

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak keberhasilan gerakan reformasi menggulingkan rezim Soeharto, Indonesia telah banyak mengalami perubahan. Salah satu perubahan paling penting yang dialami Indonesia adalah akselerasi ke arah demokratisasi. Demokratisasi menjadi salah satu isu sentral yang paling gencar dituntut oleh masyarakat melalui gerakan reformasi. Meskipun perubahan tersebut dilalui dengan jalan yang panjang, namun perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai perubahan yang tajam, dimana ruang politik telah terbuka luas, supremasi sipil dihormati, keleluasaan media, dan juga muncul semangat positif untuk menuntut lebih besar pertanggungjawaban pemerintah.

Suatu era baru hadir di Indonesia, sebuah masa transisi menuju kondisi yang lebih demokratis telah hadir, meskipun juga dibayangi banyak ketidakpastian. Salah satu pengaruh yang paling dominan dari demokratisasi adalah tingginya partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, karena masyarakat tidak lagi memandang bahwa urusan pemerintahan sebagai urusan orang lain, tetapi telah dipandang sebagai bagian dari urusan pribadi. Kehidupan masyarakat memang tidak sepenuhnya individual, tetapi ada wilayah milik bersama yang dikenal sebagai area publik yang tidak dapat diatur oleh masing-masing individu dalam masyarakat, melainkan memerlukan pengaturan dan intervensi dari pemerintah.

Hal yang berkembang saat ini dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah mengedepankan asas transparansi dan asas akuntabilitas, serta memberikan peran yang besar kepada masyarakat untuk turut serta membantu merumuskan berbagai kebijakan nasional. Pembagian peran pemerintah dan masyarakat dalam konsep administrasi publik perlu dilakukan dengan pemetaan kembali kewenangan pemerintah melalui proses identifikasi kembali tugas dan fungsi yang lebih tepat ditangani oleh pemerintah, swasta, atau masyarakat. Dengan demikian, era di mana dominasi pemerintah lebih kuat bisa diakhiri, atau dengan kata lain, perlu adanya keseimbangan peran seluruh sektor, yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat yang saling berinteraksi menjalankan fungsinya.

Semua itu dimaksudkan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Di tengah meningkatnya peran serta masyarakat dalam upaya pembangunan nasional tersebut, aspirasi masyarakat terkait urgensi pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satunya, karena telah menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat besar dan berpotensi menimbulkan kembali krisis di berbagai sektor atau bidang pembangunan.

Sebagaimana diketahui, selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, Penyelenggara Negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara

optimal, sehingga penyelenggaraan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Di samping itu, masyarakat pun belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggaraan negara. Pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter, antara lain terjadinya praktek penyelenggaraan negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi. Tindakan pidana korupsi tersebut tidak hanya dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antar Penyelenggara Negara, melainkan juga Penyelenggara Negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni, dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.

Emile Durkheim berpendapat bahwa jika suatu bangsa tidak segera menyadari korupsi sebagai akar masalah, sampai kapanpun akan sulit bagi bangsa tersebut untuk bangkit dari keterpurukan. Di sisi lain Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa kejahatan adalah suatu gejala normal di dalam setiap masyarakat yang bercirikan heterogenitas dan perkembangan sosial, dan karena itu tidak mungkin dapat dimusnahkan sampai habis.¹

¹ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997), hal. 2-3.

Berkenaan dengan hal tersebut serta dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sesuai tuntutan reformasi, diperlukan kesamaan visi, persepsi, dan misi dari seluruh Penyelenggara Negara dan masyarakat. Kesamaan visi, persepsi, dan misi tersebut harus sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab yang dilaksanakan secara efektif, efisien, dan bebas dari korupsi.

Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pelayanan publik dan pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).² Seperti jamur di musim hujan, semua bidang kenegaraan berlomba menghadirkan komisi negara. Tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.³

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. vii-viii.

³ Denny Indrayana, *Negara antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hal. 264.

Dengan pertimbangan tersebut, maka pada tanggal 19 Mei 1999 disahkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-undang ini memuat tentang ketentuan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme yang khusus ditujukan kepada para Penyelenggara Negara dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Patut diakui bahwa undang-undang ini menjadi titik tolak penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pasca reformasi, yang kemudian dalam rangka memperkuat pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, dibentuk peraturan perundang-undangan guna menjadi hukum pidana materiil dan hukum pidana formil dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pemberantasan tindak pidana korupsi pasca reformasi telah berlangsung selama hampir 2 (dua) dasawarsa, namun sampai dengan saat ini tindak pidana korupsi masih kerap terjadi. Timbul 2 (dua) pendapat terkait hal tersebut, yakni masih terjadinya tindak pidana korupsi mengindikasikan pemberantasan tindak pidana korupsi masih lemah atau mengindikasikan

pemberantasan tindak pidana korupsi semakin baik karena semakin banyak yang terungkap. Muncul pula pendapat bahwa karena pemberantasan tindak pidana korupsi sudah semakin baik, maka Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK) sudah tidak diperlukan lagi, atau karena tindak pidana korupsi masih saja terjadi, maka KPK dianggap tidak berhasil dan tidak diperlukan lagi keberadaannya.

Belakangan ini muncul isu Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Polri) bermaksud membentuk suatu unit khusus pemberantasan korupsi yang lebih kuat dari Direktorat Tindak Pidana Korupsi Badan Reserse Kriminal (Dit Tipikor Bareskrim) Polri yang sudah ada saat ini. Unit yang diharapkan memiliki nomenklatur Detasemen Khusus Tindak Pidana Korupsi ini akan menggantikan Dit Tipikor Bareskrim. Hal ini sangat menarik, karena apabila unit khusus pemberantasan korupsi di lingkungan Polri terbentuk, maka eksistensi Pemerintah sebagai lembaga eksekutif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi kembali hadir dan menguat setelah 15 (lima belas) tahun didominasi oleh KPK, meskipun saat ini telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tanggal 8 Februari 2018 yang esensinya memosisikan KPK ke dalam lembaga negara yang berada di ranah kekuasaan eksekutif. Hal ini menarik dan menjadi salah satu isu yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini.

Perlu menjadi pertimbangan pula, bahwa saat ini KPK tampaknya sudah mulai mengabaikan tugas untuk melakukan pencegahan tindak pidana korupsi dan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini

tercermin dari fakta yang mengemuka dalam 15 (lima belas) tahun terakhir banyak menteri, kepala daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pimpinan lembaga negara, duta besar, dan pimpinan partai politik telah ditangkap karena terjerat kasus korupsi. Meskipun upaya penangkapan telah dilakukan, tetapi jumlah pejabat yang ditangkap selanjutnya juga tidak mengalami penurunan. Hal tersebut bukan berarti penindakan tidak perlu dilakukan, namun harus ada evaluasi mengenai cara dalam memberantas tindak pidana korupsi, yakni dengan membangun suatu sistem yang baik.

Aksi KPK belakangan ini melalui penindakan berupa penangkapan bisa menjadi dilema bagi Pemerintah. Mungkin saja kerugian negara akibat ketakutan untuk mengambil keputusan lebih besar dibandingkan kerugian negara akibat para tersangka korupsi yang ditangkap, karena ketakutan mengambil keputusan menyebabkan investasi tidak berjalan dan izin tidak keluar.

Belum lagi dalam perjalanannya (sejak pembentukannya sampai dengan saat ini), keberadaan dan kedudukan KPK di Indonesia dipertanyakan oleh berbagai pihak. Tugas, wewenang, dan kewajiban yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang membuat komisi ini terkesan menyerupai sebuah *superbody*. Sebagai organ negara yang tidak tercantum dalam UUD 1945,⁴ KPK dapat dianggap sebagai lembaga ekstrakonstitusional. Sifat yang

⁴ UUD 1945 menetapkan delapan organ negara yang mempunyai kedudukan sama/ sederajat, yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, yaitu MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Lihat Bab II, Bab III, Bab VII, Bab VIIA, Bab VIIIA, dan Bab IX UUD NRI 1945.

independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dikhawatirkan dapat menjadikan lembaga ini berkuasa secara absolut dalam lingkup kerjanya. Selain itu, pemberian kewenangan dan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu organ juga semakin mengukuhkan argumen bahwa eksistensi KPK cenderung menyeleweng dari prinsip hukum yang berlaku, dan tidak menutup kemungkinan bertentangan dengan konstitusi.

Sehubungan dengan hal tersebut, menarik untuk dibahas lebih lanjut mengenai implementasi kewenangan KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, termasuk kedudukannya guna menjamin kepastian hukum pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia berlangsung efektif.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.
2. Menganalisis pelaksanaan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sedangkan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan pandangan atau pemikiran mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dan sebagai suatu kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya pengembangan hukum pidana.
2. Secara praktis, menunjukkan urgensi upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia yang lebih efektif dan dapat pula menjadi bahan masukan bagi penelitian lain atau yang akan datang.

D. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi ke dalam 5 (lima) bab yang terdiri dari beberapa subbab. Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan uraian singkat mengenai sistematika penulisan hukum ini.

Bab dua akan mengemukakan kajian pustaka atau teoretis yang akan menjadi landasan berpikir atau pisau analisis Penulis dalam mengulas kedudukan KPK dan pelaksanaan tugasnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Dalam kesempatan ini, Penulis akan menggunakan teori negara hukum, teori kewenangan, dan teori kepastian hukum, serta tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan teori lain yang diperlukan.

Bab tiga akan membahas tentang metodologi penelitian hukum yang digunakan Penulis dalam penulisan hukum ini.

Bab empat akan membahas tentang pemberantasan korupsi di Indonesia, yang terdiri atas sejarah pemberantasan korupsi, perbandingan lembaga anti korupsi di beberapa negara dan analisisnya, dan kedudukan KPK serta pelaksanaan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan bab lima, yaitu penutup yang secara singkat memaparkan kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah yang dikemukakan serta saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang hukum, khususnya hukum pidana.