 147 )

<sup>64</sup> *Op.Cit* Zainal Arifin Mochtar, Hlm 147

<sup>65</sup> *Ibid*

Pro dan kontra mulai bermunculan mengenai pembentukan KPK perwakilan di daerah Provinsi. Beberapa pandangan berpendapat bahwa pembentukan KPK Perwakilan dapat memperkuat kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi terkhusus di daerah dan ada pula yang berpendapat bahwa dengan adanya Perwakilan Komisi Pemberantasan Korupsi di daerah dikhawatirkan akan mengurangi standar Integritas yang sudah dibangun oleh KPK sejak awal didirikan, sehingga Mengenai wacana tersebut perlu ditinjau kembali dan jika melihat risalah pendirian KPK, adanya lembaga seperti KPK disebabkan karena kurang efektifnya peran dari lembaga penegak hukum lainya seperti Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal pemberantasan korupsi.

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah jelas menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat membentuk perwakilan di daerah. Memang gagasan itu menimbulkan polemik, banyak yang menyambut baik tetapi ada juga yang tidak setuju. Penting atau belum penting KPK memiliki perwakilan di daerah, keduanya sama-sama memiliki argumentasi dan alasan yang kuat. Cukup beragam alasan yang mengemuka, ada yang menilai memberatkan anggaran negara untuk membiayai operasional, ada juga yang berpandangan bisa membuat kepolisian dan kejaksaan di daerah merasa tersaingi. Malah ada yang meragukan integritas dan keberanian personil perwakilan KPK yang ditaruh di daerah.

Alasan terakhir patut diapresiasi, sebab tidak mudah menemukan sosok yang betul-betul berintegritas dan berani mengungkap kasus korupsi pejabat di daerah. Tidak boleh berbeda dengan sikap dan keberanian KPK di Jakarta yang memiliki daya pukul kuat dan berani melawan jejaring korupsi yang tertanam kuat di berbagai institusi negara, terutama KPK periode-periode sebelumnya. Jika sosok perwakilan KPK hanya punya nyali seadanya, bukan tidak mungkin akan menjadi barang mainan pejabat di daerah.<sup>66</sup>

Kekhawatiran itu harus diantisipasi KPK, antara lain pada proses rekrutmen. Beragam syarat harus terpenuhi yang selama ini selalu digaungkan di ruang publik. Misalnya, berintegritas tinggi, profesional, dan tidak memiliki hubungan langsung atau tidak langsung dengan kekuasaan di daerah. Juga harus memiliki keberanian yang betul-betul berani karena tidak mempan oleh gertakan dan ancaman. Perwakilan KPK juga bekerjasama dengan Tim Pengawasan, Pengamanan Pemerintahan, dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang mendampingi pemerintahan daerah dalam penyerapan anggaran.

Deputi Pencegahan KPK, Pahala Nainggolan saat berbicara dihadapan sejumlah Kepala Daerah pada rapat koordinasi pelaksanaan Pilkada 2018 mengatakan, dari beberapa kasus korupsi yang akhirnya membuat KPK makin yakin bahwa kehadiran mereka (KPK) di daerah sangatlah penting. Pada 2016, ada 3 (tiga) Provinsi yang menjadi proyek percontohan KPK , yaitu Banten, Riau, dan

---

<sup>66</sup><https://indonesiana.tempo.co/read/107412/2017/01/28/marwanmasna/pentingnya-perwakilan-kpk-di-daerah>, Diakses pada tanggal 8 Maret 2018

Sumatera Utara jumlah ini terus bertambah hingga Februari 2018 ini. Saat ini sudah 22 Provinsi dan Kabupaten yang diawasi KPK dan harus mengejar 10 Provinsi lagi hingga akhir April ini.<sup>67</sup>

Sementara itu, Wakil Ketua KPK Laode M Syarif menyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berencana membuka perwakilan di 9 (Sembilan) wilayah Indonesia dan diharapkan sudah beroperasi tahun 2018. Nantinya, perwakilan lembaga antirasuah itu akan berfungsi melakukan penindakan dan pencegahan korupsi. Pimpinan lain KPK, Saut Situmorang juga mengatakan, rencana membuka sembilan perwakilan itu masih dalam pembahasan. Menurutnya, masih ada perdebatan soal kerja yang dilakukan perwakilan KPK ini secara terbuka atau tertutup. Saut menyebut jika rencana membuka perwakilan itu terealisasi, akan ada satu orang yang bertanggung jawab memantau kegiatan pemerintah daerah yang masuk dalam wilayahnya, fungsinya tetap melakukan penindakan dan pencegahan. Pembukaan kantor perwakilan ini tidak membutuhkan anggaran yang besar karena masih bersinergi dengan markas pemberantasan korupsi di Jakarta..<sup>68</sup>

Meski sering menangani kasus korupsi di daerah, KPK masih berkantor pusat di Jakarta. Untuk itu, lembaga antirasuah tersebut pun menginginkan pembentukan perwakilan di daerah. KPK tentu didirikan bukan hanya untuk

---

<sup>67</sup> Dikutip dari *Koran KOMPAS* terbit Rabu 21 Februari 2018, Hlm 5

<sup>68</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170816183923-12-235233/kpk-berencana-buka-perwakilan-di-sembilan-wilayah-indonesia> diakses tanggal 8 Maret 2018

Jakarta. Karena itulah Undang-Undang KPK memberikan ruang pembentukan kantor perwakilan di daerah. Tapi sampai saat ini upaya tersebut belum juga dapat terealisasi.

Menurut Kabiro Humas KPK Febri Diansyah, KPK membutuhkan kantor perwakilan agar upaya pencegahan di daerah lebih maksimal. Menurutnya, kantor perwakilan daerah juga dibutuhkan untuk mengawal pemberantasan korupsi di daerah secara *continue*. Selain itu, koordinasi dan supervisi dengan aparat penegak hukum di daerah dapat dilakukan lebih intens, KPK dapat mengawal perbaikan secara rinci dan *continue*. Koordinasi dan supervisi bisa lebih kuat dengan aparat penegak hukum setempat, sehingga penanganan kasus korupsi di daerah lebih maksimal.<sup>69</sup>

Meskipun pernyataan-pernyataan dari para pimpinan KPK sudah sering terlontar akan segera membentuk sejumlah KPK perwakilan di daerah, namun, hingga saat ini KPK tampaknya belum mampu mengefektifkan kewenangannya untuk membentuk KPK perwakilan di daerah sesuai dengan amanat Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK,. Sehingga dari sinilah legitimasi peran serta dan partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam mengefektifkan penegakan hukum, termasuk didalamnya adalah bagaimana masyarakat memastikan KPK dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya secara efektif.

---

<sup>69</sup><https://news.detik.com/berita/d-3435234/butuh-perwakilan-daerah-kpk-agar-pemberantasan-korupsi-maksimal> Diakses tanggal 8 Maret 2018

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya sudah dijamin didalam konstitusi (UUD 1945), dan diatur secara jelas melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Porsi masyarakat untuk terlibat secara aktif tersebut juga diatur secara khusus di *United Nations Against Corruption* (UNCAC) 2003, dan sudah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC.

Peran masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi diwujudkan dalam mencari, memperoleh, memberikan data atau informasi tentang tindak pidana korupsi dan hak menyampaikan pendapat secara bertanggungjawab terhadap pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut telah dituangkan pada penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyebutkan bahwa Peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi diwujudkan dalam bentuk antara lain mencari, memperoleh, memberikan data atau informasi tentang tindak pidana korupsi dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Prinsip dasar peran

serta masyarakat adalah bagaimana menempatkan masyarakat berperan aktif dalam pemberantasan korupsi, tidak hanya sebagai pelapor kasus korupsi akan tetapi juga untuk memberikan saran, dan yang terpenting melakukan pengawasan public (*social control*).

Cita-cita gerakan reformasi akan adanya suatu pemerintah yang bersih (*clean Government*) dari korupsi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien, terbuka, dan bertanggung jawab pada rakyat (*good Governance*), didorong oleh semakin menguatnya tuntutan demokrasi dan penghormatan atas hak asasi manusia, serta partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, keperluan ini bersentuhan dengan rasa keadilan sosial, ekonomi, hukum dan politik. Korupsi hanya menguntungkan segelintir orang kaya, penguasa dan kroninya, tetapi akibatnya harus dipikul oleh seluruh rakyat. Akibat korupsi, rakyat harus membayar mahal untuk pelayanan publik yang buruk. Karena korupsi, terjadi ketidakadilan pengelolaan sumberdaya alam dan pemerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi, diskriminasi hukum, demokratisasi yang tertunda, serta kehancuran moral yang tak ternilai harganya.<sup>70</sup>

Dalam konteks korupsi demikian, maka gerakan transparansi untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*, yakni adanya transparansi pertanggungjawaban kepada rakyat dan partisipasi dari masyarakat itu sendiri.

---

<sup>70</sup> Teten Masduki, *Gerakan Sosial Antikorupsi*, Tulisan ini diambil dari [www.yahoo.com](http://www.yahoo.com), tanggal 2 Maret 2004 (dikutip dari Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2008, Hlm 78)

Dalam hal ini, yang paling mendasar yaitu perlu adanya tekanan besar-besaran dari masyarakat untuk reformasi hukum ketatanegaraan Indonesia, terutama masalah lembaga Negara independen yang bertugas melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.<sup>71</sup>

Maka dari itu, penulis berinisiatif melakukan penelitian lapangan mengenai gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan di daerah, untuk meminta tanggapan dan partisipasi langsung dari masyarakat melalui metode Survei, dengan cara mengisi formulir dalam bentuk Angket atau Kuisisioner *Online* dengan menggunakan *link* yang sudah disediakan.<sup>72</sup> Adapun cara menyebar *link* kuisisioner *Online* tersebut adalah melalui media-media sosial yang mayoritas sudah dimiliki oleh masing-masing masyarakat Indonesia saat ini, (selanjutnya disebut sebagai Responden).

Berdasarkan survei yang peneliti lakukan ke masyarakat Indonesia tentang gagasan pembentukan KPK perwakilan di daerah diatas, apabila disimpulkan menurut pada persentase responden terbanyak, dapat diuraikan bahwa dari total 438 (empat ratus tiga puluh delapan) orang Responden yang tersebar di 22 (dua puluh dua) Provinsi, mayoritas cukup memiliki pengetahuan mengenai kasus-kasus korupsi yang terjadi di daerah dan berpendapat bahwa, jabatan yang paling sering terlibat kasus korupsi di daerah adalah Gubernur dan/atau Bupati/Walikota, DPRD

---

<sup>71</sup> *Ibid* Hlm 79

<sup>72</sup> Lihat Situs <https://goo.gl/JanvHx> dengan judul Survei tentang gagasan pembentukan KPK perwakilan di daerah

Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Kepala dinas Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota serta Aparat Penegak Hukum di daerah, dalam konteks ini masyarakat sangat percaya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi untuk menangani kasus korupsi yang melibatkan penyelenggara Negara dan aparat penegak hukum seperti yang diuraikan diatas. Hal itu disebabkan karena kinerja dari Kepolisian di daerah tidak efektif dan kinerja dari Kejaksaan di daerah masih dikategorikan cukup efektif dalam menangani Kasus korupsi di daerah serta karena KPK sebagai lembaga penegak hukum sangat terbuka dalam memberikan Informasi Publik kepada masyarakat sehingga tingkat kepercayaan publik terhadap KPK begitu tinggi.<sup>73</sup>

Hal tersebut diatas juga membuat masyarakat berpendapat bahwa pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan sudah sangat penting untuk dibentuk di daerah, namun masyarakat ternyata banyak yang tidak mengetahui bahwasanya Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah membuka lebar peluang untuk KPK dapat membentuk perwakilannya di daerah Provinsi. Layaknya lembaga negara independen lainnya yang sudah berhasil dibentuk di daerah dan sudah diketahui keberadaanya oleh masyarakat, seperti halnya Komisi nasional Hak Asasi Manusia (Komnas Ham) ,Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Ombudsman Republik Indonesia (ORI), dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentu saja dapat menjadi contoh bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menggagas

---

<sup>73</sup> Lihat Lampiran 2, Hasil Survei Gagasan Pembentukan KPK Perwakilan di Daerah

pembentukan perwakilanya di daerah, mulai dari Instrumen hukum yang dibutuhkan, pemilihan pimpinan dan pertanggungjawaban KPK perwakilan, hingga ke fungsi yang harus dikedepankan KPK perwakilan di daerah nantinya.<sup>74</sup>

Berdasarkan pendapat yang dikumpulkan dari masyarakat, menyatakan bahwa ada baiknya jika pimpinan KPK di daerah nanti dipilih langsung oleh Ketua KPK dan bertanggung jawab kepada Ketua KPK pula karena instrument hukum yang dibutuhkan oleh KPK berupa Peraturan KPK itu sendiri, dan mengenai fungsi yang harus dikedepankan oleh KPK, masyarakat percaya bahwa KPK perwakilan di daerahpun dapat melakukan fungsi pencegahan dan penindakan terhadap pelaku tindak pidana korupsi di daerah seperti halnya KPK di pusat.<sup>75</sup>

Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di daerah saat ini menjadi salah satu permasalahan yang sudah penting dalam penataan kembali lembaga-lembaga negara independen. Sebab hal ini berkait erat juga dengan langkah-langkah penguatan lembaga negara independen itu sendiri, untuk lebih mengoptimalkan kemampuan dan daya kerjanya dalam bidang penanganan tindak pidana korupsi di seluruh daerah Indonesia. Dan tentunya dengan tidak mengesampingkan peran dan fungsi lembaga penegak hukum lainnya yang juga berwenang dalam melakukan penindakan terhadap kasus tindak pidana korupsi

---

<sup>74</sup> *Ibid*

<sup>75</sup> *Ibid*

seperti Kejaksaan Republik Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia yang sudah lebih dahulu memiliki kantor-kantor perwakilan di daerah.<sup>76</sup>

Dalam rangka menindaklanjuti amanat Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan di daerah terlebih dahulu harus memperhatikan kinerja penanganan kasus tindak pidana korupsi di masing-masing daerah di seluruh Indonesia oleh Kejaksaan RI dan Kepolisian RI pasca terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebab salah satu pertimbangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibutuhkan di daerah karena kinerja dari lembaga-lembaga tersebut yang sudah mulai tidak efektif (pendapat responden), sehingga melalui itu dapat ditarik kesimpulan tentang penting atau tidak pentingnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan hadir di daerah.

Menurut data rekapitulasi perkara tindak pidana korupsi di masing-masing Provinsi di seluruh Indonesia, hasil dari kinerja pemberantasan Korupsi dari Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia pasca dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Menyerauknya wacana KPK di daerah tidak terlepas juga dari kinerja kepolisian dan kejaksaan yang tidak begitu menggembirakan dalam menangani korupsi di daerah. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya jumlah kasus yang tidak terurus di kepolisian dan kejaksaan. Misalnya saja banyaknya perkara korupsi yang

---

<sup>76</sup>*Ibid*

mengalami penumpukan perkara didaerah mulai dari penumpukan jumlah pengaduan masyarakat, banyaknya peyelidikan yang belum juga disidik, hingga jumlah penyidikan yang yang belum sampai kepada tahap penuntutan perkara itu sendiri.

Berdasarkan data yang didapat dari kepolisian RI, menunjukkan tingkat kepedulian masyarakat dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi begitu tinggi, terbukti bahwa di tahun 2009 saja ada sebanyak 495 aduan masyarakat diseluruh Provinsi di Indonesia, namun hanya 204 aduan yang proses penyidikanya telah selesai dan telah masuk pada tahapan penuntutan, tahun 2010 sebanyak 490 aduan masyarakat, namun hanya 285 aduan yang proses penyidikanya telah selesai dan telah masuk pada tahapan penuntutan. Pada tahun 2011 total sebanyak 766 aduan masyarakat, namun hanya 498 aduan yang proses penyidikanya telah selesai dan telah masuk pada tahapan penuntutan, tahun 2012 total 1176 aduan masyarakat yang tersebar diseluruh Provinsi di Indonesia, namun hanya 610 aduan yang proses penyidikanya telah selesai dan telah masuk pada tahapan penuntutan. Sedangkan di tahun 2013 total sebanyak 1399 aduan masyarakat, namun hanya 905 aduan yang proses penyidikanya telah selesai dan telah masuk pada tahapan penuntutan. Hal ini membuktikan bahwa masih banyaknya aduan masyarakat terkait adanya dugaan tindak pidana korupsi di daerah yang belum ditindaklanjuti oleh Kepolisian,

sehingga dari data inilah asumsi dari masyarakat mulai bermunculan, bahwa kinerja pemberantasan korupsi oleh Kepolisian di daerah tidak efektif.<sup>77</sup>

Sementara itu, data yang berasal dari lembaga penegak hukum lainnya yang juga memiliki wewenang dalam menangani tindak pidana korupsi yaitu Kejaksaan Republik Indonesia menyimpulkan bahwa di tahun 2009 ada sebanyak 1530 perkara korupsi yang masih dalam tahap penyidikan dan total 1284 kasus yang berhasil masuk pada tahap penuntutan, pada 2010 ada sebanyak 2315 perkara korupsi yang masih dalam tahap penyidikan dan total 1760 kasus yang berhasil masuk pada tahap penuntutan, tahun 2011 ada sebanyak 1729 perkara korupsi yang masih dalam tahap penyidikan dan total 1499 kasus yang berhasil masuk pada tahap penuntutan, dan tahun 2012 ada sebanyak 1401 perkara korupsi yang masih dalam tahap penyidikan dan total 1511 kasus yang berhasil masuk pada tahap penuntutan, sedangkan di tahun 2013 ada sebanyak 1530 perkara korupsi yang masih dalam tahap penyidikan dan total 1284 kasus yang berhasil masuk pada tahap penuntutan.<sup>78</sup>

Berdasarkan data-data diatas, menunjukkan adanya penumpukan proses penyidikan perkara korupsi di daerah yang dapat membenarkan pendapat masyarakat tentang efektifitas kinerja Kejaksaan yang masih dikategorikan cukup efektif dalam menindak kasus korupsi di daerah. Namun, perlu di garisbawahi

---

<sup>77</sup>Lihat Lampiran 3, Data Tindak Pidana Korupsi Seluruh Provinsi yang ditangani oleh Bareskrim Polri dan Jajaran Periode 2004 sampai dengan Tahun 2017

<sup>78</sup> Lihat Lampiran 4, Data Rekapitulasi kinerja Perkara Tindak Pidana Korupsi per Provinsi di Indonesia oleh Kejaksaan RI dari tahun 2009 hingga 2013.

bahwa kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan tentu berbeda dalam menindak kasus tindak pidana korupsi ini, Kepolisian hanya berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan, sementara itu Kejaksaan RI diberi kewenangan yang lebih besar yaitu mulai dari Penyelidikan, Penyidikan hingga sampai kepada Penuntutan kasus tindak pidana korupsi. Jika dilakukan perbandingan jumlah rekapitulasi data penyidikan hasil dari Kepolisian dan jumlah data penyidikan hasil dari Kejaksaan dengan jumlah kasus yang berhasil ke tahap Penuntutan di Kejaksaan, tentu saja hasil dari bilangan yang didapat akan sangat kecil sehingga dapat disimpulkan bahwa banyaknya penumpukan jumlah penyidikan yang berasal dari Kepolisian di daerah maupun Kejaksaan di seluruh daerah Indonesia.

Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perwakilan di daerah tentu akan sangat ditunggu-tunggu oleh seluruh masyarakat Indonesia dalam memberantas tindak pidana korupsi di daerah dengan melihat kondisi dari aparat penegak hukum yang sudah ada di daerah sebelumnya yang masih belum bisa diharapkan dalam menangani kasus korupsi di daerah, selain memiliki fungsi Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga memiliki kewenangan Penindakan yang sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian yaitu melakukan Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan, sesuai dengan termaktub pada Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, menyatakan bahwa segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981

tentang Hukum acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Dengan adanya 3 (tiga) lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan KPK di daerah, tentu saja akan menambah semangat dan gairah dalam menangani perkara-perkara korupsi yang sudah semakin besar dan masif di daerah baik itu melalui jalur Koordinasi maupun Supervisi antar lembaga-lembaga yang bersangkutan. Mengenai kekhawatiran akan adanya bentrokan atau tumpang tindih kewenangan antara Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK di daerah dalam hal menangani tindak pidana korupsi, ketiga lembaga tersebut dapat melakukan MOU (*memorandum of understanding*) lagi seperti yang sudah pernah dilakukan sebelumnya. Namun sebenarnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah mengatur sedemikian rupa mengenai Koordinasi maupun Supervisi antara KPK dengan aparat penegak hukum lainnya.

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mengatur keterkaitan tugas-tugas KPK dengan aparat penyidik perkara korupsi (kepolisian dan kejaksaan) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Komisi Pemberantasan Korupsi :

1. Mengkoordinasi Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan tindak pidana korupsi;
2. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;

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

Khusus mengenai wewenang mengambil alih tugas penyidikan atau penuntutan, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pengambilalihan penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dengan alasan:

1. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
2. Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
3. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
4. Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
5. Hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif atau legislatif; atau
6. Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pembentukan perwakilan KPK di daerah merupakan upaya untuk mendekatkan KPK dengan aspirasi masyarakat di daerah, selain itu KPK perwakilan daerah nantinya juga akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas kinerja KPK dalam mencegah dan menangani kasus korupsi di daerah tanpa harus mengevakuasi personil KPK pusat secara maraton ke daerah. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan kepastian hukum, maka wewenang perwakilan KPK dibatasi hanya berwenang melakukan penyelidikan, sedangkan

untuk wewenang penyidikan, tetap merupakan wewenang KPK pusat. Model delegasi wewenang tersebut telah berhasil dilakukan oleh Badan Pencegah Rasuah (BPR) di Malaysia yang terbagi dalam beberapa kerajaan. Model tersebut juga untuk dapat memelihara jangkauan kembali (*span of control*) terhadap perwakilan KPK di daerah oleh KPK RI.<sup>79</sup>

Pada tahun 2009, di danai oleh AusAID melalui LDF, pusat kajian Anti Korupsi (Pukat), Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta mengadakan suatu Studi kelayakan terhadap kantor-kantor perwakilan KPK daerah. KPK adalah penerima dari temuan-temuan yang didapat dari kegiatan ini. Tujuannya adalah untuk membuat peta dari daerah-daerah tertentu yang dianggap perlu mendapatkan perwakilan KPK, termasuk alasan dan kelayakannya. Hal-hal yang dipertimbangkan antara lain adalah besarnya kantor yang diperlukan, jumlah staff, pengawasan internal KPK terhadap kegiatan-kegiatan untuk memastikan bahwa semua tindakan yang diambil adalah tepat dan benar, wilayah yang dicakup oleh kantor daerah, masalah perjalanan yang harus ditempuh, lokasi pengadilan korupsi dan biaya-biaya lainnya.<sup>80</sup>

Berikut ini merupakan kutipan dari laporan Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) setebal 212 halaman:<sup>81</sup>

“Hal lain yang mendesak KPK membuka perwakilan di daerah adalah masalah efisiensi dan keefektifan. Itulah asumsi dasar dalam proses dimanapun, sifat dan karakteristik dari proses prosedur adalah kesederhanaan, cepat dan harga

---

<sup>79</sup> *Op.Cit*, Ermania Widjajanti dan Septa Candra Hlm 263.

<sup>80</sup> *Op.Cit* Febri Diansyah, Emerson Yuntho, Donal Fariz Hlm 193

<sup>81</sup> *Ibid* Hlm 194

terjangkau. Dengan demikian, adanya perwakilan KPK di daerah dilihat sebagai sesuatu yang dapat memenuhi prinsip-prinsip dasar tersebut. Selain dari ketiga hal yang disebutkan diatas, faktor-faktor lain adalah pengetahuan masyarakat dan tingkat kesadaran masyarakat mengenai korupsi dan mengenai KPK sendiri. Masyarakat merasa bahwa kinerja KPK adalah lebih baik daripada kinerja para penegak hukum lainnya seperti Kepolisian dan Kejaksaan. KPK sudah terbukti mampu menangani kasus-kasus korupsi secara lebih cepat dan profesional. Namun demikian, ini tidak proporsional dengan tingkat pengetahuan masyarakat mengenai KPK, terutama rakyat di daerah-daerah. Ini diketahui melalui survei yang dilakukan KPK di enam kota besar yang menunjukkan bahwa meskipun para responden memuji integritas KPK, secara keseluruhan mereka tidak tahu tentang KPK. Hanya 54% dari responden mengaku mengetahui tentang KPK (KPK,2008). Tingkat pengetahuan mereka tentang KPK juga menentukan seberapa terlibatnya mereka tentang korupsi. Ini adalah sesuai dengan UNCAC (*United Nations Convention Against*), yang menekankan bahwa rakyat harus mempunyai akses yang lebih luas untuk berpartisipasi. Sehingga, pandangan bahwa KPK harus lebih didekatkan dengan rakyat menjadi sangat penting. Cukup menarik untuk membahas desain kelembagaan yang mampu mengoptimalkan keberadaan KPK di daerah, dengan mengingat pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang mencakup pendirian perwakilan KPK ditingkat local. Jika yang dipilih adalah untuk mendirikan perwakilan KPK di daerah, mungkin akan ada kesempatan yang lebih luas untuk menciptakan dampak pencegahan dan penindakan yang lebih besar terhadap korupsi ditingkat daerah.

Sangat sulit membayangkan ketika KPK melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik dan benar jika hanya mempunyai satu kantor yang berada di Jakarta, sedangkan Indonesia mempunyai wilayah geografis yang begitu luas, yang terdiri dari lebih 17.000 pulau dengan hampir 250 juta penduduknya. Jika melihat kondisi lembaga pemberantasan korupsi pada negara lain, sebagian besar dari mereka sebenarnya sudah lebih dahulu membentuk lembaga anti korupsi dengan kantor-kantor cabangnya. Seperti contoh, ICAC Hongkong (*Independent Commission Against Corruption*) mempunyai 7 kantor cabang untuk mengawasi wilayahnya

yang kecil, BPR Malaysia (Badan Pencegah Rasuah) mempunyai 15 kantor cabang, Malawi dengan 3 kantor cabangnya dan Fiji juga memiliki 3 kantor cabang.<sup>82</sup>

Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (Pukat Korupsi UGM) pernah memberikan rekomendasi agar KPK membentuk perwakilan di daerah, dengan alternatif sebagai berikut:<sup>83</sup>

1. Model Sentralisasi: KPK hanya satu, akan tetapi dimungkinkan;
  - a. Penguatan pemberantasan korupsi di daerah dengan memaksimalkan kewenangan koordinasi, supervisi, dan monitoring.
  - b. Membentuk *special force* daerah yang bersifat *ad hoc* tergantung kebutuhan KPK dalam pelaksanaan tugasnya.
2. Model Dekonsentrasi; ada pelimpahan tugas dan kewenangan dari KPK pusat di Jakarta ke KPK perwakilan di daerah dengan tiga varian; dekonsentrasi sebagian, dekonsentrasi sebagian yang bergeser menjadi dekonsentrasi penuh, atau langsung dekonsentrasi penuh.  
Model dekonsentrasi ini memiliki sejumlah catatan yaitu:
  - a. Adanya potensi pelemahan KPK di daerah karena sistem pengawasan yang belum cukup kuat.
  - b. Kurang sesuai dengan prinsip pelaksanaan tugas KPK sebagai *trigger mechanism*.

Saat ini merupakan Momentum dimana KPK memiliki *public trust* yang sangat besar yang harus dimanfaatkan dengan baik, tidak hanya dalam menggalang semangat anti korupsi dari masyarakat, tetapi juga dari para aparat pemerintahan

---

<sup>82</sup> *Ibid*

<sup>83</sup> Pusat Kajian Antikorupsi FH UGM, *Policy Paper: Study Kelayakan KPK Perwakilan*, PuKat FH UGM, LDF, Yogyakarta, 2009 (Dikutip dari Febri Diansyah, Emerson Yuntho, Donal Fariz, *Laporan Penelitian : Penguatan Pemberantasan Korupsi Melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*, Eropa Union (EU)-UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime, Jakarta, 2012.) Hlm 21

dan mengenai gambaran lembaga KPK perwakilan kedepannya, Pukat Korupsi UGM memberikan tawaran sebagai berikut :<sup>84</sup>

## 1. Keanggotaan

### a. Anggota KPK Perwakilan

Sistem kepemimpinan di KPK Perwakilan tidak terdapat komisioner layaknya KPK Pusat yang berwenang membuat keputusan penting. Pemimpin KPK Perwakilan hanya merupakan kepala perwakilan, dibantu oleh beberapa anggota yang jumlahnya disesuaikan dengan luas daerah kewenangannya menurut proporsi yang seimbang untuk melakukan tugas sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pencegahan dan monitoring pada daerah kewenangannya.

### b. Sistem Rekrutmen

Rekrutmen anggota dalam rangka pembentukan KPK Perwakilan di daerah dilakukan oleh KPK Pusat melalui mekanisme yang ada saat ini yaitu dengan menggunakan Tim Independen. Para calon peserta rekrutmen diakomodir bagi setiap warga Negara Indonesia yang memiliki kemampuan dan sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan dapat berpartisipasi.

### c. Status Kepegawaian

Status kepegawaian anggota KPK Perwakilan merupakan pegawai pusat yang dipekerjakan di daerah.

## 2. Kelembagaan

Kelembagaan KPK Perwakilan merupakan kepanjangan KPK Pusat sehingga tetap menjadi bagian dari KPK Pusat. KPK Perwakilan terdiri dari 1 kepala perwakilan yang membawahi 2 Bidang yaitu Pencegahan seta Bidang Informasi dan Data sesuai dengan pembagian yang terdapat dalam KPK Pusat.

## 3. Pembiayaan

Karena KPK Perwakilan merupakan bagian dari KPK Pusat yang bekerja di daerah maka semua pembiayaan dibebankan kepada APBN. Namun memberikan ruang kepada daerah yang akan ditempati memberikan bantuan yang bentuknya adalah penyediaan gedung kantor. Hal ini agar tidak menambah beban APBD serta meminimalisir kemungkinan intervensi bahkan kooptasi dari Daerah terhadap KPK Perwakilan nantinya.

## 4. Manajemen Transisi

a. Dalam hal akan mentransformasikan keberadaan KPK di daerah, perlu diperhatikan pewacanaan yang matang pada masyarakat, penegak hukum, akademisi dan pemerintah lokal mengenai tugas dan tujuan keberadaan KPK di daerah nantinya. Tujuannya adalah untuk mencari

---

<sup>84</sup> Pusat Kajian Antikorupsi FH UGM, *Policy Paper: Study Kelayakan KPK Perwakilan*, PuKat FH UGM, LDF, Yogyakarta, 2009 Hlm 105-107

sebuah kesepakatan publik yang melahirkan penerimaan. Hasil akhir dari penerimaan tersebut adalah penerimaan seluruh elemen masyarakat di daerah secara utuh sehingga menjadi bagian dari jejaring anti korupsi.

- b. Dalam hal mekanisme pelaksanaan, dapat dilaksanakan tidak secara serentak terlebih dahulu mengingat adanya korelasi yang akan ditimbulkan berhubungan dengan keuangan Negara maka akan sangat baik bila menggunakan system pilot project terlebih dahulu. Disamping menghemat anggaran Negara, system pilot project di beberapa daerah juga bisa digunakan sebagai langkah evaluasi strategis untuk mewujudkan system yang lebih baik kedepannya.

#### 5. Kekurangan

- a. Tidak mengakomodir keinginan masyarakat saat ini yang lebih condong mengharapkan unsur penindakan lebih optimal
- b. Tidak memecahkan masalah yang terjadi di KPK saat ini yaitu masalah penumpukan laporan masyarakat yang belum sempat tertangani
- c. Mungkin timbul kecemburuan dari aparat pengawas yang sudah terlebih dulu ada seperti BPKP, BPK Perwakilan dan inspektorat.

#### 6. Kelebihan

- a. Berdasarkan pelaksanaan pencegahan dan monitoring:
  - 1) Adanya pemahaman masyarakat dalam hal perbuatan korupsi yang berujung pada kesadaran terhadap bahaya korupsi
  - 2) Menimbulkan efek jangka panjang yang lebih baik dalam pemberantasan perbuatan korupsi
  - 3) Membantu terciptanya good governance sebagai salah satu alat untuk meminimalisir korupsi
  - 4) Lebih memperkecil peluang korupsi pada modus korupsi yang merugikan keuangan Negara secara langsung seperti dalam pengadaan proyek-proyek pemerintah
  - 5) Lebih meminimalisir kemungkinan terjadinya *corruption by greed* karena pengawasan yang hampir bersifat melekat yang tercipta dari fungsi LHKPN dan monitoring
  - 6) Lebih efektif dari segi waktu dan efisien dari segi dana daripada bila dilakukan oleh pusat
  - 7) Menghindari terjadinya kompetisi negative bahkan penolakandari aparat penegak hukum lain seperti kepolisian dan kejaksaan.
  - 8) Dapat mengakomodir keberadaan jaringan anti korupsi local secara maksimal
- b. Dengan tidak di delegasikan kewenangan koordinasi, supervise, penyelidikan, penyidikan, penuntutan:
  - 1) memungkinkan terjaganya kredibilitas KPK khususnya dalam rangka penindakan tindak pidana korupsi.

- 2) Mencegah terjadinya over kewenangan KPK yang bisa menimbulkan eksesi negative karena faktor-faktor local
- 3) Lebih efisien dalam pengambilan keputusan jangka pendek terutama bidang penindakan dalam pemberantasan korupsi

Pembentukan Perwakilan KPK sebenarnya dapat dimulai secara bertahap di lima wilayah ibukota provinsi dan diharapkan memunculkan sinergi kerja dengan Kepolisian dan Kejaksaan di daerah, sehingga harapannya akan tercapai efisiensi dan efektifitas pencegahan dan pemberantasan korupsi diseluruh wilayah provinsi di Indonesia. Dengan pembentukan KPK didaerah, KPK pusat melakukan tugas supervisi baik didalam lingkup tugas KPK itu sendiri maupun keluar, yaitu instansi Kepolisian dan Kejaksaan.<sup>85</sup> KPK merupakan lembaga yang relatif masih dikategorikan baru dan dalam banyak hal masih dalam proses mengembangkan diri. Hal ini tentu akan memakan waktu dan selama itu pula KPK akan terus diamati dan dinilai berdasarkan kinerja, bukan hanya dalam penuntutan para pelaku tindak pidana korupsi tetapi juga dalam kemampuannya membantu reformasi kelembagaan. Kemajuan dapat dan sedang dicapai dalam memerangi korupsi, yang paling penting adalah kepercayaan masyarakat (*Public Trust*) harus senantiasa dijaga.

---

<sup>85</sup> *Op.Cit*, Ermania Widjajanti dan Septa Candra Hlm 263