

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

PENEGAKAN HUKUM Tindak Pidana Korupsi

Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

Penyusunan naskah buku “Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi” adalah salah satu bentuk nyata tanggung jawab dan kontribusi saya selaku pengajar dalam mata kuliah “Delik Khusus Luar KUHP” yang dioperasionalkan pada semester ganjil pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Buku mengenai tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini sangat minim sehingga diperlukan adanya kajian dan penulisan tentang korupsi yang diharapkan mampu menjadi rujukan dalam mengatasi masalah korupsi di Indonesia yang semakin kompleks.

Buku ini menguraikan pengetahuan-pengetahuan tentang korupsi, tindak pidana korupsi dan penegakan hukum pidana terhadap korupsi, serta analisis terkait dengan masalah-masalah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum pidananya. Adanya paradigma baru pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satu inti atau tema utama dari buku ini yang penyajiannya dilakukan secara sistematis, tetapi tidak rumit dan kaku agar dapat memudahkan pembaca membaca buku ini.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Heryandi, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Unila dan Ibu Diah Gustiniati M., S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Unila, serta rekan-rekan *peer group* Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Unila atas pelbagai masukan dan stimulus yang menyemangati penulis untuk menyelesaikan penulisan buku ini.

Bandar Lampung, November 2014
Penulis

Eddy Rifai

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Bab I Pengertian Korupsi dan Tindak Pidana	
Korupsi	1
1.1 Pengertian Korupsi	1
1.2 Tindak Pidana Korupsi	4
1.3 Tindak Pidana Korupsi Sebagai Tindak Pidana Ekonomi	10
Bab II Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi	13
Bab III Tugas dan Fungsi Jaksa dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	41
3.1 Kedudukan Jaksa	41
3.2 Tugas dan Wewenang Jaksa di Bidang Pidana	49
3.3 Tugas dan Wewenang Jaksa dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi	55
Bab IV Kebijakan Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	61
Bab V Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	75
5.1 Latar Belakang Berdirinya KPK	75
5.2 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	95
Bab VI Penutup	137
Daftar Pustaka	141

BAB I

PENGERTIAN KORUPSI DAN TINDAK PIDANA KORUPSI

1.1 Pengertian Korupsi

Istilah korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus* yang berarti kerusakan atau kebobrokan. Dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *corruption/corrupt*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *corruptie* (Martiman Prodjohamidjojo, 2001:7). Pengertian korupsi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Depdikbud, 1989) ialah penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain, sedangkan pengertian korup ialah busuk; buruk; suka memakai barang (uang) yang dipercayakan kepadanya; dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi).

Menurut A.S. Hornby et. al. Dalam *The Advanced Learner's Dictionary of Current English* (dikutip dari Baharuddin Lopa, 1989:1) korupsi adalah "*the offering and accepting of bribes*" (penawaran/pemberian dan penerimaan hadiah-hadiah berupa suap) dan diartikan pula sebagai "*decay*" yaitu kebusukan/kerusakan.

Pengertian korupsi banyak didefinisikan oleh para pakar, dimana masing-masing merumuskannya sesuai dengan sisi pandang bidang ilmunya. Korupsi dari sisi pandang ekonomi menurut Jacob van Klaveren (dikutip dari John A. Gardiner, 1974:18) bahwa seorang pengabdian negara (pegawai negeri)

yang berjiwa korup menganggap kantor/instansinya sebagai perusahaan dagang, dimana pendapatannya akan diusahakan semaksimal mungkin.

Korupsi dari sisi pandang pemerintahan menurut J.S. Nye (1967:27) sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban normal suatu peran instansi pemerintah, karena kepentingan pribadi (keluarga, golongan, kawan, teman) demi mengejar status dan gengsi atau melanggar peraturan dengan jalan melakukan atau mencari pengaruh bagi kepentingan pribadi. Hal itu mencakup tindakan seperti penyusunan (memberi hadiah dengan maksud hal-hal menyelewengkan seseorang dalam kedudukan pada jawatan dinas); nepotisme (kedudukan sanak saudaranya sendiri didahulukan, khususnya dalam pemberian jabatan atau memberikan perlindungan dengan alasan hubungan asal-usul dan bukannya berdasarkan pertimbangan prestasi; penyalahgunaan atau secara tidak sah menggunakan sumber penghasilan negara untuk kepentingan pribadi).

Carl J. Friesrich (1966:85) merumuskan korupsi dari sisi pandang kepentingan umum dengan mengatakan bahwa pola korupsi dapat dikatakan ada apabila seorang memegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu seperti seorang pejabat yang bertanggungjawab melalui uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak dibolehkan oleh undang-undang; membujuk atau mengambil langkah yang menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.

Selanjutnya Mubyarto (1980:60) yang mengutip pendapat Theodore M. Smith merumuskan korupsi dari sisi pandang politik dengan mengatakan secara keseluruhan korupsi di Indonesia muncul lebih sering sebagai masalah politik daripada masalah ekonomi. Ia menyentuh keabsahan (legitimasi) pemerintah di mata generasi muda, kaum elite terdidik dan

pegawai pada umumnya. Korupsi mengurangi dukungan pada pemerintah dari kelompok elite di tingkat propinsi dan kabupaten.

Berdasarkan sisi pandang sosiologi, Syed Hussein Alatas (1980:11) menyatakan terjadi korupsi adalah apabila seorang pegawai negeri menerima pemberian yang disodorkan oleh seorang dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi. Kadang-kadang juga berupa perbuatan menawarkan pemberian uang dan hadiah lain yang dapat menggoda pejabat. Termasuk dalam pengertian ini juga pemerasan yakni permintaan pemberian atau hadiah seperti itu dalam pelaksanaan tugas-tugas publik. Istilah itu juga dikenakan pada pejabat-pejabat yang menggunakan dana publik yang mereka urus bagi keuntungan mereka sendiri. Selanjutnya ditambahkan Syed Hussein Alatas, yang termasuk pula sebagai korupsi adalah pengangkatan sanak saudara, teman-teman atau kelompok-kelompok politik pada jabatan-jabatan dalam kedinasan aparatur pemerintahan tanpa memandang keahlian mereka maupun konsekuensinya pada kesejahteraan masyarakat (nepotisme). Dengan demikian yang termasuk dalam korupsi adalah empat tipe yang mencakup perbuatan penyyuapan, pemerasan, nepotisme dan penggelapan.

Menurut Syed Hussein Alatas (1980:13) empat tipe korupsi di atas dalam prakteknya meliputi ciri-ciri sebagai berikut:

1. Korupsi selalu melibatkan lebih dari satu orang.
2. Korupsi pada umumnya dilakukan penuh kerahasiaan.
3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik.
4. Korupsi dengan berbagai macam akal berlingung dibalik pembenaran hukum.

5. Mereka yang terlibat korupsi adalah yang menginginkan keputusan yang tegas dan mereka mampu mempengaruhi keputusan.
6. Tindakan korupsi mengandung penipuan baik pada badan publik atau masyarakat umum.
7. Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.
8. Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan itu.
9. Suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

1.2 Tindak Pidana Korupsi

Pengertian tindak pidana korupsi sejak berlakunya Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM-06/1957 tanggal 9 April 1957 sampai dengan diundangkannya UUTPK Tahun 1999 semakin lama semakin disempurnakan, sehingga hampir merumuskan pelbagai bentuk pengertian korupsi yang telah diuraikan di atas sebagai tindak pidana korupsi. Dalam UUTPK pengertian tindak pidana korupsi tercantum dalam Bab II tentang Tindak Pidana Korupsi Pasal 2—Pasal 20 dan Bab III tentang Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi Pasal 21—Pasal 24. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut dapat dikategorikan lima pengertian dan tipe tindak pidana korupsi berikut di bawah ini dengan penjelasan masing-masing unsurnya. Unsur-unsur yang sama yang telah dijelaskan sebelumnya tidak akan dijelaskan lagi pada penjelasan unsur pasal berikutnya.

a. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Tipe Pertama

Pengertian tindak pidana korupsi tipe pertama terdapat dalam Pasal 2 UUTPK:

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh tahun) dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu pidana mati dapat dijatuhkan.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas unsur-unsur dari tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:

(1) Perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan

Pada dasarnya maksud memperkaya di sini dapat ditafsirkan suatu perbuatan dengan mana si pelaku bertambah kekayaannya oleh karena perbuatan tersebut. Modus operandi perbuatan memperkaya dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan membeli, menjual, mengambil, memindahbukukan rekening, menandatangani kontrak serta perbuatan lainnya sehingga si pelaku bertambah kekayaannya.

(2) Perbuatan tersebut bersifat melawan hukum

Unsur melawan hukum dalam UUTPK mencakup perbuatan melawan hukum baik dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa

keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

(3) Merugikan keuangan atau perekonomian negara

Penjelasan UUTP menentukan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah; dan
- b) berada dalam pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan atau pun usaha masyarakat secara mandiri yang berdasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat.

b. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Tipe Kedua

Pasal 3 UUTPK merumuskan pengertian tindak pidana korupsi tipe kedua sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana

yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Unsur-unsur tindak pidana korupsi dari Pasal di atas adalah sebagai berikut:

(1) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya

Tindak pidana korupsi pada tipe kedua ini terutama ditujukan kepada seorang pegawai negeri, oleh karena hanya pegawai negeri saja yang dapat menyalahgunakan jabatan, kedudukan dari kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya. Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUTPK, pengertian pegawai negeri meliputi:

- (a) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Kepegawaian (i.c. Undang-undang No. 43 Tahun 1999);
- (b) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam KUHPidana (i.c. Pasal 92 KUHPidana);
- (c) orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- (d) orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; dan
- (e) orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

(2) Tujuan dari perbuatan tersebut menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

Perbuatan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi berarti membuat orang tersebut, orang lain/kroninya atau suatu korporasi memperoleh aspek material maupun immaterial dari perbuatan itu. Pembuktian unsur “menguntungkan” dapat lebih mudah dibuktikan oleh penuntut umum karena unsur menguntungkan tidak memerlukan dimensi apakah orang tersebut menjadi kaya atau bertambah kaya sebagaimana unsur “memperkaya” dalam Pasal 2 UUTPK.

c. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Tipe Ketiga

Tindak pidana korupsi pada tipe ketiga terdapat dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 13 UUTPK yang merupakan pasal-pasal dari KUHPidana yang kemudian ditarik menjadi tindak pidana korupsi. Apabila dikelompokkan, terdapat empat kelompok tindak pidana korupsi tipe ketiga berikut ini.

- (1) Penarikan perbuatan yang bersifat penyuaipan, yaitu Pasal 209, 210, 418, 419 dan 420 KUHPidana.
- (2) Penarikan perbuatan yang bersifat penggelapan yaitu Pasal 415, 416 dan 417 KUHPidana.
- (3) Penarikan perbuatan yang bersifat kerakusan yaitu Pasal 423 dan 425 KUHPidana.
- (4) Penarikan perbuatan yang berkorelasi dengan pemborongan, leveransir dan rekanan, yaitu Pasal 387, 388 dan 435 KUHPidana

d. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Tipe Keempat

Pasal 15 dan 16 UUTPK mengkualifikasikan perbuatan percobaan (*poging*), pembantuan atau permufakatan jahat serta

pemberian kesempatan, sarana atau keterangan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang di luar wilayah Indonesia sebagai tindak pidana korupsi.

e. Pengertian Tindak Pidana Korupsi Tipe Kelima

Tindak pidana korupsi pada tipe kelima ini sebenarnya “tidak murni” sebagai tindak pidana korupsi melainkan tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 21 sampai dengan 24 UUTPK. Apabila dijabarkan, hal-hal tersebut adalah:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka atau terdakwa, ataupun para saksi dalam perkara korupsi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Pasal 35 atau Pasal 36 UUTPK yang dengan sengaja tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).
- (3) Dalam perkara korupsi, pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220,

231, 241, 422, 429 atau 430 KUHPidana dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- (4) Saksi yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UUTPK dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

1.3 Tindak Pidana Korupsi sebagai Tindak Pidana Ekonomi

Istilah tindak pidana ekonomi lebih diartikan sebagai tindak pidana yang termuat dalam Undang-Undang No. 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi. Menurut Loebby Loqman (2001:2) tindak pidana ekonomi yang termuat dalam undang-undang di atas, dalam teori dikenal sebagai tindak pidana ekonomi dalam arti sempit, sedangkan tindak pidana ekonomi dalam arti luas adalah seluruh tindak pidana di bidang perekonomian di luar undang-undang tersebut, yaitu ketentuan dalam perundang-undangan nonhukum pidana di bidang perekonomian yang memuat aturan pidana didalamnya.

Terdapat banyak peraturan perundang-undangan nonhukum pidana yang mencantumkan ketentuan pidana dalam menjaga ditaatinya undang-undang tersebut, seperti Undang-Undang Perpajakan, Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Kepabeanan, Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), dan sebagainya, yang nyata-nyata merupakan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian, didalamnya termuat ketentuan-

ketentuan pidana, sehingga pelanggarannya disebut sebagai telah melakukan tindak pidana ekonomi.

Tetapi tidak semua pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan nonpidana dianggap sebagai tindak pidana ekonomi, misalnya pelanggaran ketentuan pidana dalam Undang-Undang Keimigrasian, karena keimigrasian bukan merupakan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian.

Berdasarkan uraian di atas terdapat adanya kesulitan menentukan definisi dari tindak pidana ekonomi, ditambah lagi dengan adanya ketentuan hukum pidana khusus di luar KUHP seperti Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang juga merupakan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Sebagai contoh apabila seseorang melakukan manipulasi pajak, apakah dia telah melakukan tindak pidana fiskal atau telah melakukan tindak pidana korupsi. Dalam ilmu hukum pidana, hal demikian dianggap sebagai *concurcus idealis*, yaitu seseorang melakukan satu perbuatan sekaligus melanggar beberapa ketentuan pidana (Loebby Loqman, 2001:3).

Analisis tindak-tindak pidana di atas, apakah merupakan tindak pidana ekonomi atau bukan, menurut Loebby Loqman (2001:4) dapat menggunakan dua teori, yaitu teori absolut/subyektif dan teori predomnan. Teori absolut/subyektif didasarkan atas penentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Undang-undang itu sendiri telah menentukan bahwa perbuatan itu dianggap sebagai tindak pidana ekonomi. Oleh karena itu, terhadap suatu tindak pidana yang melanggar peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian, misalnya melakukan "penggelapan" pajak, "pencurian" uang pada suatu bank, "penipuan dan pemalsuan" surat-surat keterangan tanah, dan sebagainya, dimana perbuatan tersebut merupakan pelanggaran hukum pidana yang termuat dalam KUHP, maka perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana ekonomi.

Teori ini lebih ditentukan oleh "politik hukum". Pada suatu saat suatu pelanggaran hukum yang termasuk dalam bidang perekonomian dianggap sebagai telah melakukan tindak pidana ekonomi, misalnya "memalsu" pestisida yang merupakan pelanggaran hukum pidana dalam KUHP, apabila ternyata perbuatan tersebut menimbulkan kegagalan panen bagi petani yang mengakibatkan terjadinya krisis ekonomi, dianggap sebagai tindak pidana ekonomi.

Teori predominan menentukan suatu perbuatan apakah merupakan sebagai tindak pidana ekonomi atau bukan dapat dilihat dari perbuatan itu sendiri. Misalnya perbuatan pencurian terhadap sebuah bank melalui tindak kekerasan atau peralatan teknologi modern apabila perbuatan lebih dominan pada tindak pidana pencurian merupakan tindak pidana konvensional, sedangkan apabila perbuatan tersebut mengarah pada sesuatu yang mengancam perekonomian, seperti menimbulkan krisis perbankan merupakan tindak pidana ekonomi. Selanjutnya dikemukakan Loebby Loqman (2001:6) teori predominan juga tergantung penafsiran sejauhmana pengertian mengancam perekonomian, apakah sekedar mencuri uang pada suatu bank dianggap telah merusak perekonomian, tetapi setidaknya-teidaknya teori tersebut dapat digunakan membedakan apa yang dimaksud dengan tindak pidana ekonomi.

Oleh karena itu, landasan teori ini ditentukan atas logika dasar, sejauhmana perbuatan seseorang lebih dapat dikualifikasikan, sebagai tindak pidana konvensional atau tindak pidana yang diatur dalam suatu ketentuan khusus, karena apabila tidak ditentukan demikian, maka niscaya perbuatan seseorang akan dapat sekaligus termasuk dalam beberapa ketentuan pidana.

BAB II

PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI

Upaya penegakan hukum pidana dalam paradigma sistem hukum (*legal system*) sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman (dikutip dari, Kadri Husin, 1998:16) meliputi beroperasinya komponen-komponen "peraturan perundang-undang/substansi (*legal*), aparat penegak hukum/struktur (*legal actors*) dan budaya hukum/kultur (*legal culture*)".

Komponen struktur adalah bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, misalnya kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan sebagainya. Komponen substansi merupakan hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum dan meliputi pula kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis, sedangkan komponen kultur adalah nilai dan sikap yang mengikat sistem hukum itu secara bersama dan menghasilkan suatu bentuk penyelenggaraan hukum dalam budaya masyarakat secara keseluruhan.

Komponen kultur memegang peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum pidana. Adakalanya tingkat penegakan hukum pada suatu masyarakat sangat tinggi, karena didukung oleh kultur masyarakat, misalnya melalui partisipasi masyarakat (*public participation*) yang sangat tinggi pula dalam usaha melakukan pencegahan kejahatan, melaporkan dan membuat pengaduan atas terjadinya kejahatan di lingkungannya dan bekerjasama dengan aparat

penegak hukum dalam usaha penanggulangan kejahatan, meskipun komponen struktur dan substansinya tidak begitu baik, dan bahkan masyarakat tidak menginginkan prosedur formal itu diterapkan sebagaimana mestinya. Tetapi adakalanya, suatu komponen struktur dan substansi yang sangat baik atau dapat dikatakan "modern" dalam kenyataannya tidak menghasilkan *out-put* penegakan hukum yang tinggi, karena kultur masyarakat tidak mendukung prosedur formal yang telah ditetapkan. Padahal penegakan hukum akan selalu berinteraksi dan berinterelasi dengan lingkungan sosialnya. Pelaksanaannya akan dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditentukan melalui fungsi dari bekerjanya proses dan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat, yaitu sosial, politik, ekonomi, dan kebudayaan. Dengan demikian, maka hukum akan menjadi wadah bagi penyaluran proses-proses dalam masyarakat, yang secara teoritis fungsi demikian itu dapat dilaksanakannya, baik dengan cara memberikan jalan agar proses-proses berjalan dengan tertib dan teratur, maupun untuk menyalurkannya sesuai dengan tujuan tertentu yang diinginkan.

Konsep demikian merupakan pandangan berdasarkan pendekatan sosiologis. Sebab apabila penegakan hukum pidana dilihat melalui pendekatan normatif, peraturan hukum pidana (substentif) misalnya, merupakan sesuatu yang "konsistensi logis" yang diterima dan diperlakukan sebagai suatu yang otonom dalam masyarakat. Ia berlaku dan karenanya harus dipatuhi semata-mata atas alasan bahwa ia adalah pranata yang sah secara hukum. Ia tidak membutuhkan alasan lain untuk melegitimasi kehadirannya, misalnya dengan mendasarkan kepada kekuatan atau proses di luar sistem tersebut (Satjipto Rahardjo, 1986:2).

Berdasarkan pandangan (optik) sosiologis peraturan hukum itu hanya merupakan salah satu bentuk dari sekian banyak pengaturan perilaku sosial, dan hanya merupakan satu potong

kecil saja dari suatu kosmos kaidah sosial yang lebih besar (Julius Stone, 1969:9) Bahkan hukum yang sudah disiapkan untuk mengatur suatu masalah tertentu pun tidak akan mampu mengantisipasi sekalian persoalan yang timbul di belakang hari, sehingga dikatakan Satjipto Rahardjo (1990:21), pada hemat saya adalah benar sekali apabila orang berpendapat, bahwa kendati hukum itu sudah mengatur, tetapi ia harus mencari jalannya sendiri untuk bisa menjadi sarana kontrol sosial yang baik. Apabila kita memaksakan, bahwa sekalian persoalan harus dipecahkan secara mutlak oleh hukum, maka alih-alih menimbulkan ketertiban, hukum malah bisa menimbulkan distorsi dalam masyarakat.

Tujuan penegakan hukum pidana, seringkali dirumuskan sebagai "menegakan keadilan, keamanan dan ketertiban masyarakat", adalah suatu rumusan yang abstrak, sedangkan prosedur untuk melaksanakannya bersifat formal (Satjipto Rahardjo, 1990:73). Prosedur itu belum tentu dapat mengantarkan penegakan hukum pidana secara baik kepada tujuannya, bahkan ia dapat mendorong ditempuhnya tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum. Tetapi bukan berarti tindakan demikian bertentangan dengan hukum, karena penegakan hukum itu sesungguhnya tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*. Hal ini karena pada hakikatnya penegakan hukum merupakan proses penyerasian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku nyata, yang bertujuan untuk mencapai kedamaian (Soerjono Soekanto, 1987:128).

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi (hukum) pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Sampai saat ini pun, hukum pidana masih digunakan dan "diandalkan" sebagai salah satu sarana politik kriminal (Barda Nawawi Arief, 1998:39). Padahal kemampuan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan mempunyai keterbatasan seperti dikatakan Donald R. Taft dan

Ralph W. England (dikutip dari Barda Nawawi Arief, 1998:42) "Efektivitas hukum pidana tidak dapat diukur secara akurat. Hukum hanya merupakan salah satu sarana kontrol sosial. Kebiasaan, keyakinan, agama, dukungan dan pencelaan kelompok, penekanan dari kelompok-kelompok *interest* dan pengaruh dari pendapat umum merupakan sarana-sarana yang lebih efisien dalam mengatur tingkah laku manusia daripada sanksi hukum.

Selanjutnya Barda Nawawi Arief (1998:46) mengidentifikasi sebab-sebab keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan sebagai berikut:

- a. sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
- b. hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan sebagainya);
- c. penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan *kurieren am symptom*, oleh karena itu hukum pidana hanyalah merupakan "pengobatan simtomatik" dan bukan "pengobatan kausatif";
- d. sanksi hukum pidana merupakan "remedium" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;

- e. sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional;
- f. keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;
- g. bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "biaya tinggi".

Berdasarkan uraian di atas, dalam kaitannya dengan persoalan penegakan hukum pidana pemberantasan tindak pidana korupsi, maka ketiga komponen yaitu substansi, struktur dan kultur mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukumnya sebagaimana diuraikan di bawah ini.

a. Peraturan Perundang-undangan Korupsi

Peraturan perundang-undangan tentang tindak pidana korupsi dimulai dari ditetapkannya Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM-06/1957 tanggal 9 April 1957 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Penguasa Perang Angkatan Darat No. Prt/013/Peperpu/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Pemilikan Harta Benda (Berita Negara No. 40 Tahun 1958).

Peningkatan peraturan dalam bentuk undang-undang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 24 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara No. 72 Tahun 1960). Tetapi undang-undang ini masih bersifat darurat dan mengacu pada ketentuan UUDS 1950. Barulah pada tahun 1971 diundangkan Undang-Undang No. 3

Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara No. 19 Tahun 1971) (selanjutnya disingkat UUTPK 1971). Ternyata UUTPK 1971 mengambil oper rumusan tindak pidana korupsi dari UU No. 24 Prp Tahun 1960 baik redaksi mengenai perbuatan-perbuatan maupun sistimatikanya.

Setelah Indonesia memasuki Orde Reformasi, dengan semangat memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme ditetapkan beberapa peraturan perundang-undangan antara lain Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, pembaruan UUTPK 1971 dengan diundangkannya Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara R.I. No. 140 Tahun 1999). Instruksi Presiden R.I. No. 30 Tahun 1998 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKN).

Kebijakan legislatif sebagai bagian dari politik kriminal menghendaki adanya penyempurnaan peraturan perundang-undangan, dimana setiap undang-undang menurut G.A. van Hammel (dikutip dari Sudarto, 1983:66) harus memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang bersifat politis, sosiologis, dan praktis.

Secara politis, UUTPK Tahun 1999 yang diharapkan dapat mampu menanggulangi tindak pidana korupsi yang pada masa pemerintahan Orde Baru terabaikan dan mengakibatkan terjadinya krisis ekonomi dan politik. Meskipun UUTPK 1999 isinya sebagian besar mengoper UUTPK 1971 tetapi telah diadakan beberapa perubahan antara lain: Memperluas subyek

tindak pidana; memperluas pengertian pegawai negeri; memperluas pengertian tindak pidana korupsi; memperluas jangkauan berbagai modus operandi keuangan negara; tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil; subyek korporasi dikenakan sanksi; peningkatan maksimal ancaman pidana dan denda; beberapa ketentuan baru yang menyangkut hukum acara pidana; partisipasi masyarakat berperan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pembaruan UUTPK dipandang dari sudut politik merupakan salah satu agenda “reformasi hukum” yang disuarakan rakyat dan mahasiswa dalam menentang rejim Orde Baru yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. X/MPR/1998. Bab IV huruf c angka 2 huruf d dan e Ketetapan MPR tersebut menyatakan:

- d. Menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- e. Membentuk setiap perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengamanatkan penyempurnaan UUTPK 1971 yang selama ini dianggap kurang efektif dan efisien dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Pasal 3 ayat (3) dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut menyatakan:

Pasal 3 ayat (3):

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-undang Tindak Pidana Korupsi

Pasal 4:

Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapa pun juga, baik pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Alasan yang bersifat sosiologis terkait dengan pengaturan UUTPK yang merupakan pencerminan ideologi politik suatu bangsa dimana hukum itu berkembang. Ini berarti bahwa nilai-nilai sosial dan kebudayaan dari bangsa itu mendapat tempat dalam pengaturan UUTPK. Menurut Baharuddin Lopa (2001:11) tindak pidana korupsi di Indonesia sifat (motif) sudah merupakan kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Terdapat korupsi yang bermotif terselubung, misalnya yang dilakukan seseorang (pemberi suap) untuk diangkat dalam suatu jabatan atau dipilih menjadi wakil rakyat (DPRD); bermotif ganda seperti seseorang memberi suap kepada pejabat agar diberikan suatu fasilitas. Korupsi-korupsi yang demikian melibatkan banyak orang, kelompok, bahkan organisasi yang dilakukan secara terstruktur. Selanjutnya dikatakan Baharuddin Lopa (2001:72) korupsi di Indonesia telah mengarah pada *intellectual corruption* dimana akibatnya bukan hanya terjadi manipulasi atas kebenaran semata-mata, tetapi berakibat lebih jauh lagi, karena dengan memanipulasi dan memutarbalikkan kebenaran itu, maka sama saja berusaha mempertahankan ketidakadilan dan kebobrokan sosial. Keadaan yang demikian mengakibatkan kesengsaraan rakyat.

Oleh karena itu, penyempurnaan UUTPK dengan memperluas subyek tindak pidana, rumusan tindak pidana, pengertian pegawai negeri, modus operandi perbuatan yang merugikan keuangan negara serta penetapan minimal dan maksimal pidana penjara denda tindak pidana korupsi, dan sebagainya diharapkan memenuhi keinginan rakyat, dimana UUTPK

mampu memberantas tindak pidana korupsi baik yang “terang-terangan” maupun “terselubung”, baik yang bersifat perorangan maupun terorganisasi, baik dalam bentuk *intellectual corruption* maupun *material corruption*.

Alasan yang bersifat praktis, karena terdapat beberapa kelemahan dalam UUTPK 1971 seperti rumusan tindak pidananya yang bersifat materil, sempitnya pengertian keuangan negara dan kendala dalam hukum acara pidananya. Dalam UUTPK yang baru, tindak pidana korupsi secara tegas dirumuskan sebagai tindak pidana formil, dimana apabila telah terjadi suatu tindak pidana korupsi dan tersangka/terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara, perbuatan tersebut tetap memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Begitu pula keuangan negara tidak hanya berasal dari APBN/APBD saja melainkan diperluas kepada kegiatan atau usaha yang menggunakan atau sebagian berasal dari keuangan negara. Sedangkan dalam hukum acara pidananya terdapat adanya tim gabungan pemberantasan tindak pidana korupsi yang selanjutnya telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

b. Aparat Penegak Hukum

Salah satu pemegang peran kunci dalam penegakan hukum pidana adalah aparat penegak hukum (*law enforcer*). Lord Paton (dikutip dari Roeslan Saleh, 1998:2) menyatakan untuk menegakan hukum beri kepada saya hakim-hakim yang baik, meskipun peraturan perundang-undangan yang ada tidak baik, tetapi dengan hakim-hakim yang baik maka penegakan hukum akan baik.

Persoalan penegak hukum merupakan salah satu masalah yang banyak disoroti dalam penegakan hukum di Indonesia karena kendala sistem, struktur dan peraturan perundang-undangan

yang bersifat fragmentaris, keterbatasan sumber daya manusia, biaya, fasilitas dan sebagainya. Polisi sebagai aparat penegak hukum terdepan yang langsung berhadapan dengan masyarakat misalnya, polisi seyogianya menjaga kepercayaan masyarakat bahwa penegak hukum memberi perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat sehingga citra penegak hukum menjadi baik. Tetapi dalam kenyatannya, polisi banyak melakukan tindakan-tindakan di luar hukum dalam bentuk kebijakan atau "diskresi" termasuk pula tindakan kekerasan yang mengakibatkan pudarnya citra penegak hukum dan pada akhirnya masyarakat memilih jalan hukumnya sendiri dengan melakukan perbuatan main hakim sendiri dari membakar pelaku perampokan, membunuh pelaku perkosaan sampai dengan menyerang dan membakar Kepolisian Sektor Jabung Lampung Timur (Lampost, 1 Oktober 2001).

Persoalan penegakan hukum oleh kepolisian di Indonesia, sebenarnya dialami pula oleh polisi dalam melaksanakan tugasnya di Amerika Serikat. Diuraikan Jerome H. Skolnick (1969:900) polisi yang menjalankan tugasnya dalam kerangka susunan negara demokrasi, di satu pihak dituntut untuk menjamin berjalannya "ketertiban", sedangkan di lain pihak untuk menjalankannya dalam kerangka "*rule of law*". Diterimanya kedua idea tersebut, yaitu hukum dan ketertiban (*law and order*), menyebabkan timbulnya komplikasi dalam pelaksanaan penegakan hukum oleh polisi. Hukum dan ketertiban memiliki posisi yang bertentangan, karena di dalam hukum terkandung pembatasan-pembatasan terhadap tata kerja untuk mencapai ketertiban.

Lebih lanjut dikatakannya, polisi dalam melaksanakan tugasnya sebagai penerap hukum pidana, harus bertindak sebagai penerap hukum pidana, harus bertindak sebagai penerjemah ketentuan-ketentuan hukum pidana itu sendiri, sehingga seolah-olah mereka mendapat kesempatan untuk menguji batas-batas sifat sah kekuasaan yang ada pada polisi.

Sampai seberapa jauh kekuasaan polisi itu merupakan kekuasaan yang tidak terkendali? Sampai dimanakah ia dapat menafsirkan tugasnya dalam kerangka hukum pidana? Penyebutan tindakan polisi untuk mewujudkan "keadilan tanpa pengadilan" (*justice without trial*), karena adanya kebebasan pada polisi dalam menjamin ketertiban, sekalipun itu semua berada dalam kerangka peraturan yang berlaku (Jerome H. Skolnick, 1969:901).

Padahal dalam menghadapi penjahat (pelaku tindak pidana), kekuasaan yang ada pada polisi di dalamnya juga terkandung penggunaan kekerasan. Sama halnya dengan kekuasaan, ini tidak dapat didefenisikan atau diberi batasan apa yang dimaksud dengan penggunaan kekerasan itu. Penggunaan kekerasan merupakan suatu masalah tersendiri, yang timbul sehubungan dengan pekerjaan polisi dalam menghadapi, yang oleh Skolnick disebut "bahaya, kekuasaan dan efisiensi". Adanya bahaya sebagai faktor yang membayangi pekerjaan polisi, menyebabkan ia sangat menaruh perhatian kepada tanda-tanda yang menunjukkan adanya suatu potensi bagi terjadinya kekerasan. Pertimbangan efisiensi menghendaki agar ia mengidentifikasi kelompok-kelompok orang tertentu sebagai lambang pemberontakan, pembangkang atau orang-orang yang suka menggunakan kekerasan, sehingga seorang polisi akan memberikan reaksi terhadap petunjuk akan adanya suatu bahaya, sedangkan penggunaan kekerasan terhadap orang yang disangka melakukan kejahatan, dapat terjadi karena tersangka melakukan perlawanan, melarikan diri, bertele-tele dalam menjawab interogasi, dan sebagainya.

Berkaitan dengan persoalan efisiensi tersebut, dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang menerapkan "*crime control model*" mengutamakan efisiensi untuk menyatakan bahwa proses peradilan pidananya berjalan secara efektif. Seseorang yang dinyatakan bersalah dan kemudian ditahan, dibiarkan begitu saja, sampai ia sendiri

berusaha melakukan pembelaan. Dengan mengaplikasikan keahliannya, baik jaksa atau polisi telah menentukan adanya kesalahan atau ketidaksalahan seseorang secara lebih awal. Kepada mereka yang bersalah prosesnya diteruskan, dengan mendasarkan pada prinsip "*presumption of guilt*" (praduga bersalah). Jaksa atau polisi dengan kepercayaan dirinya sendiri, berdasarkan beberapa petunjuk yang diyakininya melakukan seleksi untuk memungkinkan seseorang bersalah. Sekali seseorang pernah ditahan dan diperiksa tanpa kemungkinan adanya dugaan tidak ditemukan kesalahan. Dengan kata lain, sekali terdapat petunjuk yang dapat membuktikan adanya kesalahan, maka hal itu memungkinkan seseorang ditahan untuk diproses lebih lanjut. Maka segenap langkah yang dilakukan disusun berdasarkan atas dugaan keras bahwa orang itu telah bersalah. Hal demikian memang sangat bervariasi dari satu kasus ke lain kasus; dalam banyak kasus tindakan demikian dilakukan manakala bukti telah cukup maka segera si tersangka ditahan. Yang jelas prinsip "praduga bersalah" itu dioperasikan sebelum si tersangka itu menjadi terdakwa (Herbert L. Packer, 1968:160).

Penerapan prinsip "praduga bersalah" tersebut sebenarnya bertentangan dengan prinsip "praduga tak bersalah" (*presumption of innocence*). Di Indonesia, prinsip "praduga tak bersalah" diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman dan dalam Penjelasan Umum butir 3c KUHAP yang berbunyi "Setiap orang yang disangka, ditahan, dituntut dan atau dihadapkan di muka sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap." Dalam kenyataannya, apabila diperhatikan lebih lanjut prinsip ini tidak diterapkan sebagaimana mestinya, karena baik jaksa atau polisi melakukan penangkapan atau penahanan pada dasarnya melanggar prinsip "praduga tak bersalah".

Karena dengan mereka menangkap atau menahan seseorang itu mereka telah berkeyakinan bahwa orang itu bersalah.

Mengenai hal ini, secara tegas dikatakan oleh Jerome H. Skolnick (1969:902) "Seorang polisi cenderung untuk memelihara praduga bersalah. Jika ia melakukan penahanan dan memutuskan untuk memproses seorang tersangka, maka seorang polisi merasa bahwa tersangka telah melakukan kejahatan sebagaimana yang disangkakan. Ia percaya bahwa sebagai seorang spesialis dalam kejahatan ia mempunyai kemampuan untuk membedakan antara yang bersalah dan yang tak bersalah."

Selanjutnya, mengenai lembaga pengadilan dikatakan oleh Harry C. Bredemeier (1969:62), lembaga keadilan yang seharusnya memberikan "keadilan" dalam kenyataannya *out-put* yang dihasilkan pengadilan tidaklah selalu demikian, sehingga bagi kebanyakan orang, hukum (pengadilan) merupakan sesuatu yang sedapat mungkin dihindari saja. Karena itu pengadilan tidak banyak dipandang sebagai tempat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa, kecuali hanya apabila cara-cara yang lain sudah tidak ada lagi. Alasan yang lebih mendalam mengapa orang tidak suka menyelesaikan persoalannya melalui hukum, barangkali saja dikarenakan oleh kenyataan (yang hampir dapat dipastikan) bahwa setengah dari mereka yang berperkara itu tentu mengalami kegagalan di tangan hukum. Dalam setiap perkara, salah satu pihak selalu tentu ada yang dikalahkan.

Menurut Bredemeier (1969:63), terdapat dua karakteristik hukum yang saling berkaitan yang ikut menjadi penyebab mengapa keadilan yang dihasilkan oleh hukum itu cenderung untuk mendasarkan diri kepada asumsi bahwa di dalam setiap sengketa itu selalu ada pihak yang benar dan ada pihak yang salah. Pertama karena pengadilan menerapkan *adversary system* yang dibangun di atas asumsi yang demikian itu dan

bahkan ikut memperteguhnya. Pengadilan biasanya hanya diberi kekuasaan untuk menetapkan siapa yang menang dan siapa yang kalah, dan bukannya untuk menemukan jalan keluar pemecahan masalah, seperti misalnya bagaimana yang kalah dapat ditolong agar bisa menerima kekalahannya, atau dapat dibantu agar di masa depan bisa menghindari diri dari perbuatan-perbuatan yang menyebabkan ia terseret dan dikalahkan di pengadilan. Kedua, adalah bahwa kalau hak-hak dan kewajiban sudah sekali ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka individu-individu tinggal mempunyai satu cara penyesuaian saja, ialah menerimanya.

Faktor lain yang cenderung menghalangi pengembangan fasilitas pengadilan adalah fakta nyata yang menunjukkan betapa banyaknya orang-orang yang membutuhkan pelayanan pengadilan itu tidak dapat masuk ke pengadilan itu secara langsung. Apa yang dapat mereka beli dan peroleh secara langsung bukanlah pelayanan pengadilan, melainkan pelayanan para "pengacara". Oleh karena itu, maka jumlah pengacara yang ada agaknya lebih menentukan kemungkinan diadilinya perkara daripada jumlah pengadilan yang ada.

Kalau situasinya sudah berkembang demikian, maka secara *de facto* sistem penyelesaian-penyelesaian sengketa itu lalu akan menjadi berubah. Kini bukan lagi berupa sistem pengadilan, tetapi sistem tawar-menawar dan perundingan langsung antara pengacara dengan pengacara. Dengan begitu konflik-konflik yang terjadi tidak lagi diselesaikan berdasarkan proses pengadilan, melainkan berdasarkan kekuatan-kekuatan yang dimiliki masing-masing pihak ketika melakukan tawar-menawar syarat di meja perundingan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan Abraham S. Blumberg (1969:64) terhadap pengacara di Amerika Serikat, pengacara pembela perkara pidana (*defence lawyer*) melaksanakan tiga fungsi utama atau dengan kata lain ia harus menyelesaikan

tiga persoalan, yaitu: Pertama, ia harus memperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan klien terhadapnya; kedua, ia harus mempersiapkan kliennya, seolah-olah posisinya berada dalam keadaan yang sangat terpojok (kalah) dan; ketiga, ia harus memuaskan pejabat-pejabat pengadilan yang ia tampilkan dalam proses pelaksanaan pembelaan.

Sebagian besar pengacara melaksanakan fungsi sebagai "*double agent*", di satu pihak ia seolah-olah memperjuangkan kepentingan kliennya, tetapi pada pihak lain ia menjadi bagian dari "birokrasi pengadilan", dimana ia harus selalu berhubungan (termasuk membuat koneksi) dengan para pejabat panitera, hakim, penuntut umum, sampai dengan pegawai tata usaha pengadilan. Hal ini terjadi karena pengacara merupakan subsistem yang tetap dari lembaga pengadilan, sedangkan klien, datang silih-berganti, mengikuti proses keluar masuknya perkara di pengadilan.

Selanjutnya masalah aparat penegak hukum lainnya dalam penegakan hukum pidana, dikemukakan Joseph Goldstein (Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1989:12) yang membedakan penegakan hukum pidana menjadi tiga, yaitu: Pertama, "*Total Enforcement*", yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkannya aduan terlebih dulu sebagai syarat penuntutan pada delik aduan. Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai "*Area of No Enforcement*".

Setelah ruang lingkup penegakan hukum yang bersifat total tersebut dikurangi "*Area of No Enforcement*", muncul bentuk penegakan hukum pidana yang kedua, yakni "*Full Enforcement*", dalam ruang lingkup mana para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Tetapi oleh Goldstein harapan itu dianggap "*not a realistic expectation*", sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya ini mengakibatkan keharusan dilakukannya "*discretions*", dan yang tersisa adalah "*Actual Enforcement*".

Upaya peningkatan optimalisasi aparat penegak hukum terutama terletak pada faktor manusianya, dimana aparat penegak hukum harus mengarah pada profesionalisme. Ada dua pengertian profesi yang harus dibedakan (walaupun sebenarnya perbedaan itu tidaklah sangat ketat); Pertama, profesi pada umumnya yaitu segenap pekerjaan untuk memperoleh nafkah hidup yang membutuhkan keahlian; Kedua, profesi luhur atau profesi secara khusus yang tujuannya adalah suatu pengabdian kepada manusia.

Berdasarkan kedua pengertian di atas maka selanjutnya untuk membedakan kedua profesi tersebut berkembang pendapat bahwa profesi harus dibedakan dari okupasi pekerjaan biasa, atau dalam bahasa Inggrisnya *occupation*. Suatu pekerjaan biasanya dikaitkan kepada usaha untuk mendapatkan penghasilan guna mempertahankan hidup, profesi memiliki juga sifat seperti itu, tetapi memiliki ciri yang lain yang membuatnya jauh berbeda dengan sekedar suatu pekerjaan biasa. Profesi adalah suatu pekerjaan yang menuntut suatu kualitas dan banyak persyaratan tertentu sehingga pengertian profesi (profesi hukum misalnya) menentukan persyaratan-persyaratan yang secara ketat harus dimiliki.

Dengan meminjam rincian ciri-ciri pendidikan profesional dari William J. Goode yang dikutip oleh Samuel W. Bloom (1965:89).

Di bawah ini ditampilkan ciri dimaksud yang merupakan elaborasi dari ciri yang menjadi inti konsep profesional :

1. Profesi menentukan standar dan latihan sendiri;
2. Mahasiswa yang terdidik secara profesional menjalani aktivitas lebih jauh daripada sekedar mengalami sosialisasi serta lebih daripada tipe pekerjaan lainnya;
3. Praktek kaum profesional sering disahkan secara legal melalui semacam lisensi;
4. Keluarnya lisensi dan izin dilayani khusus oleh anggota sesama profesional;
5. Peraturan yang mengait profesi disusun oleh kaum profesional sendiri;
6. Tipe pekerjaan ini menerima pendapatan kekuasaan dan jabatan yang mengandung prestise yang menuntut mahasiswa yang kemampuan intelektualnya lebih tinggi;
7. Kaum profesional di bidang pelayanan kesehatan secara relatif bebas dari evaluasi dan kontrol dari kaum di luar profesinya;
8. Norma-norma praktek kerja dijalani oleh kaum profesional lebih ketat daripada kontrol oleh hukum;
9. Para anggota profesi lebih kuat identitasnya dan berafiliasi dengan profesinya sendiri daripada okupasi (pekerjaan) lainnya;
10. Bidang profesi cenderung menjadi akupasi terminal (tidak bisa pindah ke profesi lainnya).

Menurut Goode ciri karakteristik profesi di atas amat interdependen, dan yang lebih penting lagi, diantara ciri-ciri itu bisa terbentuk relasi sosial (*social relationship*). Para profesional menekankan hak dan kewajiban antara profesional dengan klien, antara profesional dengan kolega (sejawat). Dan antara profesional dengan para *agency* formal.

Pengaturan profesi menurut hukum sebagaimana dikemukakan oleh Roscou Pound (1977:62) adalah sebagai berikut: *"The term "profession" refers to a group of men pursuing a learned art as a common calling in the spirit of a public service- no less a public service because it may incidentally be a means of livelihood. Pursuit of the learned art in the spirit of a public service is the primary purpose"*.

Rumusan profesi menurut hukum di atas dapat ditarik adanya dua perbedaan yaitu pada perumusan pertama, terdapat elemen kata "pengabdian" hal ini menunjukkan adanya suatu fungsi sosial yang dituntut pada profesi untuk lebih mempertebal rasa loyalitasnya kepada masyarakat dalam menerapkan keterampilan yang dimilikinya. Pada rumusan kedua, digambarkan profesi mempunyai seni tersendiri yaitu orang harus "terpanggil" atau "*calling*" untuk menjalankan praktek untuk kepentingan umum. Jadi lebih terlihat tekanan pada adanya kegiatan individual, sebagaimana dilukiskan oleh Erwin N Griswold yang mengatakan: *"Even when carried out through large firms, law practice remains an essentially individualistic activity"*.

Kaum profesional dalam menjalankan peran profesinya harus menentukan apa yang baik dan apa yang buruk bagi kliennya menurut keyakinan ilmu yang digelutinya dan cita-cita yang membelenggu hidupnya. Mengutip pendapat Marshall yang mengatakan bahwa: "Seorang pengemban profesi dapat dikatakan, bahwa ia bekerja bukan agar supaya ia dibayar, akan tetapi ia dibayar agar supaya ia dapat bekerja. Setiap keputusan yang dibuat sesuai/searah jabatannya didasarkan atas keyakinannya yang benar, dan bukan didasarkan perkiraan dari sesuatu yang menguntungkan" (Soekanto dan Kartono Muhammad, 1983:27).

Mengenai tugas pemberian jasa di bidang hukum seperti oleh aparat pemerintah, aparat penegak hukum dan pekerjaan-

pekerjaan di bidang hukum lainnya, dengan jelas dikatakan oleh Justice Holmes: *"The ultimate function of the lawyer "is to establish, develop, or illuminate which are to govern the conduct of men for centuries; to set in motion principles and influences which shape the thought and action of generations who know not by whose command they move"* (Erwin N Griswold, 1973 : 274).

Kalau kita bicara tentang profesi hukum, maka berarti berhadapan dengan tugas atau pekerjaan sehari-hari yang akan dilakukan serta seharusnya dilakukan oleh aparat di bidang hukum dan kepada siapa tugas tersebut ditujukan. Ada anggapan yang mempersempit pengertian profesi hukum dengan menitik beratkan pada pengacara/advokat (*lawyer*) sebagai praktisi saja, sedangkan yang memperluas mengatakan meliputi para praktisi (*jurist als medespeleer*) maupun para yuris umumnya (*jurist als toeschouwer*).

Hukum yang di dalamnya mengandung nilai-nilai kebenaran, hanya dapat diharapkan terwujud dari tangan-tangan yang mempunyai kualitas dan integritas tinggi dalam menghayati nilai-nilai kebenaran yang sesungguhnya, yaitu kebenaran dalam pemikiran, kebenaran dalam perkataan dan kebenaran dalam perbuatan. Harapan kualitas aparat di bidang hukum yang demikian, salah satu upaya yang dilakukan pada pendidikan tinggi hukum dengan menanamkan nilai-nilai etika/moral yang akan menuntun seorang aparat di bidang hukum dalam menjalankan profesinya yaitu dengan dimasukkan dalam kurikulum mata kuliah etika profesi. Hal ini untuk menjawab bahwa kualitas aparat di bidang hukum sangat tergantung pada seberapa jauh proses pendidikan tinggi hukum menanamkan dan menumbuhkan kematangan etika dan moral yang dapat menunjang profesi seseorang.

Sebagai perbandingan pemahaman terhadap etika profesi bagi para aparatur di atas dengan karakteristik *First Class Lawyer* yang menjadi idola seperti yang diusahakan di Amerika Serikat

(Herbert L. Packer dan Thomas Ehrlich, 1973:59), menyatakan harus memiliki antara lain:

- a. *Analytical skills*, kemampuan untuk memilah-milahkan; untuk membedakan yang relevan dan tidak relevan; memisah-misahkan keadaan yang rumit sedemikian rupa sehingga terurai kedalam sub/komponen yang bisa ditangani.
- b. *Substantive legal knowledge*, penguasaan hukum positif secara memadai, termasuk doktrin-doktrinnya, sehingga mampu menempatkan diri dan persoalan kliennya ditengah-tengah tata hukum yang berlaku.
- c. *Basic working skills*, hal ini meliputi penghimpunan informasi dengan menggunakan keterampilan komunikasi, dengan demikian ia harus tahu bagaimana menulis, menggunakan perpustakaan, bagaimana mendengarkan, membuat draft, melakukan interogasi, dan memutuskan apa yang seharusnya ia ketahui.
- d. *Familiarity with institutional environment*, kemampuan dan keterampilan seperti hal-hal di atas belum cukup, melainkan ia dituntut untuk akrab dengan lingkungan kelembagaan yang ada, dan mampu bekerja efektif di tengah-tengahnya. Ia harus mampu berurusan dengan manusia, melakukan perundingan di meja, berdiri di pengadilan, dan mampu menemukan jalannya struktur kelembagaan hukum.
- e. *Awareness of total non legal environment*, disini ia dituntut untuk bisa memberikan perhatian dan pemahaman terhadap keseluruhan lingkungan non-hukum yang menyangkut persoalan yang

dihadapinya; mengevaluasi dampak lingkungan tersebut terhadap hasil yang diinginkan, bisa menangkap cara-cara untuk memobilisasi pengetahuan dan pandangan bukan aparat di bidang hukum dan memanfaatkannya. Setiap persoalan hukum muncul dalam konteks ekonomi, politik, sejarah dan psikologinya sendiri, dan oleh sebab itu ia harus mengumpulkan, menata dan memberi bobot kepada sekalian data tersebut. Proses hukum merupakan bagian dari proses sosial yang jauh lebih luas melingkupinya, dan oleh sebab itu ia tidak boleh kehilangan wawasan terhadap bingkai yang besar itu.

- f. Good judgement*, bagian ini cukup sulit untuk diuraikan secara abstrak, tetapi kiranya dapat dimengerti apa artinya jika dikatakan bahwa, "Aparat di bidang hukum A mempunyai penglihatan yang tepat terhadap masalahnya", dan penglihatan yang tepat ini merupakan ciri yang menandai apakah ia merupakan seorang aparat di bidang hukum kelas satu.

Bagi setiap profesi berlaku bahwa ia (profesi) harus dijalankan pada dua tuntutan etis; Pertama, harus dijalankan secara bertanggung jawab, dimana tanggung jawab itu mempunyai dua arah, yaitu, a) pekerjaan dan hasilnya harus bermutu, dan b) akibatnya pada manusia lain selalu perlu dipertimbangkan atau dengan kata lain tidak boleh merugikan pihak ketiga.

Kedua, bagi profesi luhur dituntut lebih, yaitu: a) sikap bebas dari rasa pamrih; kepentingan klien/pasien harus didahulukan dari kepentingan pribadi dan, b) tuntutan etika profesi harus dipertahankan, juga sekalipun klien, masyarakat, agama, ataupun negara menghendaki lain.

Agar orang dapat menjalankan profesinya sesuai dengan tuntutan etika profesi, menurut Kadri Husin (1994:5) ia harus memiliki tiga hal yang pokok:

1. Harus menjadi orang yang tidak diselewengkan dari tekadnya baik yang disebabkan oleh segala macam perasaan seperti takut, malas, malu dan lain sebagainya. Artinya dalam hal ini seseorang harus memiliki kepribadian moral yang kuat.
2. Harus sadar bahwa mempertahankan tuntutan etika profesi merupakan suatu kewajiban yang berat. Artinya ia harus memiliki tanggung jawab (*responsibility*).
3. Harus memiliki cukup idealisme artinya, ia harus memiliki ide-ide seperti keadilan, kebenaran, keserasian dan lain-lain.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa dalam profesionalisme sebagai suatu kebutuhan esensial untuk dapat bertahan dalam persaingan baik antar bangsa-bangsa di dunia internasional maupun di lingkungan domestik dengan pesaing lokal atau asing, memerlukan adanya keahlian dan keterampilan, *responsibility*, dan kesejawatan bagi para aparat di bidang hukum. Peningkatan profesionalisme berarti meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang pada gilirannya meningkatkan pembangunan nasional itu sendiri.

Pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana korupsi pada masa lalu banyak mengalami kendala dan hambatan terutama karena sulitnya pembuktian dalam tindak pidana tersebut. Oleh karena itu, seringkali penanganan perkara tersebut dihentikan baik dalam tahap penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan. Bahkan banyak terdapat putusan pengadilan yang membebaskan tersangka/terdakwa pelaku tindak pidana

korupsi. Pembaruan UUTPK merumuskan adanya Tim Gabungan yang dituangkan dalam Pasal 27 UUTPK: “Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk Tim Gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung”.

Peraturan pelaksanaan pasal di atas dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dirumuskan tentang Tim Gabungan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (1):

Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Tim Gabungan adalah Tim yang melakukan koordinasi penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.

Pasal 1 ayat (2)

Tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya antara lain adalah tindak pidana korupsi di bidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka, atau di bidang moneter dan keuangan yang:

- a. bersifat lintas sektoral;
- b. dilakukan dengan menggunakan teknologi canggih; atau
- c. dilakukan oleh tersangka atau terdakwa yang berstatus sebagai Penyelenggara Negara sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

c. Budaya Hukum

Menurut Barda Nawawi Arief (2001:3), pembaruan di bidang penegakan hukum dan struktur hukum, bahkan juga di bidang peraturan perundang-undangan (substansi hukum) berhubungan erat dengan reformasi di bidang budaya hukum. Masalah-masalah yang mendapat sorotan masyarakat luas saat ini (seperti korupsi, kolusi, mafia peradilan dan bentuk-bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau persekongkolan lainnya di bidang penegakan hukum), jelas sangat terkait dengan masalah budaya hukum.

Masalah budaya hukum ini mencuat setelah Weber (dikutip dari Satjipto Rahardjo, 1986:42) mengungkapkan penelitiannya tentang pelaksanaan penegakan hukum pada negara-negara bekas kolonisasi (jajahan) Inggris di Afrika dan Asia. Pada waktu negara-negara tersebut masih dijajah Inggris, pelaksanaan penegakan hukum dengan menggunakan peraturan perundang-undangan Inggris dan aparat penegak hukum Inggris berjalan dengan baik. Tetapi begitu negara-negara tersebut merdeka dan masih tetap menggunakan hukum Inggris sebelum hukum tersebut digantikan oleh produk negara itu sendiri, pelaksanaan penegakan hukum pada masing-masing negara yang dilakukan oleh orang-orang dari negara tersebut berjalan tidak baik. Menurut Weber, hal demikian karena aparat penegak hukum Inggris memiliki apa yang disebut dengan "*English Gentleman*" yaitu suatu sikap dan perilaku yang berbudaya dan bermoral, menjunjung tinggi integritas, kejujuran dan kekesatriaian.

Oleh karena itu, dalam kaitan dengan pembangunan penegakan hukum yang terpenting saat ini adalah pembaruan aspek immateriel dari hukum, yaitu pembaruan budaya hukum, etika atau moral hukum dan ilmu/pendidikan hukum. Menurut Barda Nawawi Arief (2001:4) aspek immateriel dari pembaruan hukum inilah yang seyogianya lebih diutamakan apabila

sasaran utamanya adalah penegakan keadilan. Terlebih hakekat pembangunan hukum bukan terletak pada aspek formal dan lahiriah (seperti terbentuk undang-undang baru, struktur kelembagaan dan mekanisme/prosedur baru, bertambahnya bangunan dan sarana/prasarana lainnya yang serba baru), melainkan justru terletak pada aspek immateriel ini, yaitu membangun budaya dan nilai-nilai kejiwaan dari hukum.

Di samping peningkatan moral, integritas, kejujuran dan profesionalisme aparat penegak hukum, maka perlu pula ditingkatkan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Bab V UUTPK merumuskan adanya peran serta masyarakat sebagai berikut:

Pasal 41:

- (1) Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diwujudkan dalam bentuk:
 - a. hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;
 - b. hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
 - c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
 - d. hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada

penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari;

- e. hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
 - 1) melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (4) Hak dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan menghormati norma agama dan norma sosial lainnya.
- (5) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 42:

- (1) Pemerintah memberikan penghargaan kepada anggota masyarakat yang telah berjasa membantu upaya pencegahan, pemberantasan atau pengungkapan tindak pidana korupsi.

- (2) Ketentuan mengenai penghargaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

BAB III

TUGAS DAN FUNGSI JAKSA DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

3.1 Kedudukan Jaksa

Jaksa mempunyai dua tugas dan fungsi, yaitu sebagai aparat penegak hukum dan penuntut umum dalam sistem peradilan pidana. Sebagai aparat penegak hukum jaksa melakukan aktivitas penegakan hukum di luar hukum pidana. Suatu penegakan hukum menurut G.P. Hoefnagels (Barda Nawawi Arief, 1996:14) dapat dilakukan dengan cara:

- a. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media massa (*influencing views society on crime and punishment/media massa*).

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur “non-penal” (bukan/di luar hukum pidana). Penegakan hukum dengan sarana non-penal bersifat tindakan pencegahan atau preventif untuk mengatasi masalah kejahatan dengan menggunakan ilmu-ilmu pengetahuan yang terkait dengan bidang hukum,

seperti sosiologi hukum, psikologi hukum, komunikasi, dan sebagainya. Tindakan-tindakan yang dilakukan dalam sarana non-penal adalah melalui tindakan pre-emptif, preventif, represif dan rehabilitatif.

Tindakan pre-emptif dilakukan untuk dapat menghilangkan faktor-faktor penyebab kejahatan (*kriminogen*) seperti pengangguran, rendahnya kepatuhan hukum masyarakat, dan sebagainya. Tindakan pre-emptif masalah pengangguran misalnya, dilakukan melalui kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, kurangnya kepatuhan hukum masyarakat dilakukan dengan mengadakan penyuluhan dan sosialisasi, sehingga masyarakat mengetahui adanya hukum dan patuh terhadap hukum.

Tindakan preventif dilakukan melalui pembinaan dan pengawasan, seperti mengadakan patroli dan razia, pembinaan terhadap ronda malam, satuan pengamanan dan sebagainya

Tindakan represif merupakan kegiatan dalam sistem peradilan pidana, yang dilaksanakan oleh polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan, dari mulai adanya kejahatan (*input*) sampai dengan penjahat tersebut diproses dan dibina di lembaga pemasyarakatan (*out put*), sedangkan tindakan rehabilitatif berupa kebijakan penerapan dan pembuatan undang-undang.

Peran jaksa sebagai aparat penegak hukum terkait dengan kedudukan, tugas dan fungsinya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Depdikbud, 1989) mengartikan peranan sebagai seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh seseorang yang berkedudukan dalam masyarakat, sedangkan arti dari peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan pengertian di atas dan dikaitkan dengan penegak hukum (*law enforcer*) dapat dikatakan bahwa pada dasarnya

apa yang diharapkan dari penegak hukum, dalam hal ini jaksa adalah sesuatu yang ideal dan rasional menurut hukum untuk dapat berperan menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul di kalangan masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo (1980:107) rasionalisasi terhadap hukum formal menghendaki diikutinya prosedur-prosedur formal, mempertahankan doktrin-doktrin secara tetap dan pembuktian secara rasional.

Secara sosiologis, setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi sebagai peranan. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (Soerjono Soekanto, 1983:11).

Selanjutnya dikatakan Soerjono Soekanto (1983:11) suatu peranan tertentu dapat dijabarkan dalam unsur-unsur sebagai berikut: (1) peranan yang ideal; (2) peranan yang seharusnya; (3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri; (4) peranan yang sebenarnya dilakukan.

Peranan yang ideal dan peranan yang seharusnya datang dari pihak (pihak-pihak) lain; peranan tersebut untuk para penegak hukum dirumuskan dalam undang-undang, sedangkan peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi (Soerjono Soekanto, 1983:12).

Peranan-peranan tersebut berfungsi apabila satu pihak berhubungan dengan pihak lain atau dengan beberapa pihak. Dengan kata lain, fungsionalisasi dari peranan tersebut terjadi bila ada pihak-pihak yang berhubungan satu dengan lainnya.

Analisis fungsional memerlukan mekanisme yang konkret dan rinci, sehingga dapat dikatakan bahwa untuk melihat berfungsinya suatu peranan diperlukan adanya suatu proses

yang menggambarkan mekanisme yang konkret dan rinci dari hubungan yang ditimbulkan dari berfungsinya peranan itu sendiri.

Kedudukan jaksa sebagai aparat penegak hukum terkait dengan ketentuan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945: "Indonesia, ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*)." Konsekuensi negara hukum tersebut membawa akibat segala tata susunan kekuasaan pemerintah maupun lembaga negara yang ada kesemuanya harus berlandaskan hukum baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun peraturan dan keputusan-keputusan lainnya yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan pasti.

Hukum menghendaki adanya ketetapan dan kepastian sebagai suatu asas hukum (*legality principle*) yang harus dijunjung tinggi, selain itu terdapat pula beberapa asas hukum lain yang diakui dalam peraturan perundang-undangan, seperti asas kegunaan dan kelayakan (*expediency principle*) yang berpangkal tolak pada kepentingan masyarakat (*social desirability*) atau kepentingan tertib hukum (*the interest of the legal order*), dan asas mengutamakan kepentingan keadilan daripada kepentingan kepastian hukum.

Berdasarkan asas-asas hukum di atas, berbagai peraturan perundang-undangan terus menerus diadakan pembaharuan dan penyesuaian dengan situasi dan kondisi yang ada sekarang. Oleh karena itu, hukum tidak bersifat statis, melainkan mengikuti perkembangan masyarakat, karena fungsi hukum adalah untuk menciptakan adanya ketertiban dan ketenteraman di masyarakat, sehingga masyarakat merasa diayomi adanya hukum tersebut.

Upaya mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat sebagai salah satu fungsi hukum dilaksanakan oleh pemerintah melalui aparat-aparatnya, yaitu yang dikenal sebagai aparaturnya penegak hukum, dimana wewenang, tugas, dan fungsi masing-masing aparaturnya penegak hukum tersebut tidak hanya berkaitan dengan menerapkan hukum (material dan formal) saja, melainkan pula melaksanakan tugas perlindungan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yaitu terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, sejahtera material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945. Bahkan dalam perkembangan sekarang, wewenang, fungsi, dan tugas aparaturnya penegak hukum --khususnya jaksa--tidak hanya di bidang pidana saja, tetapi mencakup pula di bidang perdata dan tata usaha negara, yang dalam konteks ini bukan sebagai aparaturnya negara melainkan mewakili negara sebagai pengacara negara (*proceur general*).

Jaksa sebagai aparaturnya penegak hukum yang mempunyai salah satu tugas di bidang penuntutan merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah guna melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Kewenangan jaksa dalam menuntut didasarkan pada asas legalitas, yaitu adanya peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan kepada jaksa sebagai satu-satunya lembaga penuntut umum yang mewakili pemerintah dalam penegakan hukum pidana.

Oleh karena itu, kejaksanaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sehingga tidak mungkin ada kewenangan penuntutan yang dilakukan selain oleh kejaksanaan, karena kejaksanaanlah satu-satunya alat pemerintah yang mengemban tugas tersebut (*dominus litis*). Adapun aturan yang mengatur tentang Kejaksanaan Republik Indonesia tercantum dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksanaan Republik Indonesia (UU Kejaksanaan). UU Kejaksanaan adalah undang-undang yang baru dan menggantikan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961

tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

Pembaruan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tersebut, karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan pertumbuhan hukum serta ketatanegaraan Republik Indonesia, yang perlu diantisipasi dengan mengadakan peraturan perundang-undangan yang lebih komprehensif dan mempunyai perspektif ke masa depan dalam rangka melancarkan aktivitas kehidupan masyarakat untuk mewujudkan tujuan pembangunan.

UU Kejaksaan yang baru, dalam rangka mengantisipasi perubahan masyarakat di masa mendatang, mengadakan penambahan kewenangan jaksa tidak hanya di bidang pidana tetapi juga di bidang perdata dan tata usaha negara. Meskipun kewenangan ini bukan merupakan kewenangan baru karena kewenangan tersebut telah dimiliki jaksa sejak zaman pemerintah kolonial Hindia Belanda, tetapi pada waktu itu sampai dengan diundangkannya UU Kejaksaan kurang dilandasi peraturan perundang-undangan yang memadai.

Kewenangan kejaksaan di bidang hukum perdata telah diatur Statsblaad Tahun 1922 No. 522, yang menyatakan jaksa mempunyai tugas di bidang hukum perdata sebagai *landsadvocat* (kuasa hukum negara atau pemerintah). Selanjutnya hal itu diperkuat dengan penegasan Mahkamah Agung (MA), jaksa *ex officio* mewakili pemerintah dan Statsblaad Tahun 1922 No. 522 secara mutatis mutandis masih berlaku.

Kewenangan ini dalam praktek di lapangan kurang dapat berjalan sebagai mana mestinya, apalagi sebelum tahun 1961 lembaga kejaksaan masih merupakan bagian dari lembaga kehakiman. Tetapi sejak tanggal 22 Juli 1961 dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 1961, Kejaksaan

Republik Indonesia merupakan aparat pemerintah yang berdiri sendiri.

Pengundangan UU Kejaksaan yang baru (UU No. 5 Tahun 1991) melegitimasi ketentuan mengenai kewenangan jaksa sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) "Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah." Selanjutnya dalam Keputusan Presiden No. 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan R.I., ditegaskan "Kejaksaan mewakili kepentingan keperdataan dari negara atau pemerintah dan masyarakat berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus."

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka tugas yang diemban oleh kejaksaan itu makin mantap yang disesuaikan dengan negara yang sedang melaksanakan pembangunan di segala bidang, dimana kejaksaan pun harus tampil dalam peranannya sebagai aparatur penegak hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU Kejaksaan:

Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c. pengamanan peredaran barang cetakan;
- d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Semua aktivitas jaksa yang dilakukan sebagai aparat penegak hukum merupakan pengamanan dan usaha-usaha mempertahankan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia terhadap kegiatan-kegiatan yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut, kejaksaan harus lebih mampu dan berwibawa dalam mewujudkan kepastian hukum, ketertiban, dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

UU Kejaksaan menentukan kedudukan jaksa sebagai berikut:

Pasal 2:

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.
- (2) Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan.

Pasal 3:

Pelaksanaan kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri.

Pasal 4:

- (1) Kejaksaan Agung berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia.

- (2) Kejaksaan Tinggi berkedudukan di ibukota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi.
- (3) Kejaksaan Negeri berkedudukan di ibukota kabupaten atau di kotamadya atau di kota administratif dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten atau kotamadya dan atau kota administratif.

3.2 Tugas dan Wewenang Jaksa di Bidang Pidana

Tugas dan wewenang jaksa di bidang pidana tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UU Kejaksaan yang menyatakan:

Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;
- c. melakukan pengawasan terhadap keputusan lepas bersyarat;
- d. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

UU Kejaksaan juga mengadakan perbedaan pengertian jaksa dan penuntut umum sebagai berikut:

Pasal 1 butir 1:

Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum

serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 1 butir 2 :

Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Berdasarkan rumusan di atas jelas terdapat perbedaan pengertian jaksa dan penuntut umum, yang dapat dilihat dari kewenangannya, dimana kewenangan jaksa adalah: (1) sebagai penuntut umum; dan (2) sebagai eksekutor. Sedangkan penuntut umum wewengangnya adalah: (1) melakukan penuntutan; dan (2) melaksanakan penetapan hakim.

Seorang jaksa yang sedang menangani perkara dan dalam tahap penuntutan disebut sebagai penuntut umum, sedangkan yang tidak sedang bertugas dalam penuntutan disebut sebagai jaksa saja. Dengan demikian seorang jaksa belum tentu sebagai seorang penuntut umum karena ia tidak melakukan tugas sebagai seorang penuntut umum di muka persidangan. Jaksa setiap saat dapat menggantikan kedudukan sebagai seorang penuntut umum dan apabila terjadi hal demikian persidangan pengadilan berjalan terus tidak terpengaruhi dengan adanya penggantian seorang penuntut umum oleh jaksa lain.

Hal yang demikian berbeda dengan seorang hakim, dimana apabila dalam persidangan tiba-tiba hakim bersangkutan berhalangan, tidak dapat digantikan dengan hakim yang lain. Apabila terpaksa diadakan penggantian hakim karena hakim bersangkutan berhalangan tetap, maka persidangan tersebut akan dimulai kembali sejak dari permulaan. Ketentuan demikian karena jabatan hakim adalah jabatan tetap yang tidak bisa diperintah oleh atasan, sehingga bebas dalam memutus perkara yang ditanganinya, sedangkan seorang jaksa wajib

memperhatikan perintah atasannya mengenai setiap pekerjaan atau tugas yang diembannya. Hal itu secara tegas tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UU Kejaksaan: "Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan."

Perumusan tentang tugas dan wewenang jaksa dalam UU Kejaksaan ini sinkron dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Wewenang penuntut umum tercantum dalam Pasal 14 KUHAP:

- a. Menerima dan memeriksa perkara penyidikan perkara dan penyidik atau penyidik pembantu;
- b. Mengadakan pra-penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau menahan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- d. Membuat surat dakwaan;
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan;
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan baik kepada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. Melakukan penuntutan;
- h. Menutup perkara demi kepentingan umum;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini;
- j. Melaksanakan penetapan hakim.

Kemudian pada Pasal 270 KUHAP disebutkan pula bahwa pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya.

Beberapa peraturan perundang-undangan lainnya mengatur pula tentang tugas pelaksana putusan pengadilan. Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14 tahun 1970 jo UU No. 35 Tahun 1999) menyatakan, bahwa: "Pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara pidana dilakukan oleh jaksa". Jelas berarti bahwa yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan putusan pengadilan adalah jaksa. Hal yang demikian diakui pula dalam berbagai peraturan pidana khusus seperti di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Ekonomi (UU No. 7 Drt. Tahun 1955) dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999).

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jaksa dalam sistem hukum kita menempati posisi yang penting dalam penegakan hukum di negara kita. Karena sedemikian pentingnya peranan dari jaksa tersebut maka ia juga menurut Ch. J. Enschede (dikutip dari Kadri Husin, 1998:72) melaksanakan fungsi untuk melakukan kontrol terhadap hakim pidana sekalipun dalam artian negatif sebagaimana dikatakannya bahwa "*de functie van de strafrechter staat dus onder negative controle van het om en van de regering*". Dalam bagian lain dari bukunya tersebut ia menyatakan bahwa jaksa mempunyai kekuasaan yang cukup besar, karena hakim pidana baru dapat campur tangan dalam suatu perkara apabila hal itu diajukan oleh pihak jaksa sehingga pada akhirnya ia menyarankan untuk mengadakan semacam pergeseran posisi jaksa terhadap hakim sehingga jaksa itu tidak wajib lagi menjalankan putusan hakim.

Sekalipun demikian di sini, fungsi jaksa sebagai pelaksana putusan hakim masih akan tetap dipertahankan di samping tugas-tugasnya yang lain seperti tugas sebagai penuntut umum. Tetapi karena masih ada beberapa kekaburan atau kekurangjelasan mengenai tugas ini sering timbul berbagai permasalahan yang sedikit banyaknya akan menghambat pelaksanaan tugas dimaksud.

Penuntut umum dilakukan oleh jaksa, yang berwenang mengadakan penuntutan dalam perkara pidana dan juga bertugas menjalankan keputusan hakim dan penetapan hakim (pidana). Wewenang-wewenang yang dimiliki oleh penuntut adalah:

- 1) menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;
- 2) mengadakan pra-penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidik;
- 3) memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan, melakukan penahanan atau lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- 4) melimpahkan perkara ke pengadilan;
- 5) menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- 6) melakukan penuntutan;
- 7) menutup perkara demi kepentingan umum;
- 8) melaksanakan penetapan hakim (Kadri Husin, 1998:43).

Dengan melihat pada wewenang penuntut umum maka dapat dikatakan bahwa penuntut umum merupakan kunci administrasi dari proses peradilan pidana (*the key*

administration office in the processing of cases is the prosecution), karena jaksa yang melanjutkan hasil pemeriksaan polisi di muka persidangan, dengan cara memenuhi prosedur administrasi serta berwenang pula menangguk atau menghentikan penuntutan karena kurang cukup bukti-bukti yang diperoleh. Perputaran atau siklus penyelesaian pidana sebagian besar dilakukan oleh penuntut umum dan pengadilan.

Sistem penuntutan yang tergabung dalam proses persidangan ternyata lebih merupakan suatu kegiatan penyeleksian atau pilih-memilih untuk menentukan perbuatan mana yang dapat dipersalahkan dan siapa yang dapat mempertanggungjawabkan dan akhirnya harus masuk ke lembaga pemasyarakatan.

Hal yang dikemukakan di atas lebih tergambar pada kita dalam proses pra-adjudikasi. Dalam hal ini penuntut umum dapat menggunakan lembaga pra-penuntutan dalam hal penuntut umum memandang berkas yang dilimpahkan oleh polisi belum cukup bukti untuk didakwakan sebagai tindak pidana atau dapat juga melalui Jaksa Agung suatu perkara tidak diajukan dalam proses pemeriksaan di pengadilan karena alasan kepentingan umum dideponir. Pada proses persidangan (*adjudicate*) kegiatan penyeleksian atau pilih-memilih ini sangat tergantung atas hakim atau setidaknya-tidaknya harus ada kesamaan pandang atas perkara mana yang dapat dipermasalahkan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sebagai suatu perbandingan kegiatan pilih memilih atau penyeleksian perkara ini di Jepang terdapat suatu lembaga yang dinamakan *suspended prosecution*, yaitu suatu kewenangan hukum yang dimiliki seorang penuntut umum di Jepang terutama ditujukan terhadap perkara yang pelakunya menunjukkan sikap dan perilaku yang baik selama proses pemeriksaan dan juga diharapkan setelah pemeriksaan tersebut. Berdasarkan hal tersebut dapat menjadi alasan untuk menghentikan penuntutan atas perkaranya. Menurut

Hiroshi Ishikawa (dikutip dari Kadri Husin, 1998:75), setiap tahun lebih kurang 37% perkara (di luar pelanggaran lalu lintas) diselesaikan oleh penuntut umum di Jepang sebagai penyelesaian perkara (*crime clearance*) melalui *suspended prosecution*. Dalam kedudukan demikian penuntut umum adalah koordinator untuk seluruh proses peradilan.

3.3 Tugas dan Wewenang Jaksa dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Tugas dan wewenang jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP yang menyatakan:

Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.

Ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP menyatakan:

Penyidikan menurut ketentuan khusus hukum acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh Penyidik, Jaksa, dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUTPK) yang menggantikan Undang-undang No. 3 Tahun 1971 menyatakan "Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang

pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.”

Ketentuan lebih lanjut yang menjabarkan UU Kejaksaan, khususnya tentang tugas dan wewenang jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi terdapat dalam Keputusan Presiden No. 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagai berikut:

Pasal 17:

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat dan tindakan hukum lain mengenai tindak pidana ekonomi, tindak pidana korupsi, tindak pidana subversi dan tindak pidana khusus lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

Pasal 18:

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana diamksud dalam Pasal 17, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijaksanaan teknis kegiatan yustisial pidana khusus berupa pemberian bimbingan dan pembinaan dalam bidang tugasnya;
- b. perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, eksekusi atau melaksanakan

penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat dan tindakan hukum lain serta pengadministrasiannya;

- c. pembinaan kerja sama, pelaksanaan koordinasi dan pemberian bimbingan serta petunjuk teknis dalam penanganan perkara tindak pidana khusus dengan instansi terkait mengenai penyelidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- d. pemberian saran, konsepsi tentang pendapat dan/atau pertimbangan hukum Jaksa Agung mengenai perkara tindak pidana khusus dan masalah hukum lainnya dalam kebijakan penegakan hukum;
- e. pembinaan dan peningkatan kemampuan, ketrampilan dan integritas kepribadian aparat tindak pidana khusus di lingkungan Kejaksaan;
- f. pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang tindak pidana khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- g. pemberian saran pertimbangan kepada Jaksa Agung dan melaksanakan tugas-tugas lain sesuai dengan petunjuk Jaksa Agung.

Selanjutnya Keputusan Jaksa Agung No. KEP-115/J.A/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menetapkan sebagai berikut:

Pasal 258:

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus terdiri dari:

- a. Sekretariat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus;

- b. Direktorat Penyidikan;
- c. Direktorat Penuntutan;
- d. Direktorat Upaya Hukum, Eksekusi dan Eksaminasi;
- e. Tenaga Pengkaji Tindak Pidana Khusus;
- f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Pasal 259:

Sekretariat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mempunyai tugas melaksanakan kegiatan di bidang kesekretariatan di lingkungan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus.

Pasal 270:

Direktorat Penyidikan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana korupsi, tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya.

Pasal 282:

Direktorat Penuntutan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam pra-penuntutan, pemeriksaan tambahan, penuntutan dan pelaksanaan penetapan hakim serta tindakan hukum lainnya terhadap perkara tindak pidana korupsi, tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya.

Pasal 294:

Direktorat Upaya Hukum, Eksekusi dan Eksaminasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam pengajuan upaya hukum, pelaksanaan putusan

pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan putusan lepas bersyarat, dan pelaksanaan eksaminasi dan tindakan hukum lainnya terhadap perkara tindak pidana korupsi, tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas dapat dikatakan bahwa tugas dan wewenang jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi adalah melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan serta mengadakan tindakan-tindakan hukum lainnya. Oleh karena itu, peranan yang seharusnya adalah sesuai dengan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang penegakan hukum tindak pidana korupsi yaitu melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan serta tindakan-tindakan hukum lainnya.

Peranan yang sebenarnya dilakukan oleh kejaksaan adalah menerima, mempelajari dan melakukan penelitian adanya laporan dan pengaduan masyarakat atau pemerintah tentang suatu tindak pidana korupsi atau melakukan penyelidikan sendiri (investigasi) untuk mengungkap suatu tindak pidana korupsi dan melakukan penghentian penyelidikan, melakukan penyidikan dan pemeriksaan tambahan serta melakukan penghentian penyidikan, melaksanakan pra-penuntutan dan penuntutan perkara tindak pidana serta penghentian penuntutan, pengajuan upaya hukum, melaksanakan eksekusi, penetapan hakim dan putusan pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi.

Oleh karena itu dapat dikatakan, meskipun terdapat adanya peranan yang seharusnya (ideal) dan peranan yang ditentukan secara normatif dalam peraturan perundang-undangan, tetapi

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

kondisi faktual yang ada adalah peranan yang sebenarnya dari jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

BAB IV

KEBIJAKAN KRIMINAL PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan bagian dari kegiatan penegakan hukum pidana, yaitu suatu kegiatan mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan pidana oleh aparat penegak hukum. Dalam konteks politik kriminal, penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*), yang bersama-sama dengan kebijakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*) mempunyai tujuan mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, aman, tenteram dan sejahtera.

Menurut G.P. Hoefnagels (1969:57) penegakan hukum pidana dapat dilakukan dengan cara:

- (1) Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- (2) Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- (3) Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media massa (*influencing views society on crime and punishment by mass media*).

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur “non-penal” (bukan/di luar hukum pidana). Penegakan hukum dengan sarana non-penal bersifat kegiatan pencegahan dan penindakan untuk mengatasi masalah kejahatan dengan

menggunakan sarana di luar pidana seperti sanksi administrasi. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam sarana penal adalah melalui kebijakan legislatif, aplikatif dan eksekutif (Barda Nawawi Arief, 1996:3). Kebijakan legislatif merupakan kegiatan perumusan peraturan perundang-undangan pidana, sedangkan kegiatan aplikatif dan eksekutif berupa penerapan dan penegakan hukum pidana melalui tindakan pre-emptif, preventif, represif dan rehabilitatif.

Tindakan pre-emptif dilakukan untuk dapat menghilangkan faktor-faktor penyebab kejahatan (*kriminogen*) seperti pengangguran, rendahnya kepatuhan hukum masyarakat, dan sebagainya. Tindakan pre-emptif yaitu masalah pengangguran misalnya, dilakukan melalui kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, kurangnya kepatuhan hukum masyarakat dilakukan dengan mengadakan penyuluhan dan sosialisasi, sehingga masyarakat mengetahui adanya hukum dan patuh terhadap hukum. Tindakan preventif dilakukan melalui pembinaan dan pengawasan, seperti mengadakan patroli dan razia, pembinaan terhadap ronda malam, satuan pengamanan dan sebagainya. Tindakan represif merupakan kegiatan dalam sistem peradilan pidana, yang dilaksanakan oleh polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan, dari mulai adanya kejahatan (*input*) sampai dengan penjahat tersebut diproses dan dikenakan sanksi pidana di lembaga pemasyarakatan (*output*). Pelaksanaan pidana di lembaga pemasyarakatan ini juga merupakan tindakan rehabilitatif, di samping tindakan-tindakan lain, seperti perawatan dan pengobatan pelaku yang sekaligus juga korban kejahatan, seperti dalam tindak pidana narkoba dan psikotropika.

Menurut Barda Nawawi Arief (2001:109) kebijakan yang dilakukan pemerintah sekarang ini memberi kesan, bahwa upaya atau strategi pemberantasan korupsi seolah-olah difokuskan pada upaya memperbaharui undang-undang. Jadi,

terfokus pada strategi "*law reform*" saja, khususnya pembaharuan Undang-Undang Pemberantasan Korupsi (perubahan Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 menjadi Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 dan perubahannya dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001).

Strategi demikian tentunya lebih bersifat fragmenter, parsial, simptomatik dan represif, karena seolah-olah hanya melihat satu faktor/kondisi saja sebagai penyebab atau titik-lemah dari upaya pemberantasan korupsi selama ini, yaitu faktor perundang-undangan. Padahal, dilihat dari sudut kebijakan kriminal, strategi dasar penanggulangan kejahatan (*the basic crime prevention strategy*) seyogiannya diarahkan pada upaya meniadakan (mengeliminir) atau menanggulangi dan memperbaiki keseluruhan kausa dan kondisi yang menjadi faktor kriminogen untuk terjadinya kejahatan (korupsi). Jadi, diperlukan pendekatan/strategi integral dalam arti:

- tidak hanya strategi penanggulangan simptomatik dan represif lewat pembaharuan dan penegakan hukum, tetapi juga penanggulangan kausatif dan preventif;
- tidak hanya melakukan "*law reform*", tetapi juga "*social, economic, political, cultural, moral and administrative reform*";
- tidak hanya melakukan pembaharuan Undang-Undang Korupsi, tetapi juga pembaharuan semua peraturan perundang-undangan yang memberi peluang untuk terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), antara lain di bidang politik, ekonomi, keuangan, perbankan, kesejahteraan sosial, kode etik profesional dan perilaku pejabat, birokrasi administrasi dan sebagainya.

Strategi integral demikian diperlukan karena kausa dan yang dapat menjadi peluang timbulnya korupsi sangat kompleks, sehingga masalah korupsi sarat dengan berbagai kompleksitas

lain masalah sikap mental/moral, masalah pola/ sikap hidup dan budaya sosial, masalah lingkungan sosial dan kesenjangan sosial-ekonomi, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan struktur/sistem ekonomi, masalah sistem/budaya politik, masalah lemahnya birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan publik. Jadi, kausa dan kondisi yang bersifat kriminogen untuk timbulnya korupsi bisa terjadi di bidang moral, sosial, ekonomi, politik, budaya, birokrasi administrasi dan sebagainya.

Di samping itu, korupsi pada hakikatnya mengandung aspek yang sangat luas. Korupsi tidak hanya mengandung aspek ekonomis (yaitu merugikan keuangan/perekonomian negara dan memperkaya diri sendiri/orang lain), tetapi juga korupsi jabatan, korupsi kekuasaan, korupsi politik, korupsi nilai-nilai, demokrasi, korupsi moral dan sebagainya.

Mengingat aspek yang luas itu, sering dinyatakan bahwa korupsi termasuk atau terkait juga dengan "*economic crime*", "*organized crime*", "*illicit drug trafficking*", "*money laundering*", "*white-collar crime*", "*political crime*", "*top hat crime*" (atau *crime of politician in office*), dan bahkan dimasukkan juga dalam salah satu bentuk "*transnational crime*".

Oleh karena itu, korupsi terkait dengan masalah dan ruang gerak yang cukup luas, maka apabila upaya penanggulangan korupsi ingin ditempuh lewat penegakan hukum, harus pula dilakukan analisis dan pembenahan integral terhadap semua peraturan perundang-undangan yang terkait. Artinya, tidak hanya melakukan evaluasi dan pembaharuan (reformasi) terhadap Undang-Undang Pemberantasan Korupsi, tetapi juga misalnya Undang-Undang di bidang Tindak Pidana Ekonomi, Perbankan, Perdagangan, Kepabeanan, Kesejahteraan Sosial, Politik dan sebagainya. Bahkan, tidak hanya membenahi peraturan untuk mencegah/memberantas terjadinya tindak pidana korupsi, tetapi juga membenahi peraturan yang

diharapkan mampu mengantisipasi segala aktivitas setelah terjadinya tindak pidana korupsi.

Dalam resolusi Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 tentang "*Corruption in Government*" antara lain direkomendasikan, agar negara anggota memperbaiki peraturan keuangan dan perbankan untuk mencegah mengalirnya modal/dana/simpanan yang berasal dari korupsi ("*improved banking and financial regulations to prevent capital flight of funds acquired through corrupt activities*").

Di samping itu, mengingat sifatnya yang transnasional, maka kerja sama regional dan internasional dalam upaya pemberantasan korupsi juga perlu ditingkatkan. Hal ini diperlukan karena dalam dokumen Kongres PBB ke-9 Tahun 1995 diungkapkan adanya kesulitan memberantas praktek korupsi sebagai berikut:

"Dibanyak yurisdiksi, melakukan dan menerima suap merupakan suatu tindak pidana. Akan tetapi, dalam hubungannya dengan transaksi transnasional ("*transnational transactions*") sering hal ini tidak cukup untuk mencegah praktek-praktek korupsi, karena:

- 1) si penyuap sering berada dalam yurisdiksi lain yang sulit dijangkau oleh undang-undang dari negara tempat pejabat itu disuap;
- 2) sangatlah sulit mendeteksi apakah pembayaran (pemberian suap, pen.) itu telah dilakukan, karena misalnya melalui transfer elektronik;
- 3) walaupun undang-undang melarang perbuatan demikian, namun budaya komersial ("*commercial culture*") yang berlaku di negara pejabat yang bersangkutan mendorong/mendukung praktek-praktek demikian, baik secara eksplisit maupun implisit".

Strategi penanggulangan korupsi yang terungkap dalam dokumen-dokumen internasional sebagai berikut:

a. Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 di bawah judul *Recommendations on international co-operation for crime prevention and criminal justice in the context of development*, menyatakan antara lain sebagai berikut :

Karena aktivitas korupsi dari pejabat publik dapat menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah, mengganggu/menghambat pembangunan dan menimbulkan korban individual maupun kelompok masyarakat, maka semua bangsa/negara seharusnya:

- (1) melakukan *review* terhadap kecukupan peraturan hukum pidana (termasuk ketentuan prosedural/hukum acara) agar mampu menghadapi semua bentuk korupsi dan semua perbuatan yang membantu atau memudahkan terjadinya korupsi;
- (2) merencanakan mekanisme pengaturan dan mekanisme administratif untuk mencegah praktek korupsi atau penyalahgunaan kekuasaan;
- (3) mengambil langkah-langkah (prosedur) untuk melakukan pendeteksian penyidikan dan penghukuman terhadap pejabat-pejabat yang korup;
- (4) menciptakan ketentuan hukum untuk merampas kekayaan dan dana/simpanan yang berasal dari praktek korupsi;
- (5) mengambil tindakan yang tepat/cocok terhadap perusahaan-perusahaan yang terlibat di dalam korupsi.

b. *The Asian Regional Ministerial Meeting on Transnational Crime* di Manila tanggal 23--25 Maret 1998 menyepakati langkah-langkah kebijakan penanggulangan korupsi yang tertuang dalam "*Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime*" sebagai berikut:

- (1) mengembangkan tindakan-tindakan pencegahan dan pengawasan untuk memajukan budaya pertanggungjawaban dan transparansi ("*a culture of*

- accountability and transparency*) dengan melibatkan peran serta masyarakat secara aktif;
- (2) mengembangkan program-program anti korupsi secara komprehensif, termasuk peraturan hukum administrasi, hukum perdata, hukum acara dan hukum pidana;
 - (3) mengefektifkan bermacam-macam ketentuan dari "*International Code of Conduct for Public Officials*" (Resolusi MU-PBB No. 51 Tahun 1959), "*the United Nations Declaration on Public Security*" (Resolusi MU-PBB No. 51 Tahun 1960), dan dari "*the United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*" (Resolusi MU-PBB No. 51 Tahun 1991), juga rekomendasi dari pertemuan kelompok pakar mengenai korupsi (*Expert Group Meeting on Corruption*) yang diadakan di Buenos Aires tanggal 17--21 Maret 1997.

Kecenderungan-kecenderungan internasional di atas merupakan salah satu "minyak" yang membakar rakyat dan mahasiswa melakukan reformasi dan bersatu padu menumbangkan rejim Orde Baru yang pelaksanaan pemerintahannya penuh diliputi dengan korupsi, kolusi dan nepotisme digantikan dengan pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa (*good governance*).

Pembicaraan tentang *good governance*, telah dilakukan sejak sepuluh tahunan lalu, dimana para ilmuwan, pengusaha, dan masyarakat sipil (*civil society*) membahas hal-hwal *good governance* dalam banyak kesempatan. Karena inti persoalan yang dihadapi, yaitu rapuh dan bobroknya sistem dan proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak (*stakeholders*). Menurut UNDP, *good governance* adalah "*primary means for achieving sustainable human development particularly for poor and marginalized elements of society*" (Todung Mulya Lubis, 2001:1).

Secara umum, dapat dikatakan bahwa *governance* itu mencakup mekanisme kompleks yang menyangkut proses, hubungan dan kelembagaan, dimana warga, kelompok dan anggota masyarakat menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan, menengahi perbedaan-perbedaan, dan menjalankan tugas dan kewajiban mereka. Dalam kaitan ini, maka yang dibicarakan tentang berbagai pihak, sektor atau lembaga yang terlibat dalam keseluruhan proses *good governance* ini seperti pemerintah (*state*), swasta (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*). Ketiga pihak, sektor, dan lembaga di atas dengan segala perangkat dibawahnya, memainkan peran sangat penting dalam keseluruhan proses *good governance*, yang jika dijabarkan mencakup *political governance, administrative governance, and economic governance*.

Selanjutnya UNDP mengidentifikasi sejumlah karakteristik dari *good governance* yang biasa dijadikan ukuran, apakah telah tercapai *good governance* tersebut. Karakteristik-karakteristik tersebut adalah: **Equality**: Semua orang, laki-laki dan perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi; **Supremasi hukum**: Dalam negara yang mengatur adalah hukum yang adil, *fair*, dan tidak memihak. Semua orang termasuk pemerintah harus tunduk kepada aturan-aturan hukum; **Transparansi**: Proses pengambilan keputusan harus terbuka, dan ada akses yang sama terhadap segala informasi kepada masyarakat; **Akuntabilitas**: Proses pengambilan keputusan harus bisa dimonitor dan dikritisi, dimana para pengambil keputusan harus dapat dipertanggungjawabkan; **Responsiveness**: Semua instansi dan lembaga mendengar, mempertimbangkan dan merespon tuntutan-tuntutan masyarakat dan opini publik yang berkembang; **Partisipasi**: Bahwa sebanyak mungkin partisipasi dari masyarakat, langsung atau tidak langsung, terjadi dalam proses pengambilan keputusan publik; **Effective**: Keseluruhan proses pengambilan

keputusan berlangsung dengan cara-cara yang cepat, murah dan sederhana.

Setelah Indonesia memasuki Orde Reformasi, dengan semangat memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme ditetapkan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Di samping itu, dalam kaitan penegakan supremasi hukum ditetapkan Ketetapan MPR No. X/MPR/1998. Bab IV huruf c angka 2 huruf d dan e Ketetapan MPR tersebut menyatakan:

- f. Menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- g. Membentuk setiap perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengamanatkan penyempurnaan UUTPK 1971 yang selama ini dianggap kurang efektif dan efisien dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Pasal 3 ayat (3) dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut menyatakan:

Pasal 3 ayat (3):

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-undang Tindak Pidana Korupsi

Pasal 4:

Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapa pun juga, baik pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden

Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR di atas, dikeluarkan Instruksi Presiden R.I. No. 30 Tahun 1998 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; mengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 dengan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara R.I. No. 140 Tahun 1999) yang selanjutnya diperbarui dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001; Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 1999 yang keduanya mengatur tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara dan Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa dan Keppres tentang Pengangkatan Anggota Komisi tersebut; Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pengadaan peraturan perundang-undangan korupsi di atas merupakan kebijakan legislatif sebagai bagian dari politik kriminal menghendaki adanya penyempurnaan peraturan perundang-undangan, dimana setiap undang-undang menurut G.A. van Hammel (dikutip dari Sudarto, 1983:66) harus memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang bersifat politis, sosiologis, dan praktis.

Secara politis, UUTPK baru yang diharapkan dapat mampu menanggulangi tindak pidana korupsi yang pada masa pemerintahan Orde Baru terabaikan dan mengakibatkan terjadinya krisis ekonomi dan politik. Meskipun terdapat beberapa rumusan UUTPK No. 20 Tahun 2001 jo UUTPK No. 31 Tahun 1999 mengoper redaksi UUTPK No. 3 Tahun 1971,

tetapi telah terdapat beberapa muatan baru yang diharapkan dapat menanggulangi tindak pidana korupsi.

Alasan yang bersifat sosiologis terkait dengan pengaturan UUTPK yang merupakan pencerminan ideologi politik suatu bangsa dimana hukum itu berkembang. Ini berarti bahwa nilai-nilai sosial dan kebudayaan dari bangsa itu mendapat tempat dalam pengaturan UUTPK. Menurut Baharuddin Lopa tindak pidana korupsi di Indonesia sifat (motif) sudah merupakan kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Terdapat korupsi yang bermotif terselubung, misalnya yang dilakukan seseorang (pemberi suap) untuk diangkat dalam suatu jabatan atau dipilih menjadi wakil rakyat (DPRD); bermotif ganda seperti seseorang memberi suap kepada pejabat agar diberikan suatu fasilitas. Korupsi-korupsi yang demikian melibatkan banyak orang, kelompok, bahkan organisasi yang dilakukan secara terstruktur. Selanjutnya dikatakan Baharuddin Lopa korupsi di Indonesia telah mengarah pada *intellectual corruption* dimana akibatnya bukan hanya terjadi manipulasi atas kebenaran semata-mata, tetapi berakibat lebih jauh lagi, karena dengan memanipulasi dan memutarbalikkan kebenaran itu, maka sama saja berusaha mempertahankan ketidakadilan dan kebobrokan sosial. Keadaan yang demikian mengakibatkan kesengsaraan rakyat.

Oleh karena itu, penyempurnaan UUTPK dengan memperluas subyek tindak pidana, rumusan tindak pidana, pengertian pegawai negeri, modus operandi perbuatan yang merugikan keuangan negara serta penetapan minimal dan maksimal pidana penjara denda tindak pidana korupsi, dan sebagainya diharapkan memenuhi keinginan rakyat, dimana UUTPK mampu memberantas tindak pidana korupsi baik yang “terang-terangan” maupun “terselubung”, baik yang bersifat perorangan maupun terorganisasi, baik dalam bentuk *intellectual corruption* maupun *material corruption*.

Alasan yang bersifat praktis, karena terdapat beberapa kelemahan dalam UUTPK 1971 seperti rumusan tindak pidananya yang bersifat materiil, sempitnya pengertian keuangan negara dan kendala dalam hukum acara pidananya. Dalam UUTPK yang baru, tindak pidana korupsi secara tegas dirumuskan sebagai tindak pidana formil, dimana apabila telah terjadi suatu tindak pidana korupsi dan tersangka/terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara, perbuatan tersebut tetap memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Begitu pula keuangan negara tidak hanya berasal dari APBN/APBD saja melainkan diperluas kepada kegiatan atau usaha yang menggunakan atau sebagian berasal dari keuangan negara, sedangkan dalam hukum acara pidananya ditambah beberapa kekhususan dalam alat-alat bukti di luar yang diatur dalam Pasal 184 KUHP dan terdapat adanya tim gabungan pemberantasan tindak pidana korupsi yang selanjutnya telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Adanya Tim Gabungan, karena pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana korupsi pada masa lalu banyak mengalami kendala dan hambatan terutama karena sulitnya pembuktian dalam tindak pidana tersebut. Oleh karena itu, seringkali penanganan perkara tersebut dihentikan baik dalam tahap penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan. Bahkan banyak terdapat putusan Pengadilan yang membebaskan tersangka/terdakwa pelaku tindak pidana korupsi. Pembaruan UUTPK merumuskan adanya Tim Gabungan yang dituangkan dalam Pasal 27 UUTPK: "Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk Tim Gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung".

Peraturan pelaksanaan pasal di atas dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam

Peraturan Pemerintah tersebut dirumuskan tentang Tim Gabungan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (1):

Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Tim Gabungan adalah Tim yang melakukan koordinasi penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.

Pasal 1 ayat (2):

Tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya antara lain adalah tindak pidana korupsi di bidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka, atau di bidang moneter dan keuangan yang:

- d. bersifat lintas sektoral;
- e. dilakukan dengan menggunakan teknologi canggih; atau
- f. dilakukan oleh tersangka atau terdakwa yang berstatus sebagai Penyelenggara Negara sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

BAB V

KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

5.1 Latar Belakang Berdirinya KPK

Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan. Sejak tahun 1960-an langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai sekarang. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya.

Korupsi selalu bermula dan berkembang di sektor publik dengan bukti-bukti yang nyata bahwa dengan kekuasaan itulah pejabat publik dapat menekan atau memeras para pencari keadilan atau mereka yang memerlukan jasa pelayanan dari pemerintah. Perkembangan korupsi sampai saat ini pun sudah merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintah yang tidak tertata secara tertib dan tidak terawasi secara baik karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan dalam implementasinya.

Didukung oleh sistem *check and balance* yang lemah diantara ketiga kekuasaan itulah maka korupsi sudah melembaga dan mendekati suatu budaya yang hampir sulit dihapuskan. Hampir seluruh anggota masyarakat tidak dapat menghindar diri dari "kewajiban" memberikan upeti manakala berhadapan dengan

pejabat pemerintah terutama di bidang pelayanan publik. Tampaknya tidak memberikan sesuatu hadiah (*graft*) adalah merupakan dosa bagi mereka yang berkepentingan dengan urusan pemerintahan.

Bertitik tolak dari uraian di atas jelas bahwa pemberantasan korupsi bukanlah perkara yang mudah dan segera dapat diatasi, karena sistem penyelenggaraan pemerintah yang mentabukan transparansi dan mengedepankan kerahasiaan dan ketertutupan; dengan menipiskan akuntabilitas publik dan mengedepankan pertanggungjawaban vertikal yang dilandaskan pada primordialisme; yang menggunakan sistem rekrutmen, mutasi dan promosi atas dasar koncoisme baik yang didasarkan kepada kesamaan etnis, latar belakang politik atau politik balas jasa. Keadaan ini semakin dipersulit lagi dan hampir merupakan keputusan ketika kita menyaksikan pula aparaturnya penegak hukum dari hulu ke hilir terlibat ke dalam jaringan korupsi yang seharusnya dijadikan musuh penegak hukum atau sasaran penegak hukum itu sendiri. Keadaan ini diperparah lagi dengan adanya bukti-bukti atau contoh-contoh dimana telah terjadi perebutan kekuasaan dalam penyidikan antara Kepolisian dan Kejaksaan yang sudah berkembang sejak dilahirkannya KUHAP pada tahun 1981. Contoh penanganan kasus korupsi besar sudah membuktikan adanya ajang perebutan kekuasaan tadi ditambah dengan saling lempar batu antara Kepolisian dengan Kejaksaan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Stagnasi penanganan kasus-kasus korupsi besar di Indonesia semakin kompleks ketika kasus tersebut berkaitan erat dengan kepentingan politik tertentu.

Korupsi di sektor swasta pun saat ini sudah sama parahnya dengan korupsi di sektor publik, yaitu ketika dalam aktivitas bisnisnya terkait atau harus berhubungan sektor publik. Korupsi semacam ini sering terjadi di sektor perpajakan, perbankan, dan pelayanan publik. Undang-undang No. 3 Tahun 1971 (dicabut dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 jo

Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi/UUTPK) telah melemahkan ketahanan sistem peradilan pidana terutama aparaturnya penegak hukum dalam memberantas perkara korupsi baik di dalam sistem penyidikan, penuntutan, maupun dalam sistem pembuktiannya. Penyusunan UUTPK telah mempertimbangkan setiap faktor yang dapat melemahkan ketahanan sistem peradilan pidana dalam memberantas korupsi yang sudah melembaga baik di sektor publik maupun di sektor swasta. Secara operasional agar UUTPK mencapai tujuannya maka keberadaan suatu lembaga baru melaksanakannya sangat diperlukan di samping instansi Kepolisian dan Kejaksaan. Diharapkan keberadaan lembaga baru ini dapat secara proaktif meningkatkan kinerja instansi-instansi tersebut atau juga dengan inisiatifnya melaksanakan tugas penyidikan dan penuntutan apalagi masyarakat luas mendukung keberadaan lembaga baru tersebut disamping *political will* yang kuat dari para pemimpin pemerintahan.

Keberadaan lembaga baru dalam pemberantasan korupsi sudah tentu secara operasional berada dalam lingkup sistem hukum pidana yang berlaku. Untuk memperkuat operasionalisasi lembaga tersebut maka revisi KUHAP merupakan tuntutan yang tidak dapat lagi ditunda-tunda dan bahkan merupakan prasyarat untuk keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi. Efektivitas keberadaan Komisi Pemeriksa Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) merupakan faktor pendukung yang utama dalam membantu efisiensi kinerja lembaga baru tersebut. Namun demikian yang lebih penting lagi adalah bagaimana lembaga baru ini dapat mendorong dan meningkatkan kemampuan dan partisipasi masyarakat ke dalam penyelenggaraan negara.

Untuk mempersiapkan lembaga baru tersebut pemerintah bekerjasama dengan ADB telah melakukan studi banding ke Singapura, Malaysia, dan Hongkong dan telah melakukan studi banding atas bantuan Usaid ke Australia. Hasil studi banding

menunjukkan bahwa keberadaan lembaga merupakan suatu kebutuhan nyata dan bersifat mendesak dan peranan masyarakat luas sangat menentukan keberhasilan lembaga ini di samping komitmen yang kuat dari pemerintah untuk mensukseskan pemberantasan korupsi (Ramli Atmasasmita, 2001:1).

Keputusan untuk membentuk suatu lembaga baru atau komisi anti korupsi adalah merupakan keputusan politik pemerintah yang telah mendapat persetujuan DPR R.I. Hal ini secara eksplisit dicantumkan dalam Pasal 43 ayat (2) UUTPK. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini yaitu bulan Agustus 2001 maka komisi harus sudah dibentuk dengan undang-undang.

Tetapi sampai dengan sekarang, pembentukan komisi yang merupakan amanat undang-undang tersebut masih belum terbentuk. Sebagai perbandingan, perlunya suatu komisi anti korupsi dapat dilihat dari pembentukan komisi anti korupsi dan hasil-hasil yang telah dicapai oleh negara-negara lain, antara lain adalah negara Hongkong.

Pada tanggal 17 Oktober 1973, Gubernur MacLehose mengumumkan kepada dewan legislatif Hong Kong bahwa akan dibentuk sebuah Komisi Independen Anti Korupsi (*Independent Commission Against Corruption/ ICAC*). Diantara alasannya: "Jelaslah masyarakat lebih yakin akan sebuah unit yang seluruhnya independen dan terpisah dari departemen manapun, termasuk Kepolisian. Kantor Anti Korupsi di dalam angkatan Kepolisian akan dihapus".

Sejak semula Gubernur MacLehose menekankan bahwa ICAC harus mempunyai kekuasaan menyidik yang kuat, juga harus berusaha mencegah korupsi. Usahanya tidak boleh terbatas pada mencari dan menghukum yang korup. Oleh karena itu,

sejak awal ICAC mengandung sesuatu yang dalam salah satu laporan tahunannya disebut: "Sebuah konsep yang sama sekali baru dalam administrasi pemerintahan," sebuah Departemen Pencegahan Korupsi di dalam komisi tersebut.

Masalah langsung Gubernur adalah bagaimana membentuk ICAC yang harus mulai mengemban tanggungjawabnya pada bulan Februari 1974. Ia menghadapi sejumlah kesulitan untuk menemukan staf senior; sejumlah pegawai pemerintah tidak ingin terlibat dalam masalah sensitif seperti memerangi korupsi. Untuk melakukan tugas dengan seksama, pejabat-pejabat ICAC harus sangat hati-hati. Sebab mereka berada dalam posisi membahayakan karier dan reputasi orang lain. Pada waktu yang sama, harapan masyarakat sangat besar, sehingga barangkali mustahil memenuhinya.

Dengan usaha besar, Gubernur memutuskan Jack Cater untuk mengepalai komisi tersebut. Setelah karier terhormat di pemerintahan Hong Kong, Cater menjadi General Manager Hong Kong Telephone Company. Selama bertahun-tahun ia bekerja sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Perdagangan dan Industri, dimana ia ikut menentukan pertumbuhan ekonomi Hong Kong yang dinamis dalam tahun 1960-an. Ia sangat diterima oleh penduduk Cina setempat, suatu sikap yang dianggap penting oleh Gubernur untuk komisaris ICAC yang pertama itu, sebab sifat tersebut akan menimbulkan dukungan rakyat serta kepercayaan rakyat kepada badan itu. Cater adalah tokoh yang memiliki ambisi tinggi untuk menjadi Sekretaris Gubernur atau bahkan Gubernur.

Organisasi baru Jack Cater itu diberi beberapa kekuasaan luas. ICAC membutuhkan untuk menahan seseorang yang dicurigai korup cukup dengan mengatakan Komisaris mempunyai alasan-alasan bahwa tersangka telah melakukan suatu pelanggaran. Untuk kasus-kasus istimewa, pejabat-pejabat ICAC berwenang untuk menyidik dan menyita tanpa membutuhkan

surat perintah. ICAC dapat meminta setiap orang untuk memberikan informasi apa pun yang dirasa perlu oleh komisaris. ICAC dapat mengeluarkan perintah untuk membekukan asset maupun harta benda. Langkah terakhir ini serta hak untuk menyita dokumen-dokumen perjalanan, jelas akan memastikan bahwa tidak ada lagi "kakap" yang bakal lepas bersama jarahannya.

Tetapi tambahan kekuasaan legal di masa lampau tidak pernah cukup untuk mencegah korupsi. Di masa lampau badan yang bertugas memerangi korupsi terbukti tidak efektif dan malah korup sendiri. Cater harus memastikan bahwa hal ini tak pernah akan terjadi lagi dengan ICAC. Sebuah soal penting dalam pembentukannya adalah kemandirian ICAC. Untuk menjamin kemandirian Gubernur dan Cater mengatur bahwa ICAC akan melaporkan langsung kepada Gubernur, bukan melalui suatu badan legislatif atau badan eksekutif. Karyawan-karyawannya pun sama sekali di luar jajaran pegawai negeri sipil.

Pada waktu yang sama Cater harus memastikan bahwa masyarakat yakin akan kejujuran ICAC itu sendiri, tidak takut kepadanya seperti kepada sebuah "polisi super" yang misalnya. Sejak awal, ia mendirikan komisi-komisi penasihat warga negara yang merangkul pula para pengkritik pemerintah. Jaksa Agung, bukan ICAC, akan menentukan kasus-kasus mana yang akan dituntut. Pemisahan ini, menurut salah seorang Komisaris: "Akan mencegah isyarat-isyarat bahwa kegairahan mengaburkan objektivitas". Atas ciptaan barunya ini, Gubernur terus memantau dari dekat, bertindak sebagai penjaga integritas lembaga baru tersebut.

Kepercayaan masyarakat akan bergantung pula pada siapa yang bekerja bagi ICAC. Cater memutuskan bahwa ia tidak mungkin sekadar merekrut pegawai dari Kantor Anti Korupsi di Angkatan Kepolisian. Ia pun tidak dapat melulu mengandalkan

para pegawai negeri sipil Hong Kong yang dipinjam dari badan-badan lain. Cater membutuhkan orang cakap sekaligus jujur. Tetapi darimana ia mendapatkannya? Salah satu jawabannya adalah dari Kerajaan Inggris. Dengan persetujuan kantor Kementerian Dalam Negeri Inggris, Cater merekrut perwira-perwira polisi berpengalaman. Dia juga menunjuk beberapa perwira senior dari kepolisian Hong Kong yang integritasnya tidak diragukan. Selain itu Cater memutuskan untuk mencari pemuda Hong Kong keturunan Cina yang terbaik, dan memberi mereka latihan formal, serta melalui keja sama dengan rekan-rekan dari Inggris yang lebih berpengalaman, mendapat latihan di tempat kerja juga. Untuk menarik staf lain yang cakap, ICAC menawarkan gaji 10 persen lebih tinggi daripada pegawai pemerintah Hong Kong dengan pangkat setara. Semua calon menjalani pemeriksaan latar belakang secara intensif.

Kemudian Cater mengorganisir ICAC untuk memastikan agar tidak dapat korup. Imbalan dan hukumannya berat. Cater memperkenalkan kontrak dua setengah tahun yang dapat diperbaharui dan memastikan agar pembaharuan itu didasarkan pada unjuk kerja yang efektif. Komisaris tersebut mencari dan mendapatkan, wewenang legal mutlak untuk memecat pejabat ICAC, bila perlu tanpa mengatakan sebabnya. "Sebuah staf intern unit pemantauan mempunyai wewenang mendapat akses rahasia pada rekening-rekening bank para pejabat apabila ada kecurigaan yang masuk akal; pejabat-pejabat dapat mengalami penguntitan apabila perlu. Gaya hidup yang mewah jelaslah bukan gaya hidup sehari-hari bagi pejabat-pejabat ICAC."

Bagaimana ICAC sebaiknya disusun untuk memenuhi misinya yaitu melawan korupsi? Cater membayangkan bahwa misi itu terdiri dari tiga bagian: Meningkatkan risiko tertangkap, restrukturisasi birokrasi pemerintahan guna mengurangi peluang korupsi, dan mengubah sikap mental masyarakat

terhadap korupsi. Dengan begitu, ia menyusun ICAC menjadi tiga departemen yang sesuai:

- Departemen Operasi mirip Kantor Anti Korupsi lama dalam fungsi-fungsinya. Tugasnya adalah menyidik, menahan, dan membantu menuntut orang-orang yang melakukan korupsi.
- Departemen Pencegahan Korupsi, adalah bagian yang sama sekali baru. Tujuannya memberi penilaian terhadap titik-titik rawan organisasi atau dimana korupsi paling mungkin timbul. ICAC berwenang "mengamankan" perubahan-perubahan dalam prosedur kerja di badan-badan pemerintah agar supaya mengurangi risiko korupsi.
- Departemen Hubungan Masyarakat, adalah bagian yang baru juga. Departemen ini mempunyai dua tujuan: Mengumpulkan dukungan dan informasi dari masyarakat dan mengubah sikap mental masyarakat terhadap korupsi.

Departemen Operasi (OD). Sasaran OD, menurut istilah resminya, "menegakkan suatu alat gertak dengan cepat; suatu kekuatan yang mampu menimbulkan rasa takut di dalam hati orang yang korup." Departemen itu mempunyai dua cabang. Cabang *General Target* (Sasaran Umum) menyidik dan menuntut korupsi di segala bidang dan di semua tingkatan; cabang itu juga menindaklanjuti keluhan masyarakat yang dikirimkan melalui jaringan-jaringan telepon *hotline* baru serta pusat-pusat keluhan. Cabang *Personality Target* (Sasaran Perorangan) memeriksa keuangan pejabat-pejabat yang hidup di luar kemampuan gaji mereka, sebuah usaha sulit, makan waktu, dan rumit.

Sebuah koran berbahasa Cina melukiskan kekuasaan penyidikan OD sebagai berikut:

"Sungguh, ICAC itu, di bawah pimpinan seorang pensiunan polisi rahasia, telah menerapkan teknik-teknik yang diambil dari FBI di Amerika maupun M-15 di Inggris. Pengawasan siang-malam terhadap orang-orang yang dicurigai, dan penyidikan yang kadang

memakan waktu berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun... Setiap orang yang berhubungan dengan seorang tersangka, didaftar dalam berkas. Mereka bahkan "mewawancarai" kerabat dan sahabat-sahabat si tersangka dan perusahaan-perusahaan yang berurusan dengannya. Mereka mempunyai kekuasaan untuk memerintah bank memberitahukan detail-detail tentang rekening si tersangka, bahkan meneliti kotak-kotak barang titipan. Tentu saja, mereka menyadap telepon juga.

OD menggunakan banyak sumber informasi baru, termasuk media, masyarakat, pemeriksaan rekening bank, agen-agen yang menyamar, dan sebagainya. Sejauh "pihak-pihak ketiga" seperti media dan bank dapat digunakan untuk memperoleh informasi, data tersebut akan lebih handal daripada seandainya disajikan oleh perwira-perwira polisi itu sendiri, atau dalam beberapa hal, oleh anggota masyarakat yang barangkali telah terlibat dalam rancangan-rancangan korupsi itu".

Departemen Pencegahan Korupsi (*Corruption Prevention Department/CPD*). Menurut salah seorang petugasnya:

"CPD bertanggungjawab untuk memeriksa baik-baik, memeriksa dengan keras dan tajam praktek-praktek dan prosedur-prosedur di pemerintahan serta perusahaan-perusahaan/badan-badan publik seperti yang dirumuskan dalam undang-undang. Kami melakukan ini melalui pemeriksaan seksama serta menganalisis sistem-sistem, metode-metode dan bahkan pendekatan kerja serta kebijakan-kebijakan. Tujuannya adalah menghapus, dan menyederhanakan --apabila mungkin atau dikehendaki-- undang-undang yang mustahil dapat ditegakkan, prosedur yang terlampau ruwet, praktek yang kabur dan tidak efektif yang menguntungkan korupsi. Kita ingin memangkas hambatan-hambatan

birokrasi yang berlebihan. Secara khusus, ahli-ahli CPD kami mengkaji bidang-bidang yang kerap mengalami penundaan serta tidak efisien, juga bidang-bidang yang secara luas dikenal atau diyakini sebagai sarang korupsi”.

CPD mengidentifikasi bidang-bidang mana yang kewenangannya terlampau besar atau tidak diatur, sistem kontrol yang buruk, dan peraturan maupun perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Laporan tahunan ICAC 1975 menyebut CPD "Suatu konsep yang sama sekali baru dalam administrasi pemerintahan." Dalam mencegah korupsi "Belum ada pengalaman sebelumnya yang dapat diperbandingkan atau diandalkan untuk mencari pedoman dan rujukan." CPD mempunyai dua divisi pemeriksaan: Divisi "orang" yang berurusan dengan jasa-jasa dan fungsi personalia serta sebuah divisi "harta benda" yang bekerja dengan gedung-gedung, kontrak, dan tanah. Sub-sub unit melakukan penilaian terhadap kerawanan khusus.

Semula sub-sub unit ini dikhususkan menurut berbagai jenis korupsi. Tetapi pengalaman mengajarkan ICAC, bahwa spesialisasi semacam itu dapat merupakan kekeliruan karena hal tersebut akan cenderung mengabaikan praktek-praktek korupsi di luar keahlian khusus mereka. ICAC memperluas sub-sub unit itu sehingga mencakup latar belakang dan lintas-sektoral. Sungguh dalam waktu dua tahun CPD merekrut kurang lebih 65 spesialis termasuk administrator, arsitek, pengacara, surveyor, insinyur, akuntan, analis sistem, spesialis komputer, dan pakar manajemen.

Departemen Hubungan Masyarakat (*Community Relations Department/ CRD*). CRD mendirikan kantor-kantor setempat untuk mengumpulkan informasi dari warga, seraya mendorong kegiatan pendidikan tingkat paling bawah mengenai kejahatan-kejahatan korupsi. Melalui pendidikan massa dan

publikasi, CRD berusaha memajukan kesadaran sipil yang lebih luas serta kepercayaan akan pemerintah, juga mengembangkan patokan nilai moral, sosial, dan etik yang lebih tinggi di dalam masyarakat.

Jangan lupa Hong Kong itu adalah sebuah masyarakat Cina. Cater, yang sangat mengagumi kaum muda Hong Kong, memutuskan bahwa staf CRD harus seluruhnya Cina dan muda-muda. Ia yakin bahwa wilayah kerja yang sulit ini menuntut tingkat imajinasi yang amat tinggi, pengabdian, dan idealisme. Orang-orang yang paling cocok dengan tugas ini adalah para lulusan universitas-universitas di Hong Kong yang cerdas, masih muda, dan Cina. Iklan-iklan perekrutan bagi pekerjaan ini mendapat tanggapan amat besar, dan mulailah suatu pengalaman yang belum pernah ada sebelumnya. Untuk menyampaikan pesan-pesan anti korupsi kepada masyarakat, CRD memproduksi drama televisi, film kartun, program radio dengan partisipasi masyarakat langsung melalui telepon, selebaran, dan tayangan-tayangan eksibisi. Pejabat-pejabat humas CRD mengunjungi sekolah-sekolah rumah sakit, organisasi pemuda dan keagamaan, dan pabrik-pabrik untuk menjelaskan pekerjaan ICAC secara tatap muka dan menerima umpan balik. Selain itu, CRD bekerjasama dengan Departemen Pendidikan memasukkan pesan anti-korupsi ke dalam kurikulum sekolah dasar dan sekolah menengah.

Tampaknya Cater punya dua tujuan strategis langsung. Pertama ia ingin agar pelaku-pelaku tindak pidana korupsi dipidana. Kedua, sindikat korupsi dianggap sebagai jantung masalah dalam angkatan Kepolisian, ICAC terpaksa menggunakan wewenangnya untuk melawan sindikat-sindikat itu; pada tahun-tahun awal, itu berarti memberi prioritas kekuasaan menyidik pada Departemen Operasi tersebut dan OD mempunyai pengaruh langsung. Antara 1974 dan 1975, ICAC memeriksa 2.466 keluhan korupsi dari 6.368 keluhan yang

diterima. Jumlah kasus yang diseret ke Pengadilan meningkat dari 108 dalam tahun 1974 menjadi 218 dalam tahun 1975.

Sebagai sarang korupsi yang paling besar, Angkatan Kepolisian merasakan gigitan ICAC paling hebat. Yang sangat penting adalah berhasilnya mengekstradisi dan menuntut bekas Kolonel Polisi Godber. Cater bekerjasama dengan Jaksa Agung dan Gubernur membujuk Menteri Luar Negeri Inggris--orang yang menangani koloni-koloni--guna mengekstradisi Godber atas tuduhan korupsi. Usaha mereka berhasil. Godber dikirim kembali dan dihukum empat tahun penjara pada awal 1975.

Selain itu, sejak Februari 1974 hingga Oktober 1977, ICAC menahan 260 perwira polisi atas tuduhan korupsi. Pada bulan Februari 1977, usaha "untuk menimbulkan rasa takut di dalam hati mereka yang korupsi" telah sedemikian berhasilnya sehingga Cater berkata: "Sekarang kita, berada dalam posisi puncak prestasi terbesar ICAC, bahwa ICAC mengesankan di mata masyarakat, sehingga polisi tidak ada lagi yang berani meminta suap tanpa rasa takut." Korupsi sindikat polisi telah dihancurkan.

ICAC juga menyidik departemen pemerintah lain. Dengan bantuan ICAC, pemerintah menuntut para pejabat dari Departemen Pemadam Kebakaran, Perumahan, Imigrasi, Tenaga Kerja, Kelautan, Medis dan Kesehatan, Administrasi Wilayah Baru, Kantor Pos, Penjara, Pekerjaan Umum, Transportasi, dan Jasa-jasa Perkotaan. Selain itu, para penyidik ICAC melibas sektor swasta juga. Misalnya, dalam tahun 1975 Gubernur menghukum sebuah kontraktor gedung yang sudah kondang karena menyuap pegawai-pegawai pekerjaan umum guna mendapatkan perlakuan khusus yaitu menerima kontrak tender pemerintah. Dalam bulan Maret 1976, masyarakat bisnis Hong Kong dikejutkan ketika salah satu perusahaan yang paling tua dan paling besar didenda 90.000 dolar Hong Kong karena memberi komisi kepada pegawai-pegawai dari perusahaan lain.

Dalam tahun 1982, lebih dari sepertiga laporan korupsi ICAC menyangkut sektor swasta, membuat wilayah sektor ini mendapatkan perhatian yang makin besar dari komisi tersebut.

ICAC tidak menghapuskan korupsi di Hong Kong. Namun, setelah menurun dari 3.189 pada tahun 1974 menjadi 1.234 dalam tahun 1978, laporan-laporan korupsi mulai meningkat. Komisaris Peter Williams memulai laporan tahunan ICAC tahun 1980 dengan pertanyaan-pertanyaan ini:

“Yang menjadi keprihatinan direktorat tersebut dan akan terus begitu... Bagaimana orang menafsirkan kenyataan bahwa setelah tujuh tahun lamanya, sudah berapa banyak komisi independen anti korupsi itu telah menyeret orang ke pengadilan daripada sebelumnya? Apakah korupsi semakin berkurang?... Adakah sesuatu yang bisa lebih banyak dikerjakan oleh komisi ini?”.

Pada awal tahun 1980-an, laporan tahunan ICAC mengutip beberapa kasus korupsi yang banyak miripnya dengan yang ditemukan pada awal tahun 1970-an. Tetapi skala korupsinya amat kecil tidak sebanding dengan sebelumnya. Angkatan Kepolisian telah dibersihkan. Pada tahun 1981 laporan tahunan ICAC dapat mengatakan dengan tegas bahwa "hari-hari gelap korupsi jahat berskala besar yang dilukiskan begitu gamblang dalam laporan-laporan tahunan tahun 1976, tidak lagi ada bersama kita".

ICAC mencapai banyak hasil dalam bidang pencegahan korupsi dan hubungan masyarakat. Terutama setelah beberapa tahun pertama mengoptimalkan departemen operasinya, kedua bidang ini mendapat perhatian makin besar. Pada akhir 1981, Departemen Pencegahan Korupsi telah melakukan hampir 500 kajian terhadap berbagai kebijakan dan praktek-praktek dalam badan-badan pemerintah. Departemen itu telah pula menindaklanjuti banyak kajian tersebut dengan laporan

pemantauan penuh tentang seberapa jauh rekomendasinya telah dilaksanakan. Seminar-seminar pelatihannya tentang korupsi telah dihadiri oleh lebih dari 10.000 pejabat.

Demikian juga, pada akhir 1981, Departemen Hubungan Masyarakat telah mendirikan sepuluh kantor lokal, menerima lebih dari 10.000 laporan kegiatan korupsi, dan menyelenggarakan lebih dari 19.000 peristiwa khusus seperti seminar-seminar, berkemah, ekshibisi, dan pertandingan. Departemen itu telah menghasilkan apa saja mulai dari alat peraga bagi sekolah-sekolah (dengan judul-judul seperti "Pemerintah dan Anda" dan "Karya ICAC Melawan Kejahatan-kejahatan Korupsi") sampai dengan drama televisi tentang penyidikan yang dilaksanakan sungguh-sungguh oleh Departemen Operasi. Alhasil, dalam waktu singkat ICAC menjadi organisasi pemerintah yang paling menonjol di Hong Kong yang berdampak positif bagi perasaan empati warga negara terhadap pemerintah pada umumnya. Menurut kesan salah seorang pakar asing tentang komisi tersebut pada akhir 1970-an, "Membicarakan ICAC dengan siapa saja di Hong Kong, menjadi jelas bahwa dalam waktu kurang dari tiga tahun, yaitu masa pejabat-pejabat humas itu bekerja di lapangan, mereka telah menghasilkan hubungan yang lebih produktif dan lebih bersahabat dengan rakyat daripada kelompok pegawai pemerintahan manapun, kecuali barangkali para koordinator Komisi Bantuan Bersama (*The Government-backed Mutual Aid Committees*) yang didukung pemerintah".

ICAC juga menikmati sukses besar sebagai sebuah organisasi. Anggarannya naik dari sekitar 2 juta dolar Amerika dalam tahun 1974 menjadi sekitar 14 juta dolar Amerika di tahun 1982. Jack Cater meninggalkan ICAC dalam tahun 1978 untuk menjadi sekretaris pertama pemerintah Hong Kong dan tak lama kemudian ia dianugerahi gelar ksatria (*knighthood*). Penghormatan itu secara luas dianggap sebagai pengakuan publik atas lima tahun kiprahnya sebagai komisaris ICAC. Pada

tahun 1982, ketika Gubernur MacLehose pensiun, banyak yang menyebut-nyebut peran terbesar mantan gubernur itu, sebagai "bapak ICAC." Bayinya yang besar dan lincah melompat-lompat itu telah menjadi kekuatan hukum, politik, dan moral yang menonjol di Hong Kong --dan barangkali merupakan lembaga anti korupsi yang paling-- besar dan paling terkenal di negara berkembang (Robert Klugaard, 2001:143).

Kita dapat memilah-milah dalam kasus ini beberapa hubungan jahat antara atasan-pegawai-klien. Salah satu hubungan itu menyangkut polisi sebagai agen dan rakyat sebagai kliennya. Kaitan lain adalah Kantor Anti Korupsi sebagai agen yang bertugas memberantas tingkah laku tidak halal dan sisa Angkatan Kepolisian sebagai klien yang jahat. Cater harus menghadapi kedua hubungan itu.

Pekerjaan polisi dimana pun mau tak mau memuat sejumlah besar kewenangan maupun kekuasaan monopoli. Sebagaimana telah kita lihat, kedua hal ini merupakan lahan subur bagi munculnya korupsi. Oleh karena itu, para pejabat Kepolisian dimana pun dipilih dengan hati-hati dan menjalani suatu disiplin militer. Meskipun begitu, apabila kerugian bagi polisi untuk bertindak korup itu lebih kecil dibandingkan dengan manfaat yang bakal diraihnya, kita bisa menduga bahwa korupsi akan timbul.

Korupsi telah menjadi sistematis sekali di Hong Kong. Menurut kalimat dramatis seorang yang kemudian menjadi komisaris ICAC:

“Pengalaman kami di Hong Kong mengajarkan bahwa suatu tahap hebat merosotnya masyarakat ke dalam keadaan korup yang ganas, tercapai ketika korupsi sudah tersindikasi atau terlembagakan. Itu berarti, saat kelompok-kelompok pegawai bersatu secara sistematis untuk memeras uang dari masyarakat dan membagi-bagikannya diantara mereka sendiri. Apabila

praktek ini melibatkan perwira-perwira senior, hasilnya adalah praktis berdiri sebuah pemerintahan alternatif yang tidak sah. Para pejabat jahanam itu memaksakan kaidah-kaidah tingkah laku mereka sendiri kepada masyarakat dan kaidah-kaidah pemerintahan yang sah yang seharusnya mereka abdi secara terus terang diabaikan. Ketika korupsi mencapai tahap ini, keadaannya jelas sudah parah, dan mau tak mau menghasilkan krisis dimana langkah-langkah drastis untuk melawannya musti dilaksanakan atau masyarakat akan merosot lebih dalam lagi”.

Apakah kiranya "langkah-langkah drastis tersebut?" Lihat saja dimensi utamanya adalah: Meningkatkan kemungkinan bahwa seorang perwira polisi yang korup akan ditangkap dan dihukum. ICAC tidak mungkin memilih perwira polisi baru ataupun secara besar-besaran merombak imbalan dan hukuman yang menyangkut polisi. ICAC tidak punya wewenang untuk mereorganisasi Kepolisian guna mengurangi kombinasi pendorong korupsi yaitu kewenangan bertindak dan monopoli. Lagipula, semua orang sudah tahu bahwa sikap-sikap tentang korupsi diantara perwira polisi, tidak mungkin diubah: "Terhadap penduduk dewasa, kami sering menggunakan pendekatan rasa takut, artinya kami memanfaatkan rasa takut dihukum. Namun dalam jangka panjang, anak-anak dan para pemuda harus dididik dengan sikap mental yang tepat terhadap korupsi." Tetapi ICAC dapat meningkatkan kemungkinan tertangkapnya perwira-perwira yang korup. Komisi itu mencapai sasaran ini dengan mengumpulkan dan menganalisis informasi tentang korupsi di Kepolisian. ICAC membuka saluran telepon *hotline* bagi masyarakat untuk mengajukan keluhan tentang korupsi, termasuk sambungan telepon 24 jam dan pusat-pusat keluhan. Keluhan dapat disampaikan secara anonim, demi keamanan si pemberi keluhan. Para pejabat komisi menggunakan pengintaian rahasia. Mereka meneliti rekening-rekening bank. ICAC memeriksa kegiatan-kegiatan

yang diduga merupakan tempat-tempat subur terjadinya korupsi bersindikatis: sarang obat bius, rumah pelacuran, rumah perjudian, jaringan transportasi dan jalur internal dana-dana di dalam kepolisian. Beban pembuktian pun digeser. Orang-orang yang memiliki "kekayaan takjelas" harus membuktikan bahwa mereka memperolehnya dengan halal. Pergeseran ini mengurangi beban informasi pada pihak para penuntut. Berbagai langkah informatif itu, yang teguh diambil oleh sebuah badan independen, meningkatkan peluang bahwa korupsi akan ditangkal. Ini pada gilirannya mencegah korupsi.

Tetapi ada masalah lain sekitar atasan-pegawai yang harus diselesaikan. Kantor Anti Korupsi lama dianggap menjadi korup sendiri. Cater harus memastikan bahwa ini tidak akan terjadi dengan komisi barunya. Di sini, karena ia mendirikan sebuah badan baru, Cater lebih leluasa ketimbang sebagian besar pejabat pemerintahan. Ia juga mendapat dukungan kuat dari Gubernur serta rakyat, dan ia mendapat anggaran kelas yang besar.

Ia memilih pegawai-pegawai baru. Untungnya--dan, tentu saja tidak lazim--ia boleh mengimpor banyak agennya dari negeri lain untuk menolong menyelesaikan masalah pengisian staf seniornya. Ia memilih perwira-perwira yang diimpor, staf setempat, dan pegawai-pegawai baru dengan sangat hati-hati. Ia juga beruntung karena memiliki banyak cadangan akuntan, auditor, analis sistem, dan ahli-ahli lain yang siap setiap saat.

Ia menyusun strategi imbalan dan hukuman untuk mengangkat yang terbaik dan menjamin agar mereka tetap bersih. Kenaikan gaji istimewa 10 persen ditambahkan pada skala gaji pemerintah Hong Kong yang biasa. Kaidah-kaidah pegawai negeri tidak berlaku. Sebagian besar karyawan menjalani kontrak dua setengah tahun dan dievaluasi dengan seksama sebelum diperbaharui. Ia hanya sedikit mengandalkan bantuan

jangka pendek dari lembaga-lembaga sipil lainnya. Cater berwenang untuk memecat setiap pegawai kapan saja.

Ia menggunakan suatu sistem kontrol internal yang menakjubkan dan dewan-dewan penasihat dari luar untuk memberikan informasi dan menganalisis korupsi serta penyalahgunaan wewenang yang mungkin tumbuh juga di dalam ICAC. Langkah-langkah ini menyumbang pada fakta dan penampilan sebuah badan yang "lebih bersih dari yang bersih" di dalam pelayanan masyarakat dan menghindari citra adanya sebuah Angkatan Kepolisian Kedua atau bahkan, dengan wewenang kuat ICAC, sebuah polisi rahasia. Pada akhirnya, ICAC mempunyai kode etik tingkah laku internal yang kuat dan sikap moral yang sangat tinggi. Keduanya meningkatkan biaya-biaya moral bila hendak bertindak korupsi.

Kita harus perhatikan pula urutan strategi yang diikuti oleh Cater dan ICAC. Pengamatan semacam itu memungkinkan kita menghargai baik masalah-masalah nyata korupsi yang dihadapi oleh Hong Kong di tahun 1974, maupun masalah strategi pelaksanaan gebrakan Cater itu sendiri.

Nyatalah, yang jadi masalah sentral adalah korupsi sistematis, terutama di Kepolisian. Secara strategis, Cater barangkali mempunyai beberapa pertimbangan lain di benaknya. Ia harus menegaskan kredibilitas komisi baru itu. Ia harus segera meraih sejumlah sukses, terutama "tangkapan besar" seperti Godber. Komisaris ICAC, Williams, menarik kesimpulan ini:

"Sebuah butir penting yang perlu kita pikirkan (dan masih harus kita pikirkan) ialah status orang yang kita tuntutan. Rakyat cenderung mengukur efektivitas dengan status! Apakah mereka itu adalah orang-orang kecil yang tidak penting ataukah ada diantara mereka yang mempunyai status tinggi? Keyakinan masyarakat akan lebih cepat terbunuh bila usaha anti korupsi itu hanya

diarahkan pada tingkat "kroco" saja dalam "masyarakat."

Cater harus pula menjamin bahwa ICAC pada awalnya tidak menggigit lebih banyak dari yang dapat dikunyahnya. Pada akhirnya ia tidak ingin mengasingkan diri di tengah badan-badan pemerintahan lain.

Strategi pelaksanaan Cater berarti tekanan awal pada Departemen Operasi plus usaha politik yang besar untuk mengekstradisi Godber. Baru dalam tahun 1976 dan sesudahnya dilakukan usaha besar-besaran di Departemen Pencegahan Korupsi dan Departemen Hubungan Masyarakat. CPD bekerja sama dengan berbagai kantor pemerintahan dalam menilai kerawanan korupsi. Meskipun wewenangnya atas departemen pemerintah lainnya ditambah, tapi tetap mempertahankan gaya merendah kooperatif, ia menyebut badan-badan yang ditolongnya sebagai "langganan-langganan," dan memperhatikan permintaan bantuan dari departemen pemerintah lain; pendek kata ia lebih bertindak sebagai seorang konsultan yang simpatik ketimbang seekor anjing penjaga yang galak. Departemen lain ditolong dalam sikapnya ini oleh kompetensi teknisnya yang terhormat, dukungan tak tergoyahkan dari Gubernur, kharisma pribadi Cater dan popularitasnya serta wewenang ICAC sendiri untuk "memastikan" perubahan-perubahan dalam kebijakan dan prosedur dimana perlu. Semuanya ini menolong ICAC mempertahankan relasi yang bersahabat dengan badan-badan pemerintahan lain--suatu gaya strategi yang penting."

Tugas nyata Departemen Hubungan Masyarakat adalah mengumpulkan dukungan dan informasi dari masyarakat dan mengubah sikap mental masyarakat terhadap korupsi. Tetapi pembentukan departemen itu mempunyai dimensi strategis juga. Ketika melawan korupsi, ia tidak ingin mengambil sikap yang seluruhnya negatif. Apabila pemerintah mengimpor

penyidik-penyidik Inggris guna membersihkan Angkatan Kepolisian yang terutama terdiri dari orang Cina, pemerintah menghadapi risiko-risiko tertentu terutama situasi kolonial yang tidak mengenal partisipasi rakyat. Oleh karena itu, dengan menciptakan CRD sebagai semacam wajah moral publik, dimana komisi dan staf seluruhnya orang Cina, Cater secara strategis mencegah suatu reaksi balik *xenophobia* masyarakat terhadap komisi barunya yang penuh kuasa itu. Sungguh, CRD memikul beban peran yang lebih besar daripada yang diharapkan dalam panggung politik Hong Kong, yaitu menjadi tempat bagi warga negara untuk menyuarakan keluhan apa saja, bukan sekadar korupsi.

Bagi banyak orang, keberhasilan ICAC dalam menjinakkan korupsi sangat tidak disangka. Sebab korupsi itu telah demikian sistematis dan berkait erat dengan "ciri-ciri budaya" seperti memberi hadiah dan memanfaatkan jabatan negara demi kepentingan pribadi. Apalagi, upaya-upaya perbaikan terdahulu telah gagal. Oleh karena itu, keberhasilan ICAC, meskipun tidak sempurna, memberi contoh kemampuan suatu badan anti korupsi yang berkuasa dan istimewa.

Di lain pihak, mendirikan ICAC itu membutuhkan biaya besar. Badan tersebut budgetnya besar. Apalagi, undang-undang memberi ICAC kekuasaan yang menciptakan preseden-preseden hukum seperti "bersalah sampai terbukti tidak bersalah" dan "hak pemerintah untuk melanggar rahasia pribadi setiap warga negara." Dalam banyak konteks preseden itu sendiri serta kekuasaan-kekuasaan tadi dapat saja disalahgunakan. Siapakah yang akan menjaga para penjaga itu? (*who will guard the guardians?*).

Pada akhir 1983, Komisaris ICAC Peter Williams menyampaikan pidato pada sebuah konferensi internasional. Dalam keadaan seperti apakah masuk akal bagi suatu negara untuk mendirikan sebuah badan anti korupsi independen? Jawabannya, Pertama:

Keadaan korupsi di masyarakat sudah mencapai tingkat yang kritis atau traumatis sehingga dirasa cukup untuk menuntut pihak-pihak berwenang bahwa diperlukan suatu badan penegakan hukum yang sama sekali baru untuk melawannya. Kedua: Untuk menjamin kepercayaan rakyat terhadap organisasi baru tadi, organisasi itu harus terpisah dari administrasi politik maupun eksekutif dan langsung bertanggungjawab pada kekuasaan tertinggi di negeri tersebut. Ketiga: Staf dan organisasi tersebut harus secara jelas mempuyai kejujuran dan integritas setinggi mungkin dan sanggup mempertahankannya. Keempat: Korupsi sebagai tindak kejahatan amat sulit diberantas, maka kewenangan yang diberikan kepada badan baru tersebut harus luas sekali, kalau tidak mau dibilang kejam. Kelima: Harus diciptakan lagi suatu sistem independen yang terpercaya untuk menangani keluhan-keluhan terhadap badan baru itu. Keenam: Semua pertimbangan ini melibatkan sumber-sumber dana yang besar dan negara mau menyisihkan dana guna mendorong pelaksanaannya.

5.2 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi atau disingkat menjadi KPK, adalah komisi di Indonesia yang dibentuk pada tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUKPK). Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan komisi khusus yang dasar pendiriannya diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTK). Dengan visi mewujudkan Indonesia yang bebas korupsi, KPK juga membawa misi Penggerak Perubahan untuk mewujudkan Bangsa yang Anti Korupsi. Berdasarkan Pasal 21 UUKPK yang dilaksanakan melalui Surat Keputusan Pimpinan KPK No. 7

Tahun 2004 tentang Organisasi Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri dari:

1. Pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua yang merangkap menjadi anggota dan 4 (empat) orang ketua yang merangkap menjadi anggota.
2. Tim Penasehat yang terdiri dari 4 (empat) orang.
3. Deputi Bidang Pencegahan yang terdiri dari Direktorat Pendaftaran dan Pemeriksaan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara, Direktorat Gratifikasi, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat, Direktorat Penelitian dan Pengembangan.
4. Deputi Bidang Penindakan yang terdiri dari Direktorat Penyelidikan, Direktorat Penyidikan dan Direktorat Penuntutan.
5. Deputi Bidang Informasi dan Data yang terdiri dari Direktorat Pengolahan Informasi dan data, Direktorat Pembinaan Jaringan Kerja antar Komisi dan Instansi dan Direktorat Monitoring.
6. Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat yang terdiri dari Direktorat Pengawasan Internal dan Direktorat Pengaduan Masyarakat.
7. Sekretariat Jenderal yang terdiri dari Biro Perencanaan dan Keuangan, Biro Umum dan Biro Sumber Daya Manusia.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan suatu komisi khusus yang dalam Pasal 43 UUPTPK mempunyai tugas dan wewenang adalah melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara rinci tugas KPK diatur dalam Pasal 6 UUKPK, yaitu: (a). Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b). Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c). Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d). Melakukan tindakan-tindakan pencegahan

tindak pidana korupsi; (e). Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sejalan dengan tugas yang diemban oleh KPK, maka secara yuridis KPK diberikan wewenang: Pertama, Dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang 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. Kedua, Dalam melaksanakan wewenang tersebut maka KPK berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan. Ketiga, Dalam hal KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berkaitan dengan hal tersebut, hubungan fungsional dan koordinatif antara Kejaksaan dan Kepolisian dengan KPK dapat dilihat dengan jelas dalam penjabaran seperti telah disebut di atas. Dalam pasal tersebut terlihat betapa besar peran, tugas dan wewenang dari KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Selanjutnya, mengenai hal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum dari UUKPK, KPK: (1). Dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "*counterpartner*" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif; (2). Tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; (3). Berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*); (4). Berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu dapat mengambil

alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*) yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan.

Sebagaimana ketentuan di atas, maka dapat ditarik suatu benang merah bahwa KPK harus menjadikan kepolisian maupun kejaksaan sebagai '*counter partner*' yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Hal ini dapat dipahami mengingat keberadaan KPK tidak sampai pada daerah-daerah terutama Kabupaten/Kota. Apabila KPK melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sendiri akan mengakibatkan timbulnya berbagai kesulitan serta pembengkakan pembiayaan, hal tersebutlah yang menjadi pertimbangan sehingga untuk penyidikan dan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi secara teknis dan praktis dengan tetap bekerjasama dan supervisi oleh KPK.

Demikian pula tentang fungsi KPK untuk tidak memonopoli penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta fungsi lainnya, yaitu sebagai pemicu dan pemberdaya institusi dan fungsi melakukan supervisi dan memantau instansi yang telah ada. Hal ini menandakan bahwa dalam hubungan fungsional antara KPK dengan kejaksaan dan/atau kepolisian akan tetap memberikan peran yang besar kepada kedua institusi penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan) untuk tetap melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Selain itu dalam UUKPK Pasal 9 juga diberikan persyaratan berkaitan dengan perkara korupsi yang dapat diambil alih oleh KPK, yaitu: Pertama, Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti; Kedua, Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan; Ketiga, Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya; Keempat, Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi; Kelima,

hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; Keenam, Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Pasal 11 UUKPK juga telah diatur tentang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, KPK juga diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap kasus tindak pidana korupsi yang: Pertama, Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; Kedua, Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau. Ketiga, Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Tetapi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, KPK tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 40 UUKPK. Proses peradilan terhadap perkara tindak pidana korupsi dilaksanakan dengan menggunakan UUPTPK, UUKPK dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). UUKPK merupakan ketentuan khusus mengenai hukum acara pengadilan tindak pidana korupsi. Sedangkan KUHAP merupakan ketentuan yang bersifat umum dalam hukum acara pidana di peradilan umum. Dalam pelaksanaannya, ketiga undang-undang tersebut saling melengkapi. Hal ini dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 26 UUPTPK, Pasal 38 ayat (1) dan Pasal 39 ayat (1) UUKPK.

Ketentuan di atas menandakan berlakunya asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, karena ketentuan yang tidak ditentukan lain dalam undang-undang yang bersifat khusus ini

(UUPTPK dan UUKPK) akan tetap menggunakan ketentuan dalam undang-undang yang bersifat umum (KUHAP). Untuk itu dalam hal ditentukan lain oleh UUPTPK dan UUKPK, maka hal yang sama yang diatur dalam Undang No. 8 Tahun 1981 tidak berlaku. Akan tetapi apabila hal tersebut tidak ditentukan lain maka yang berlaku adalah ketentuan yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981. Pengecualian atas ketentuan tertentu melalui penggunaan asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*.

KPK sebagai organ yang menjalankan tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam Pengadilan Tindak Pidana Korupsi maka dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mengikuti hukum acara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu UUPTPK sebagai ketentuan khusus (*Lex Specialis*) dan UU No. 8 Tahun 1981 (KUHAP) sebagai ketentuan umum (*Lex Generali*).

Korupsi merupakan masalah bersama oleh karena itu KPK harus menggalang kerjasama dengan berbagai pihak terkait baik dari masyarakat maupun penyelenggaran negara sebagai stakeholders dari upaya pemberantasan korupsi baik dari dimensi penindakan maupun dari dimensi pencegahan. Pada dimensi penindakan KPK mengkoordinasikan dan mensupervisi berbagai lembaga baik instansi penegak hukum (Polri dan Kejaksaan) dan instansi pengawas fungsional pemerintahan (Inspektorat Jendral, BPKP dan Bawasda) dengan mengoptimalkan peranan dan fungsinya. KPK juga melakukan sendiri penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap kasus-kasus korupsi berdasarkan undang-undang yang dapat dilakukan oleh KPK. Sedangkan dari dimensi pencegahan KPK berperan melakukan pengkajian-pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, sistem, mekanisme kerja, pengendalian dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan serta mengusulkan perbaikannya. Tindakan perbaikan itu sangat penting dan amat tergantung pada komitmen pimpinan

instansi penyelenggaran penyelenggara negara baik eksekutif maupun legislatif serta keteladanan para penyelenggara negara.

Peran pimpinan eksekutif pemerintahan, pimpinan dan anggota legislatif serta yudikatif menjadi sangat penting sebagai penggerak utama perubahan dalam upaya pencegahan korupsi. Peran masyarakat sendiri sangatlah penting dalam dimensi pencegahan dengan suatu sikap “zero tolerance” terhadap korupsi dengan menyatakan tidak terhadap setiap bentuk korupsi juga secara konsisten melakukan “desakan” kepada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk bersama sama memberantas korupsi.

Pada dimensi penindakan KPK mengkoordinasikan dan mensupervisi berbagai lembaga baik instansi penegak hukum (Polri dan Kejaksaan) dan instansi pengawas fungsional pemerintahan (Inspektorat Jenderal, BPKP dan Bawasda) dengan mengoptimalkan peranan dan fungsinya. KPK juga melakukan sendiri penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap kasus-kasus korupsi berdasarkan undang-undang yang dapat dilakukan KPK. Sedangkan dari dimensi pencegahan KPK berperan melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, sistem, mekanisme kerja, pengendalian dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan serta mengusulkan perbaikannya. Tindakan perbaikan itu sangat penting dan amat tergantung pada komitmen pimpinan instansi penyelenggara Negara baik eksekutif maupun legislatif serta keteladanan para penyelenggara Negara.

Peran pimpinan eksekutif pemerintahan, pimpinan dan anggota legislative serta yudikatif menjadi sangat penting sebagai penggerak utama perubahan dalam upaya pencegahan korupsi. Peran masyarakat sendiri sangatlah penting dalam upaya pencegahan dengan sikap “zero tolerance” terhadap korupsi dengan menyatakan tidak terhadap setiap bentuk korupsi juga

secara konsisten melakukan desakan kepada lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif bersama-sama memberantas korupsi.

KPK dalam pelaksanaan tugasnya, salah satunya melakukan koordinasi dan supervisi dengan aparat penegak hukum maupun pemerintahan di daerah-daerah dimana di dalam pelaksanaannya masih sering ditemukan kendala-kendala di lapangan. Pemberantasan korupsi di Indonesia sebenarnya telah berjalan cukup lama, bahkan nyaris setua umur Republik ini berdiri. Berbagai upaya represif dilakukan terhadap para pejabat publik atau penyelenggara negara yang terbukti melakukan korupsi. Sudah tidak terhitung telah berapa banyak pejabat negara yang merasakan getirnya hidup di hotel prodeo.

Berdasarkan sejarah, selain KPK yang terbentuk di tahun 2003, terdapat 6 lembaga pemberantasan korupsi yang sudah dibentuk di negara ini yakni; (i) Operasi Militer di tahun 1957, (ii) Tim Pemberantasan Korupsi di tahun 1967, (iii) Operasi Tertib pada tahun 1977, (iv) tahun 1987 dengan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara dari sektor pajak, (v) dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) pada tahun 1999, dan (vi) tahun 2005 dibentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor).

Kebijakan pencegahan juga telah diupayakan oleh pemerintah. Peningkatan transparansi dari penyelenggara negara telah menjadi perhatian pemerintah bahkan sejak tahun 1957. Pemerintah Indonesia sejak tahun 1957 melalui Kepres No. 48/1957 Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Abdul Haris Nasution selaku penguasa militer menetapkan Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Salah satu aspek penting dalam peraturan tersebut adalah membentuk suatu unit kerja yang bertugas menilik harta benda setiap orang yang disangka, didakwa atau sepatutnya disangka melakukan korupsi, termasuk harta benda suami, istri,

anak atau badan/institusi yang diurus oleh orang tersebut. Pada masa orde baru, lahir Keppres No. 52/1970 tentang Pendaftaran Kekayaan Pribadi Pejabat Negara/Pegawai Negeri/ABRI. Di orde reformasi dengan adanya UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN dibentuklah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Dalam tugasnya KPKPN berhasil meletakkan landasan yang baik bagi mekanisme pelaporan kekayaan penyelenggara negara secara komprehensif.

Pemberantasan Korupsi di Indonesia memiliki sejarah cukup panjang, sejak dibentuknya Lembaga Pemberantasan Korupsi di Era Soekarno (PARAN - Panitia Retooling Aparatur Negara) di awal tahun 1960-an hingga kini dengan kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi. Banyak cerita kegagalan disamping keberhasilannya. PARAN di tahap awal memiliki tugas mencatat kekayaan pejabat, akan tetapi kandas ditengah jalan akibat perilaku birokrat yang sembunyi dibalik presiden. Tahun 1963 PARAN diaktifkan kembali dengan "Operasi Budhi" yang dipimpin AH Nasution dan Wirjono Prodjodikusumo misalnya berhasil menyelamatkan uang negara sebesar 11 milyar rupiah. Sebuah jumlah yang tidak kecil di waktu itu.

Kendala yang dialami lembaga-lembaga pemberantasan korupsi disamping lemahnya komitmen politik Presiden, kapasitas lembaga, penghindaran proses hukum, mafia peradilan dan intervensi Partai Politik maupun kekuatan lain sebenarnya telah ada sejak gerakan pemberantasan korupsi dicanangkan dari awal. PARAN Gagal karena banyak yang sembunyi di balik kekuasaan Presiden, sementara Operasi Budhi berhenti karena dihapus Presiden Soekarno sendiri karena dianggap mengganggu kewibawaan presiden. Sedangkan di Era Soeharto Kegagalan OPSTIB karena adanya campur tangan militer. Presiden BJ Habibie pernah mengeluarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas

dari KKN berikut pembentukan berbagai komisi atau badan baru seperti KPKPN, KPPU atau lembaga Ombudsman.

Di era Gus Dur lebih parah lagi, Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Badan ini dibentuk dengan Keppres di masa Jaksa Agung Marzuki Darusman dan dipimpin Hakim Agung Andi Andoyo. Sayangnya di tengah semangat menggebu-gebu untuk memberantas korupsi dari anggota tim, melalui suatu judicial review Mahkamah Agung, TGPTPK akhirnya dibubarkan. Baru di era Megawati lahirlah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) atau lebih sering disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Berbagai kebijakan dan lembaga pemberantasan yang telah ada tersebut ternyata tidak cukup membawa Indonesia menjadi negara yang bersih dari korupsi. Berdasarkan kondisi dimana Indonesia tetap dicap sebagai salah satu negara terkorup di dunia tentunya ada beberapa hal yang kurang tepat dalam pelaksanaan kebijakan atau pun kinerja dari lembaga pemberantasan korupsi tersebut.

Tidak berjalannya program-program pemberantasan korupsi di Indonesia selama ini lebih banyak dikarenakan;

1. dasar hukum untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam pemberantasan korupsi tidak kuat,
2. program pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara sistematis dan terintegrasi,
3. Sebagian lembaga yang dibentuk tidak punya mandat atau tidak melakukan program pencegahan, sementara penindakan tindak pidana korupsi dilaksanakan secara sporadis, sehingga tidak menyurutkan pelaku korupsi lain dalam melakukan pelanggaran yang sama,
4. masyarakat mempunyai persepsi bahwa lembaga anti korupsi yang dibentuk berafiliasi kepada golongan/partai tertentu sehingga masyarakat tidak

- mempercayai keberhasilan lembaga tersebut dalam memberantas korupsi,
5. tidak mempunyai sistem sumber daya manusia yang baik, sistem rekrutmennya tidak transparan, program pendidikan dan pelatihan tidak dirancang untuk meningkatkan profesionalisme pegawai dalam bekerja, sehingga SDM yang ada pada lembaga tersebut tidak memiliki kompetensi yang cukup dalam melaksanakan tugas dalam pemberantasan korupsi,
 6. tidak didukung oleh sistem manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel. Sistem penggajian pegawai yang tidak memadai, mekanisme pengeluaran anggaran yang tidak efisien dan pengawasan penggunaan anggaran yang lemah,
 7. lembaga dimaksud menjalankan tugas dengan benar hanya pada tahun pertama dan kedua, maka setelah itu menjadi lembaga pemberantas korupsi yang korup dan akhirnya dibubarkan. Dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), tahun 2003 dengan lingkup tugas dan fungsi meliputi koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan, monitoring, berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002, berusaha untuk tidak mengulang kegagalan lembaga-lembaga sebelumnya.

Kondisi korupsi di Indonesia masuk dalam kategori kronis dari waktu ke waktu, karena secara umum sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masih belum berorientasi sepenuhnya terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karenanya tidak mengherankan bila Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia berdasarkan survey Transparansi Internasional, memperoleh indeks pada kisaran angka 2 dari tahun 2004 hingga tahun 2007. IPK hingga saat ini diyakini sebagai pendekatan yang sah untuk melihat tingkat korupsi di suatu negara.

Berdasarkan studinya Transparansi Indonesia rendahnya IPK Indonesia disebabkan oleh adanya praktek korupsi dalam urusan layanan pada bidang bisnis, antara lain meliputi ijin-ijin *usaha* (ijin domisili, ijin usaha, HGU, IMB, ijin ekspor, angkut barang, ijin bongkar muat barang), pajak (restitusi pajak, penghitungan pajak, dispensasi pajak), pengadaan barang dan jasa pemerintah (proses tender, penunjukkan langsung), proses pengeluaran dan pemasukan barang di pelabuhan (bea cukai), pungutan liar oleh polisi, imigrasi, tenaga kerja, proses pembayaran termin proyek dari KPKN (Kantor Perbendaharaan Kas Negara).

Hasil dari studi yang dilakukan TI ini sejalan dengan Studi Integritas yang dilakukan oleh Direktorat Litbang KPK di tahun 2007. Bahwa unit-unit layanan tersebut seperti Pajak, Bea cukai, layanan ketenagakerjaan, dan keimigrasian masih memperoleh nilai skor integritas yang rendah. Dengan rentang nilai 0-10, layanan TKI di terminal 3 memiliki skor integritas yang rendah yakni 3,45 sementara layanan pajak mempunyai skor yang sedikit lebih baik yakni 5,96. Skor integritas unit layanan yang ada di Indonesia ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan di negara lain seperti Korea. Di Korea, rata-rata skor integritas sudah berada di 7 dan telah banyak unit layanan yang memiliki nilai integritas di atas 8 bahkan sudah ada yang mencapai nilai 9.

Ironisnya, berdasarkan studi ini, justru rendahnya kualitas layanan yang diterima publik selama ini menyebabkan tumbuhnya persepsi dalam masyarakat (pengguna layanan) bahwa pemberian imbalan merupakan hal yang wajar dalam proses pengurusan pelayanan. Pemberian imbalan saat pengurusan layanan dianggap sebagian besar responden dalam penelitian ini sebagai tanda terima kasih atas pelayanan yang diberikan. Artinya mereka kurang memahami bahwa layanan yang mereka terima tersebut merupakan hak yang memang

seharusnya mereka terima, sementara pemberi layanan memang memiliki kewajiban dan tugas untuk memberi layanan kepada mereka. Kekurangpahaman masyarakat terhadap tugas dan kewajiban pemberi layanan membuat mereka merasa berhutang budi sehingga mereka membalas layanan yang telah mereka terima dengan memberikan imbalan kepada pemberi layanan tersebut.

Attitude atau perilaku dalam menerima mau pun memberikan suap, kejahatan korupsi yang melibatkan perbankan, pengadaan barang dan jasa secara nasional yang korup, *money politic*, *money laundering*, korupsi oleh penegak hukum merupakan kasus korupsi di Indonesia yang harus ditangani lebih efektif.

Semua informasi tersebut merupakan kondisi riil tentang luas dan kompleksnya korupsi di Indonesia yang membutuhkan Strategi Pemberantasan Korupsi yang Sistemik.

Kegagalan strategi pemberantasan korupsi di masa lalu adalah pelajaran bagi bangsa untuk menetapkan langkah ke depan strategi dalam pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi idealnya harus mengandung dua unsur, yaitu penindakan dan pencegahan. Dua unsur tersebut harus diusahakan agar dapat berjalan seiring saling melengkapi yakni korupsi harus dipetakan secara seksama dan dicari akar permasalahannya kemudian dirumuskan konsepsi pencegahannya. Sementara tidak pidana korupsi yang terus berlangsung harus dilakukan penegakan hukum secara konsisten, profesional agar pelanggaran serupa tidak terjadi lagi di kemudian hari. Apabila pendekatan tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten, maka diharapkan pemberantasan korupsi dapat diwujudkan dengan lebih efektif, sistemik, berdaya guna, dan berhasil guna.

Indonesia bebas korupsi memang masih jauh panggang dari api. Korupsi memang telah menjadi penyakit akut bangsa ini. Dan,

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) hadir memang untuk menyembuhkan penyakit yang mengerikan itu. Korupsi merupakan salah satu masalah terbesar yang di hadapi oleh Indonesia dewasa ini. Setiap penguasa baru pada awalnya selalu menjanjikan akan melakukan tindakan hukum yang tegas terhadap para koruptor. Termasuk dalam hal ini adalah penguasa baru Indonesia. Umumnya janji tersebut tidak pernah dilaksanakan dan dipenuhi secara sungguh-sungguh. Namun janji-janji serupa yang dibuat oleh penguasa, tetap disambut dengan suatu harapan bahwa janji tersebut dapat dilaksanakan secara serius. Meski upaya pemberantasan korupsi semakin meningkat dalam tahun-tahun terakhir, harus diakui belum terlihat tanda-tanda yang meyakinkan bahwa masalah korupsi dapat segera diatasi.

Indonesia masih tetap termasuk dalam peringkat lima negara tertinggi tingkat korupsinya di seluruh dunia. Usaha pemberantasan korupsi jelas tidak mudah. Kesulitan itu terlihat semakin rumit, karena korupsi kelihatan benar-benar telah menjadi budaya pada berbagai level masyarakat. Meski demikian, berbagai upaya tetap dilakukan, sehingga secara bertahap korupsi setidaknya-tidaknya bisa dikurangi, jika tidak dlenyapkan sama sekali.

Keberadaan KPK sebagai lembaga *ekstraordinary* bukan tanpa sebab. Dia dilahirkan tidak nihil konteks. Setidaknya ada dua alasan baik dari konsideran maupun penjelasan UUKPK. Pertama, bahwa korupsi dianggap sebagai *ekstraordinary crime* yang merugikan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional sehingga dibutuhkan pendekatan *ekstraordinary* pula dalam membasminya. Kedua, bahwa KPK didirikan karena lembaga konvensional yang menangani pemberantasan korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien, ini tidak hanya merujuk pada kepolisian dan kejaksaan, tetapi juga lembaga-lembaga pemberantasan korupsi lainnya yang pernah didirikan sebelum KPK berdiri seperti

Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan lain-lain.

Apabila dilihat dalam sistem peradilan pidana Indonesia bahwa pelaksanaan dan penyelenggaraan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Badan-badan tersebut yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Dalam kerangka kerja sistematis ini tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya dalam suatu sistem yang disebut sistem peradilan pidana. Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto mengatakan: Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*).

Kalau kita lihat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kerangka demikian dapat diasumsikan bahwa KPK terdapat dalam sistem tersebut walaupun yang ada di dalam *Criminal Justice System* KUHP itu hanya kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri dan lembaga pemasyarakatan, namun dalam menjalankan tugasnya KPK berada di dalam sistem peradilan pidana dan berkemungkinan besar dalam menjalankan tugas tersebut bersinggungan dengan lembaga-lembaga khususnya kepolisian dan kejaksaan. Muladi menegaskan makna *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam :

- a. Sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum.
- b. Sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif.
- c. Sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam maghayati pandangan-pandangan,

sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Keselaran dan keterkaitan antara sub sistem yang satu dengan yang lainnya merupakan mata rantai dalam satu kesatuan. Setiap masalah dalam salah satu sub sistem, akan menimbulkan dampak pada subsistem-subsistem yang lainnya. Demikian pula reaksi yang timbul sebagai akibat kesalahan pada salah satu sub sistem akan menimbulkan dampak kembali pada sub sistem lainnya. Keterpaduan antara subsistem itu dapat diperoleh bila masing-masing subsistem menjadikan kebijakan kriminal sebagai pedoman kerjanya. Oleh karena itu komponen-komponen sistem peradilan pidana, tidak boleh bekerja tanpa diarahkan oleh kebijakan kriminal.

UU KPK mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan Pengadilan Khusus Korupsi. Pembentukan dua institusi ini merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan legislatif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Namun, dalam pelaksanaannya ternyata tidak semudah yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Karena dalam praktek, baik yang sudah terjadi atau baru diprediksikan akan terjadi, ternyata pelaksanaan kerja KPK dan terbentuknya Pengadilan Khusus Korupsi terbentur banyak permasalahan.

Komisi Pemberantasan Korupsi atau disingkat menjadi KPK merupakan suatu komisi khusus yang dasar pendiriannya diatur dalam Pasal 43 UUPTPK dan secara lebih dalam diatur dalam UU KPK. Kekhawatiran terhadap kredibilitas KPK sebagai lembaga baru adalah hal yang wajar, mengingat di tangan badan inilah harapan terakhir pemberantasan korupsi di Indonesia. Saat ini KPK sedang menangani penyelidikan dan penyidikan dalam kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara. Penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus-kasus tersebut termasuk salah satu penyelidikan dan penyidikan yang

pertama dilakukan oleh KPK. Keseriusan KPK menangani kasus tersebut dapat dijadikan ukuran kemampuan dan keseriusan dalam memberantas korupsi di masa yang akan datang.

Pasal 43 UUPTPK menyebutkan bahwa tugas dan wewenang KPK adalah melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas KPK diatur secara rinci dalam Pasal 6 UUKPK, yaitu:

1. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
5. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Atas tugas yang diemban oleh KPK maka KPK diberikan wewenang :

- a. Dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang 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. Dalam melaksanakan wewenang tersebut maka KPK berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.
- c. Dalam hal KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti

- dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empatbelas) hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- d. Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.
 - e. Dalam pelaksanaan tugasnya Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai satu fungsi khusus yang ditugaskan untuk melakukan supervisi terhadap pelaksanaan penegakan hukum dibidang Korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung. Koor Sub Supervisi merupakan satu unit yang berada dibawah Deputi Penindakan merupakan fungsi yang ditugaskan untuk melakukan supervisi tersebut, didalam pelaksanaan tugasnya Koor Sub yang selalu melakukan pemantuan terhadap pelaksanaan penyidikan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Polri maupun Kejaksaan.

Hubungan fungsional dan koordinatif antara Kejaksaan dan Kepolisian dengan KPK dapat dilihat dengan jelas dalam penjabaran Pasal 6 UUKPK seperti telah disebut di atas. Dalam pasal tersebut terlihat betapa besar peran, tugas dan wewenang dari KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Selanjutnya, mengenai hal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum dari UUKPK, KPK:

- a. dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah
- b. ada sebagai "*counterpartner*" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif;
- c. tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan;

- d. berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*);
- e. berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*) yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan.

Dari penjelasan ini, maka disimpulkan bahwa komisi harus menjadikan Kepolisian maupun Kejaksaan sebagai '*counter partner*' yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Hal ini dapat dipahami mengingat keberadaan KPK tidak sampai pada daerah-daerah terutama Kabupaten dan Kota.

Apabila KPK melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sendiri akan mengakibatkan timbulnya berbagai kesulitan serta pembengkakan pembiayaan yang sangat besar. Sehingga untuk penyidikan dan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi secara teknis dan praktis dengan tetap di bekerjasama dan supervisi oleh KPK. Demikian pula tentang fungsi KPK untuk tidak memonopoli penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta fungsi lainnya, yaitu sebagai pemicu dan pemberdaya institusi dan fungsi melakukan supervisi dan memantau instansi yang telah ada, menandakan bahwa dalam hubungan fungsional antara KPK dengan Kejaksaan dan/atau Kepolisian akan tetap memberikan peran yang besar kepada kedua lembaga terdahulu itu untuk melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

Selain itu dalam undang-undang juga diberikan persyaratan terhadap perkara yang dapat diambil alih oleh KPK, yaitu :

- a. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindak lanjuti;

- b. proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- c. penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- d. penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
- e. hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
- f. keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang :

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

Pembentukan KPK dan pengadilan korupsi ini tidak seluruhnya ditanggapi dengan positif, karena tugas dan wewenang KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi adalah tidak pada tempatnya karena sebenarnya Kejaksaan masih mampu untuk melaksanakan tugas tersebut dengan baik, sehingga dengan diberikannya KPK tugas dan wewenang seperti itu seperti

mengibiri Kejaksaan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa dari pada pemerintah mengeluarkan banyak dana dan tenaga untuk membentuk KPK sertasarana dan prasarananya akan lebih baik jika pemerintah membangun dan memperkuat Kejaksaan baik dari segi finansial dan sumber daya manusia sehingga Kejaksaan dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam menjalankan penyidikan dan penuntutan khususnya dalam perkara korupsi secara optimal.

Mencermati perkembangan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas lembaga pemberantasan korupsi KPK. Ternyata keberadaan KPK sebagai lembaga *ekstraordinary* membawa masalah kecemburuan institusi penegakan hukum konvensional. Hal ini terjadi karena kesalahan kolektif kita bersama dengan pemerintah dan DPR periode lama memegang porsi yang lebih besar.

Ini dikarenakan dalam kurun 2004 hingga saat ini, reformasi institusi penegakan hukum konvensional tidak dilakukan secara optimal. Padahal preposisi keberadaan KPK salah satunya adalah belum efektifnya institusi penegakan hukum konvensional. Dalam arti bahwa ketika reformasi institusi penegakan hukum ini telah tercapai maka keberadaan KPK pun mungkin tidak akan lagi diperlukan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pada dasarnya, penegak hukum merupakan upaya yang secara sengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tegaknya hukum itu dalam arti sempit identik dengan tegaknya Undang-Undang. Akan tetapi, dalam arti luas tegaknya hukum adalah upaya menjamin tegaknya hukum dalam nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Dengan kata lain yang lebih luas lagi, bahwa yang ditegakkan itu hukum dalam suatu sistem, bukan menyangkut

peraturan dalam arti formal, tetapi juga institusinya dan bahkan nilai-nilai yang tercermin di dalam masyarakat.

Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) benar-benar dirasakan dampaknya ketika berhasil memenjarakan Gubernur NAD Abdulah Puteh, oleh MA Puteh dihukum 10 tahun penjara dan denda Rp 500 juta subsider enam bulan penjara. Puteh terbukti bersalah melakukan perbuatan yang memperkaya diri. Selain itu, Puteh juga harus membayar ganti rugi kepada negara sejumlah Rp 6,564 miliar yang harus dipenuhi paling lambat satu bulan setelah putusan kasasi itu dibacakan. Bila tidak membayar ganti rugi itu maka terdakwa akan dikenai tambahan pidana penjara selama tiga tahun. Puteh adalah satu-satunya gubernur aktif yang berhasil diproses KPK karena dianggap menyalahi aturan keuangan negara dan pembelanjaan helikopter dinas Gubernur. Bahkan kasus Abdulah Puteh kemudian ikut menguak praktek "jual-beli" putusan Pengadilan yang dilakukan oleh pengacaranya. Dampak kehadiran KPK bahkan meningkat drastis semenjak berhasil membongkar kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU) di tahun 2004.

Format pemberantasan korupsi KPK juga dilengkapi dengan sistem peradilan adhoc tipikor, baik di tingkat Pertama, Banding hingga pada tingkat Kasasi. Selain itu KPK juga dilengkapi berbagai tugas dan wewenang yang sangat luas dan kuat. Hal ini barangkali bisa menjadi cerminan, entah karena sudah sangat frustasi menghadapi berbagai jurus pat-gulipat koruptor, atau karena hendak menunjukkan besarnya komitmen politiknya maka pada tahun 2002 Pemerintah dan DPR memberi tugas dan wewenang KPK luas sekali, seperti termaktub pada pasal 6, pasal 7, pasal 8, pasal 9 dan pasal 10 UUKPK. Tugas dan Wewenang penting yang dimaksud adalah melakukan koordinasi, supervisi dengan lembaga penyidik lainnya.

Penjelasan di atas menggambarkan bahwa selama ini pemberantasan korupsi memang dirasakan kurang efektif dan memiliki dampak yang cukup signifikan. Oleh karena itu kehadiran KPK amat dibutuhkan. Dengan menilik segudang perkara BLBI, Hotel Hilton, Skandal Bank Century, *Illegal Logging*, dan mega kasus korupsi lainnya, banyak pihak mulai mempertanyakan peran KPK. Sejauh mana wewenang koordinasi dan supervisi yang dimiliki KPK dipakai untuk mengefektifkan penanganan perkara korupsi. Hal ini tidak terlepas dari hasil kerja Timtas Tipikor yang sengaja dibentuk Presiden untuk membantu mempercepat penanganan kasus korupsi yang selama ini sering menjadi permasalahan koordinasi di Kepolisian dan Kejaksaan. Tidak jarang sebuah perkara ulang-alik dari Kejaksaan ke Kepolisian dan sebaliknya hanya karena kurang lengkapnya berkas atau kelengkapan lainnya.

Bahkan presiden SBY sendiri telah mengkritik kinerja Kepolisian dan Kejaksaan dalam penanganan kasus korupsi. Sebut saja korupsi Bankom di Mabes Polri justru tenggelam, demikian pula kasus Dakwaan Ringan oleh Jaksa di PN Jakbar dalam kasus bandar sabu Harsono, tentu jauh dari rasa keadilan rakyat. Oleh karena itu tidak mengherankan bila presiden sendiri mempersilakan KPK mengambil alih kasus-kasus yang mandek di kedua lembaga penyidik tersebut.

Wewenang sudah demikian luas dan kuat, sehingga KPK dengan mudah lakukan langkah-langkah supervisi dan dilanjutkan dengan pengambil alihan penanganan perkara. Apalagi hal ini telah diatur di ayat 3 dan ayat 4 di Pasal 8 UU No. 30 tahun 2002. yang bunyinya seperti:

- a. Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas)

hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.

- b. Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

UUKPK secara jelas telah memberikan kewenangan kepada KPK yang sangat kuat dan besar untuk melakukan pencegahan serta pemberantasan korupsi secara sistemik dan menjadikan KPK sebagai tonggak utama dalam pemberantasan korupsi. Ironisnya, fakta menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini, pun setelah KPK lahir, korupsi di Indonesia semakin meningkat baik dari aspek kualitatif maupun kuantitatif. Bahkan saat ini, korupsi sudah merambah semakin luas mulai dari tingkat pusat sampai pada level desa dan sudah sangat menggerogoti lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Korupsi yang seakan-akan telah mendarah daging di Indonesia, membuat banyak orang merasa apatis dalam membasminya. Korupsi telah menjadi perilaku di hampir seluruh struktur pemerintahan dan bahkan institusi di luar struktur pemerintahan. Jelasnya korupsi secara perlahan namun meyakinkan telah menjadi mentalitas birokrasi pemerintah baik di pusat maupun yang berada di daerah-daerah.

Kasus-kasus korupsi menyebar ke semua daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Sejumlah anggota DPR dan DPRD dijatuhi hukuman penjara oleh pengadilan karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Salah satu contoh konkrit adalah Tindak korupsi politik (*money politics*) yang terjadi hampir dalam setiap peristiwa pemilihan pejabat politik daerah, dari level desa hingga provinsi, aroma politik uang juga sangat kuat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Tindak Pidana Korupsi, pertama dan terutama adalah tindakan yang terkait erat dengan kekuasaan. Meski ada keragaman dalam pendefinisian tentang korupsi, secara umum korupsi diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi. Berdasarkan pengertian tersebut terlihat jelas bahwa korupsi bukanlah tindakan kriminal biasa, mal administrasi dan mis manajemen, namun lebih merupakan kejahatan yang berhubungan dengan kekuasaan. Sebagai tindakan yang terkait erat dengan kekuasaan, korupsi bukanlah semata-mata perilaku yang bersifat individual. Korupsi bisa berbentuk lebih dari sekedar suap dan pemerasan tapi juga dapat berbentuk jejaring antara birokrat, politisi, aparat penegak hukum.

Ketika dunia penegakan hukum di Indonesia menggelinding dengan memasuki babak baru, ketika banyak kasus korupsi berhasil dibongkar dan pelakunya diseret ke gerigi besi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kondisi itu patut disyukuri masyarakat, karena hal itu merupakan sebuah keniscayaan bagi terciptanya keadilan dalam tatatan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kerja keras KPK mengungkap praktik korupsi telah mampu memberikan angin segar bagi terciptanya pondasi fundamental sistem hukum yang lebih baik dan kuat di Indonesia. Tindakan KPK yang tidak pandang bulu dalam menyeret pelaku korupsi atau pencurian uang Negara membuat banyak masyarakat menaruh harapan besar kepada institusi penegak hukum yang dibentuk pasca reformasi tersebut.

Berbagai gebrakan KPK dalam membongkar praktik korupsi di tataran elit petinggi negara atau oknum penegak hukum merupakan sebuah prestasi membanggakan yang sulit ditandingi lembaga hukum lainnya. Berkaca dari itu, KPK memiliki niatan baik yang ingin melenyapkan segala bentuk tindak pidana korupsi di setiap institusi birokrasi pemerintahan. Di samping itu, KPK ingin menciptakan rasa

keadilan hukum bagi masyarakat yang selama ini sudah muak melihat sepak terjang perilaku elit pejabat atau oknum penegak hukum yang dengan seenaknya sendiri menikmati uang negara, yang sejatinya digunakan untuk program rakyat.

Masalahnya, selama itu pula masyarakat hanya bisa berharap terciptanya sistem hukum yang lebih baik dan keberadaan KPK menjawab segala keresahan masyarakat yang mengidamkan terciptanya penegakan hukum yang berkeadilan. Namun kinerja KPK yang giat dalam memberantas korupsi membuat penegakan hukum menjadi lebih bertaji dan mempunyai taring dan menimbulkan dampak menakutkan bagi koruptor maupun orang yang akan melakukan korupsi. Kinerja KPK yang berani memenjarakan siapapun orang bersalah tanpa pandang bulu.

Hal ini dapat dilihat dari sejak KPK berdiri sampai sekarang telah memproses 1 orang penyidik (KPK), 1 orang jaksa, 2 orang hakim, dan 3 lawyer, dan sekitar 150 orang PN. Selain itu dari data yang ada selama periode 2008-2009 KPK berhasil menyeret 11 orang Anggota DPR/DPRD, 1 orang Komisi Negara, 7 orang Dewan Gubernur/pejabat BI, 10 orang Kepala Daerah, 13 orang Duta Besar, pejabat Konsulat, Imigrasi, 16 orang pejabat Eselon, 3 orang pejabat BUMN, 16 orang Swasta dan 1 orang BPK. Ini merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi KPK. Untuk itu, ke depannya KPK harus bisa menjadi institusi yang lebih berani menggelorakan perang terhadap korupsi. KPK wajib melawan arus lembaga penegak hukum lainnya yang selama ini dikenal lembek dalam menangani kasus hukum yang melibatkan petinggi negara.

Korupsi di Indonesia berkembang secara sistemik. Bagi banyak orang korupsi bukan lagi merupakan suatu pelanggaran hukum, melainkan sekedar suatu kebiasaan. Dalam seluruh penelitian perbandingan korupsi antar negara, Indonesia selalu menempati posisi paling rendah. Perkembangan korupsi di Indonesia juga mendorong pemberantasan korupsi di

Indonesia. Namun hingga kini pemberantasan korupsi di Indonesia belum menunjukkan titik terang melihat peringkat Indonesia dalam perbandingan korupsi antar negara yang tetap rendah. Hal ini juga ditunjukkan dari banyaknya kasus-kasus korupsi di Indonesia.

Tindak pidana Korupsi di Indonesia sudah meluas di masyarakat. Perkembangannya pun terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi maupun jumlah kerugian keuangan negara. Kualitas tindak pidana korupsi yang dilakukan juga semakin sistematis dengan lingkup yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor utama penghambat keberhasilan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketidakberhasilan Pemerintah dalam memberantas korupsi juga semakin memperburuk citra Pemerintah di mata masyarakat yang tercermin dalam bentuk ketidakpercayaan dan ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum. Apabila tidak ada perbaikan yang berarti, maka kondisi tersebut akan sangat membahayakan kelangsungan hidup bangsa.

Menyadari hal tersebut, maka Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengamanatkan pentingnya memfungsikan lembaga-lembaga negara secara proporsional dan tepat, sehingga penyelenggaraan negara dapat berlangsung sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan MPR tersebut juga mengamanatkan bahwa untuk menghindari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, setiap Penyelenggara Negara harus bersedia mengumumkan dan diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat. Selanjutnya diamanatkan pula bahwa penindakan terhadap pelaku korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga.

Tindak lanjut dari TAP MPR RI No. XI/MPR/1998, maka telah disahkan dan diundangkan beberapa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum untuk melakukan pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi. Upaya tersebut diawali dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme. Konsideran undang-undang tersebut menjelaskan bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar- Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain. Hal tersebut dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.

Perbaikan di bidang legislasi juga diikuti dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai penyempurnaan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK). Konsideran undang-undang tersebut secara tegas menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tahun 2001, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 disempurnakan kembali dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Penyempurnaan ini dimaksudkan untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Pertimbangan bahwa sampai akhir tahun 2002 pemberantasan tindak pidana korupsi belum dapat dilaksanakan secara optimal dan lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien, maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menjadi dasar pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disingkat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan Pasal 6 UUKPK, maka tugas dari KPK ini meliputi: melakukan koordinasi dan supervisi terhadap upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh lembaga- lembaga yang berwenang, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Untuk tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sejak berdirinya sampai dengan triwulan keempat 2007, dari 479 kasus pengaduan masyarakat dan kasus dari sumber lainnya, KPK berhasil melakukan penyelidikan sebanyak 158 kasus. Dari 158 kasus yang diselidiki, 72 perkara ditingkatkan ke penyidikan, 60 perkara masuk ke penuntutan, 43 perkara telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan 41 diantaranya telah dieksekusi.

Untuk tugas pencegahan korupsi, dari 405.766 penyelenggara negara wajib lapor Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN), 241.845 PN telah melaporkan LHKPN nya kepada KPK. Sedangkan untuk gratifikasi, terjadi kenaikan yang cukup berarti dalam jumlah uang yang disita dan disetor ke kas negara, yaitu dari Rp0,- pada tahun 2004, menjadi Rp2.887.784.644,- pada akhir tahun 2007. Kegiatan

peningkatan kesadaran masyarakat pun terus dilakukan melalui sosialisasi dan pendidikan anti korupsi, serta implementasi *good governance*. Sedangkan untuk tugas monitoring, sejak tahun 2005 s.d 2007, telah dilakukan pengkajian sistem administrasi pertanahan pada Badan Pertanahan nasional (BPN); pengkajian sistem pelayanan imigrasi pada Kantor Imigrasi; pengkajian sistem administrasi impor di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; pengkajian sistem penempatan tenaga kerja Indonesia; dan pengkajian sistem pelayanan perijinan di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Untuk meningkatkan keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas KPK tersebut, dan mengingat pada akhir tahun 2007 terjadi perubahan pimpinan KPK, maka KPK perlu memperbaharui Rencana Strategik (Renstra) sebagai pedoman bagi setiap unit organisasi di KPK untuk melaksanakan tugasnya masing-masing.

Penyusunan Renstra KPK Tahun 2008-2011 menggunakan pendekatan Kartu Kinerja Berimbang (*Balanced Score Card*) yang selanjutnya disebut BSC. Pendekatan ini tidak hanya digunakan sebagai alat pencatat kinerja, tetapi juga banyak dimanfaatkan sebagai alat yang efektif untuk perencanaan strategik, yaitu sebagai alat untuk menerjemahkan visi, misi, tujuan, nilai dasar, dan strategi organisasi ke dalam rencana tindak yang komprehensif, koheren, terukur, dan berimbang.

Etika adalah studi tentang benar salahnya perbuatan manusia. Ada dua jenis perbuatan, yaitu: perbuatan manusia sebagai makhluk pada umumnya dan perbuatan manusia sebagai manusia. Hal yang pertama biasanya dilakukan tanpa disadari, seperti misalnya bernafas, bergerak, dan berfikir. Sedang yang kedua, yang disebut perbuatan manusiawi, adalah perbuatan yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan diketahui sendiri, serta atas dasar kebebasannya sendiri. Manusia dibedakan dengan binatang, sebab manusia adalah tuan dari perbuatannya

sendiri. Manusia menjadi tuan atas perbuatannya sendiri atas dasar akal pikiran dan kehendaknya yang bebas.

Etika adalah salah satu bagian dari filsafat. Filsafat sebagai suatu intepretasi tentang hidup manusia mempunyai tugas meneliti dan menentukan semua fakta konkret sampai pada dasarnya yang mendalam.persoalan-persoalan pokok filsafat mempunyai ciri khas, yaitu: dalam pemecahannya selalu menimbulkan pertanyaan-pertanyaan baru. Profesi adalah sebuah sebutan atau jabatan di mana orang yang menyandanginya mempunyai pengetahuan khusus yang diperolehnya melalui 'training' atau pengalaman lain, atau bahkan diperoleh melalui keduanya, sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/ saran atau juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri. Ada beberapa ciri khusus yang terdapat dalam pandangan umum tentang profesi, yaitu:

- a. Persiapan atau training Khusus. Sebuah persiapan adalah tindakan yang di dalamnya termuat pengetahuan yang tepat mengenai fakta fundamental di mana langkah-langkah profesional mendasarkan diri, demikian juga dengan kemampuan untuk menerapkan pengetahuan tersebut dengan cara yang praktis.
- b. Merujuk pada keanggotaan yang permanen, tegas dan berbeda dari keanggotaan yang lain. Kebanyakan negara dan masyarakat profesi atau kegiatan profesionalnya, maka setiap orang dituntut memiliki sertifikat, ijin usaha ataupun ijin praktik.
- c. Aseptibilitas sebagai motif pelayanan. Aseptibilitas atau kesediaan menerima, sebagai kebalikan motif menciptakan uang, adalah ciri khas dari semua profesi pada umumnya. Cita-cita sebuah profesi adalah pelayanana umum dan bukan pertama-tama menciptakan uang.
- d. Tindak pidana Korupsi adalah tindakan setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat

merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Komisi pemberantasan Korupsi yang selanjutnya disebut "Komisi" adalah : Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi pemberantasan tindak pidana Korupsi .

- e. Kode Etik Pegawai Komisi yang selanjutnya disebut "Kode Etik" adalah: Norma yang wajib dipatuhi oleh Pegawai Komisi dalam menjalankan tugas-tugas organisasi maupun menjalankan kehidupan pribadi.

Pegawai Komisi yang selanjutnya disebut "pegawai" adalah: Pegawai yang bekerja pada Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi, tenaga kontrak dan Tenaga Rekanan yang bekerja untuk Komisi dan di lingkungan Komisi.

Visi Komisi Pemberantasan Korupsi adalah "Mewujudkan Indonesia yang Bebas Korupsi". Visi tersebut merupakan suatu visi yang cukup sederhana namun mengandung pengertian yang mendalam. Visi ini menunjukkan suatu tekad kuat dari KPK untuk segera dapat menuntaskan segala permasalahan yang menyangkut KKN. Pemberantasan korupsi memerlukan waktu yang tidak sedikit mengingat masalah korupsi ini tidak akan dapat ditangani secara instan, namun diperlukan suatu penanganan yang komprehensif dan sistematis. Misi KPK adalah "Sebagai Penggerak Perubahan Untuk Mewujudkan Bangsa yang Anti Korupsi"

Dengan misi tersebut diharapkan bahwa Komisi ini nantinya merupakan suatu lembaga yang dapat "membudayakan" anti korupsi di masyarakat, pemerintah dan swasta di Indonesia. Komisi sadar bahwa tanpa adanya keikutsertaan komponen masyarakat, pemerintah dan swasta secara menyeluruh maka upaya untuk memberantas korupsi akan kandas ditengah jalan.

Diharapkan dengan partisipasi seluruh lapisan masyarakat tersebut, dalam beberapa tahun mendatang Indonesia akan bebas dari KKN.

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas koordinasi, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi; menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi; meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait; melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang.

Adapun tujuan dari dibuatnya Kode Etik KPK adalah :

1. Menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas Komisi;
2. Menghindarkan segala benturan kepentingan Pegawai Komisi;
3. Mewujudkan Indonesia bebas korupsi;
4. Sebagai penggerak perubahan untuk mewujudkan Bangsa yang Anti Korupsi

Ada 7 nilai-nilai dasar yang diharapkan dimiliki oleh pegawai KPK, yaitu;

1. Integritas;
2. Profesionalisme;
3. Inovasi;

4. Transparansi;
5. Produktivitas;
6. Religiusitas;
7. Kepemimpinan;

(1) Integritas

Adapun ciri-ciri dari sikap integritas yang harus dimiliki Pegawai Komisi adalah:

- a. Bersikap, berprilaku dan bertindak jujur terhadap diri sendiri dan lingkungan;
- b. Konsisten dalam bersikap dan bertindak;
- c. Memiliki komitmen terhadap visi dan misi Komisi;
- d. Objektif terhadap permasalahan;
- e. Berani dan tegas dalam mengambil keputusan dan resiko;
- f. Disiplin dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas dan amanah.

(2) Profesionalisme

- a. Berpengetahuan luas;
- b. Berketerampilan tinggi;
- c. Bekerja sesuai dengan kompetensi;
- d. Konsistensi dan bersungguh-sungguh dalam menjalankan tugas;

(3) Inovasi

- a. Kaya akan ide-ide baru;
- b. Selalu meningkatkan kemampuan daalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Sikap inovatif dalam peningkatan kermampuan daalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sangat diperlukan bagi pegawai KPK mengingat modus operandi dari Tipikor terus berkembang dan semakin rapi.

Sikap inovatif yang mungkin dimiliki oleh Pegawai Komisi adalah misalnya ide untuk bekerja sama dengan negara-negara ASEAN dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

(4) Transparansi

- a. Setiap pelaksanaan tugas dapat terukur dan dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Pelaksanaan tugas senantiasa dievaluasi secara berkala;
- c. Hasil tugas terbuka untuk semua stakeholder Komisi.

Prinsip transparansi merupakan bentuk tanggung jawab dari Pegawai Komisi baik kepada masyarakat, pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugasnya maupun hasil dari tugasnya. Prinsip ini sesuai dengan Pasal 20 UUKPK, yaitu KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporan secara terbuka dan berkala kepada Presiden RI, DPR dan BPK. Namun prinsip transparansi bagi Pegawai Komisi ini dibatasi oleh prinsip kerahasiaan dimana Pegawai Komisi harus merahasiakan kepada siapapun, langsung maupun tidak langsung, semua informasi rahasia selama melaksanakan tugas dan pekerjaan pada Komisi.

(5) Produktivitas

- a. Mampu bekerja keras;
- b. Mampu menggunakan sumber daya yang tersedia secara efektif dan efisien;
- c. Berorientasi terhadap hasil kerja yang sistematis, terarah dan berkualitas;
- d. Bekerja sesuai standar kinerja;
- e. Hasil kerja dapat dipertanggungjawabkan.

(6) Religiusitas

- a. Berkeyakinan bahwa setiap tindakan yang dilakukan berada di bawah pengawasan Sang Pencipta;
- b. Tekun melaksanakan ajaran agama;

- c. Mengawali setiap tindakan dengan niat ibadah;
- d. Apa yang dilakukan harus selalu lebih baik dari yang kemarin.

(7) Kepemimpinan

- a. Berani menjadi pelopor dan penggerak perubahan dalam pemberantasan korupsi;
- b. Dapat dipercaya untuk mencapai kinerja yang melebihi harapan;

Kewajiban pegawai KPK sikap dan perilaku:

- a. Bertoleransi terhadap agama orang lain.
- b. Berprilaku sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianut.
- c. Senantiasa menjaga sikap netral dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dugaan terhadap kasus korupsi sering kali berkaitan dengan keadaan harta kekayaan seseorang yang melebihi batas kemampuan tetapi dari sisi hukum belum tersentuh sedikitpun. Dalam kaitan ini kiranya memberantas korupsi haruslah dimulai dari pembenahan birokrasi untuk tidak suap menyuap dan dilanjutkan dengan penegakkan hukum yang konsisten dan tanpa diskriminasi baik karena jabatan, hubungan keluarga, maupun suku.
- d. Melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab, jujur, dan profesional.
- e. Bersikap ramah dan santun terhadap rekan kerja, bawahan, atasan dan setiap tamu Komisi.
- f. Kepatuhan

Selanjutnya aturan hukum, peraturan kepegawaian, Kode Etik Pegawai, serta sumpah dan janji Pegawai Komisi.

- a. Mematuhi segala peraturan dan ketentuan mengenai Gratifikasi dan LKHPN.
- b. Ketika berhenti bekerja dari KPK:

- c. Mengembalikan setiap dokumen dan peralatan Komisi yang dipergunakan untuk pelaksanaan tugas dan wewenang;
- d. Melakukan serah terima pekerjaan dan bahan-bahan yang berkaitan dengan kerja Komisi.
- e. Kerahasiaan :
 - a) Menjaga data dan/ atau informasi milik Komisi (softcopy maupun hardcopy) sehingga pihak-pihak yang tidak berhak, tidak dapat mengakses atau memperolehnya.
 - b) Menjaga kerahasiaan ruangan kerja dan menjaga peralatan Komisi yang menjadi tanggungjawabnya.
 - c) Merahasiakan (tidak mengungkapkan) kepada siapapun, langsung maupun tidak langsung, semua informasi rahasia selama melaksanakan tugas dan pekerjaan pada Komisi, kecuali atas perintah undang-undang, keputusan pengadilan atau arbitrase yang berkekuatan hukum tetap.
- f. . Komitmen dan Loyal
 - a) komitmen terhadap pencapaian Visi dan Misi Komisi;
 - b) memiliki loyalitas kepada Komisi dari pada teman sejawat.
 - c) mengesampingkan kepentingan pribadi atau golongan demi tercapainya visi dan misi Komisi.
- g. Menjalini dan membina hubungan dengan pihak eksternal hanya dalam konteks kepentingan Komisi dan kelancaran pelaksanaan tugas Komisi dan atas sepengetahuan atasan.
- h. Konsisten
 - a) melaporkan keatasan atau ke unit pengawasan internal apabila mengetahui adanya sangkalan telah terjadi suatu pelanggaran disiplin dan Kode Etik;
 - b) menghadapi dan menerima konsekuensi dari tindakan berdasarkan keputusan Komisi dan/ atau instruksi atasan;
 - c) menolak keputusan Komisi dan/ atau instruksi atasan yang tidak sejalan dengan Kode Etik.

Larangan Pegawai KPK Penyalahgunaan

- a. Menggunakan fasilitas kantor untuk kegiatan pribadi dan/ atau kegiatan yang tidak berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab yang diberikan Komisi;
- b. Menggunakan data dan/ atau informasi milik Komisi untuk hal-hal di luar tugas dan kewenangan Komisi;
- c. menyampaikan data dan/ atau informasi yang diketahui, didengar atau diperolehnya terutama terkait tugas-tugas Komisi yang wajib dirahasiakan, kepada pihak media atau pihak lain yang tidak berhak tanpa persetujuan tertulis Pimpinan Komisi.
- d. Pencemaran

Adapun tindakan yang digolongkan dapat digolongkan mencemari Komisi adalah:

- a. melakukan tindakan yang dapat mencemarkan nama baik Komisi;
- b. mendatangi tempat-tempat tertentu yang dapat merusak citra Komisi (kecuali karena urusan dinas atas perintah atasan);
- c. melakukan tindakan pelecehan seksual atau tindakan asusila lainnya.

Gratifikasi

Menerima gratifikasi sebagaimana dimaksud Pasal 12 B UUPTPK tentang Gratifikasi, pegawai negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

Dinyatakan dalam Pasal 11 UUPTPK: "Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua

ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya”.

Adapun perbuatan yang dilarang adalah menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya. Menerima hadiah berarti menerima suatu pemberian dari orang lain, bentuknya dapat berupa apa saja. Misalnya uang, barang, jasa atau kenikmatan lainnya. Sedangkan menerima janji berarti menerima suatu kesanggupan untuk memberi atau melakukan hal tertentu dari orang lain. Atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungannya dengan jabatannya, misalnya penyuap sedang mengurus suatu izin di kepolisian, lalu supaya izin itu dapat berjalan lancar pengurusannya dia memberi hadiah atau janji kepada pejabat polisi disana.

Sikap dan Prilaku

Larangan bagi Pegawai Komisi berkaitan dengan sikap dan prilaku sehari-hari dalam pelaksanaan kewajibannya adalah:

- a. bersikap diskriminatif melalui tindakan atau pernyataan terhadap rekan kerja, bawahan. Atasan dan setiap tamu Komisi;
- b. menerima tamu yang tidak ada sangkut-pautnya dengan pekerjaan di ruang kerja Pegawai Komisi.

Interaksi

- a. Berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dengan terdakwa, tersangka dan calon tersangka atau

keluarganya atau pihak lain yang terkait, yang penanganan kasusnya sedang diproses Komisi, kecuali oleh Pegawai yang melaksanakan tugas karena perintah jabatan;

- b. Melakukan kegiatan lainnya dengan pihak-pihak yang secara langsung atau tidak langsung yang patut diduga menimbulkan benturan kepentingan dalam menjalankan tugas, kewenangan dan posisi sebagai Pegawai Komisi.

Rangkap Jabatan

Rangkap jabatan yang dilarang bagi anggota Pegawai Komisi adalah:

- a. menjabat sebagai komisaris atau direksi suatu perseroan, organ yayasan, pengawas atau pengurus koperasi;
- b. memiliki jabatan profesi lainnya yang
- c. berhubungan dengan jabatan tersebut diatas;
- d. menjadi anggota maupun simpatisan aktif partai politik.

Adanya larangan rangkap jabatan ini sangat penting berkaitan dengan terjaminnya sifat independen dari Pegawai Komisi dalam menghadapi suatu kasus-kasus korupsi yang menyangkut suatu perseroan, organ yayasan, koperasi atau partai politik.

Pelaksanaan

Kode Etik dilaksanakan tanpa toleransi sedikitpun atas penyimpangannya. Diberikan sanksi tegas bagi Pegawai Komisi yang melanggarnya.

Pengawasan dan Sanksi

- a. Pimpinan unit kerja berkewajiban melakukan pengawasan terhadap bawahannya atas pelaksanaan Kode Etik;
- b. Sanksi atas pelanggaran Kode Etik diatur dalam Peraturan Kepegawaian Komisi;
- c. Penilaian atas tingkat pelanggaran Pegawai terhadap Kode Etik dan rekomendasi penjatuhan sanksi dilakukan oleh

Dewan Pertimbangan Pegawai untuk disampingkan kepada Pimpinan Komisi.

Sebagaimana tugas KPK dalam Pasal 8 Undang Undang No 20 tahun 2002 yaitu melakukan supervisi, dalam hal ini KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian dan penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.

Pelaksanaan tugas supervisi merupakan tanggung jawab dari Deputi Penindakan, dimana Deputi Penindakan membawahi 3 (tiga) Direktorat yaitu Direktorat Penyelidikan, Direktorat Penyidikan dan Direktorat Penindakan. Supervisi sendiri secara khusus dilakukan oleh Unit Koor Sub dimana Koor Sub merupakan bagian dari Direktorat Penyelidikan. Walaupun Unit Koor Sub tersebut merupakan bagian dari Direktorat Penyelidikan namun dalam pelaksanaan tugasnya melakukan supervisi juga melibatkan Direktorat Penyidikan dan Direktorat Penuntutan.

Pelaksanaan supervisi dalam hal ini pengawasan, penelitian dan penelaahan terhadap instansi Polri sampai saat ini terhadap instansi yang berwenang melakukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dan instansi yang bergerak dalam pelayanan publik

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

BAB VI PENUTUP

Aplikasi peran jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi berdasarkan Pola Operasi Masalah Korupsi meliputi mekanisme prosedur, kegiatan, operasi, sasaran dan jangkauan strategis dengan mengacu pada Surat Keputusan Jaksa Agung No. 132/JA/3/1999 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana. Mekanisme prosedur meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, pengendalian dan pengawasan serta administrasi penanganan perkara. Kegiatan penegakan hukum tindak pidana korupsi dilakukan melalui penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan eksekusi. Evaluasi pelaksanaan kegiatan penegakan hukum tindak pidana korupsi meliputi jangka waktu dan saluran laporan. Sasaran kegiatan adalah untuk menyelesaikan pelanggaran hukum tindak pidana korupsi; mengenakan hukuman pada pelaku tindak pidana korupsi; mengembalikan barang bukti kepada negara; mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi; dan jangkauan strategis untuk mengamankan pelaksanaan program pembangunan nasional; mengamankan kekayaan dan keuangan negara; mengusahakan terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Penegakan hukum tindak pidana korupsi memerlukan adanya keterpaduan antar unit di Kejaksaan, antar aparat penegak hukum dan lembaga/dinas terkait. Tanpa adanya keterpaduan, penegakan hukum menjadi terpecah (*fragmented*) sehingga tidak efektif dan efisien.

Jaksa seharusnya dapat berperan ideal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi, tetapi untuk mewujudkan peran ideal tersebut terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai ketentuan normatif mengenai tugas dan wewenang jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Ketentuan normatif sebagai legalitas peran jaksa, ternyata didalamnya terdapat beberapa ketentuan yang membatasi peran ideal jaksa. Maka, peran normatif jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi secara normatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu mengadakan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi putusan pengadilan. Untuk melaksanakan ketentuan normatif tersebut diperlukan adanya faktor-faktor pendukung lainnya seperti peraturan pelaksanaan, manajemen penyelesaian perkara, sumber daya manusia yang profesional, biaya dan fasilitas yang mencukupi. Oleh karena itu, yang ada adalah peran aktual jaksa melakukan penegakan hukum tindak pidana korupsi sebagaimana kenyataan adanya.

Profesionalisme jaksa dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi terkait dengan keahlian dan keterampilan (*expertise*), tanggung jawab (*responsibility*) dan kesejawatan (*partnership*). Kemampuan profesional mempunyai arti adanya peningkatan keterampilan/penguasaan teknis dan kematangan intelektual dengan mengikuti perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan. Tanggung jawab berupa integritas kepribadian yang harus ditampilkan melalui sikap mental yang baik dengan mempedomani Kode Etik, Tata Krama Adhyaksa dan Doktrin Tri Krama Adhyaksa dengan disertai keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Disiplin diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan tugas penegakan hukum tindak pidana korupsi yang diselesaikan secara cepat, tepat dan tuntas. Kesejawatan ditunjukkan dengan adanya satu kesatuan komando (*unity of command*) dan transparansi melalui kegiatan pemaparan (*expose*).

Budaya hukum jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi dilakukan dengan cepat, tepat dan tuntas. Berarti jajaran kejaksaan mengutamakan adanya kecepatan dan efisiensi sebagaimana model pengendalian kejahatan (*crime control model*). Model ini berbeda dengan *due process model* yang mengutamakan hak asasi manusia, sehingga jaksa lebih menggunakan pendekatan represif yang dapat mengabaikan hak-hak tersangka/terdakwa. Peran serta masyarakat untuk membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi telah cukup baik, hal itu tampak dari adanya laporan dan pengaduan masyarakat. Tetapi tidak semua laporan dan pengaduan itu diproses lebih lanjut, karena kurang akuratnya data atau kasusnya sedang diselesaikan secara internal oleh lembaga bersangkutan.

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

DAFTAR PUSTAKA

Arief, Barda Nawawi, 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

-----, 1996. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Badan Penerbit Undip, Semarang.

-----, 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Baktyi, Bandung.

-----, 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Blumberg, Abraham, 1969. "The Practice of Law as Confidence Game: Organizational Cooptation of a Profession". Dalam buku *Law and the Behavioral Sciences*, oleh Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay (ed). 2nd edition, Bobbs Merill Company Inc. New York.

Brotosusilo, Agus, dkk., 1994. *Penulisan Hukum*. Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Elliot, Kimberly Ann, 1999. *Korupsi dan Ekonomi Dunia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Goldstein, Joseph. 1976. *Criminal Justice, Law and Politics*. George F. Cole, Duxburg Press, Massachusetts.

Hamid, Edy Suandi dan Muhamad Sayuti, 1999. *Menyingkap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*. Aditya Media, Yogyakarta.

Husin, Kadri, 1998. "Pelaksanaan Hak-hak Tersangka/Terdakwa dalam Proses Peradilan Pidana Mewujudkan Hak Asasi Manusia" Disertasi, Program Pascasarjana UI, Jakarta.

-----, 1999. "Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia", Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Unila.

Hamzah, Andi, 1983. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta.

Jampidsus, 1999. "Implementasi Program Pidsus pada Era Reformasi". Raker Kejaksaan di Kejaksaan Agung, Jakarta.

-----, 2001. "Pembekalan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus" Rakernis Pidsus Kejaksaan, Jakarta.

Kadish, Sanford H., 1969. *The Processes of the Criminal Law*. Little Brown, Boston.

Klitgaard, Robert, 2001. *Membasmi Korupsi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Kartanegara, Satochid, 1951. *Hukum Pidana (Kumpulan Kuliah)*. Balai Lektur Mahasiswa, Jakarta.

Loqman, Loebby, 1987. *Pra-peradilan di Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta.

-----, 1997. "Tentang Putusan Bebas". Makalah dalam Diskusi Panel; Permasalahan dalam Pelaksanaan KUHAP dan Pemecahannya. Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta.

Lubis, Mochtar dan James C. Scott, 1993. *Korupsi Politik*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

-----, 1985. *Bunga Rampai Korupsi*. LP3ES, Jakarta.

Muladi, 1985. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Alumni, Bandung.

-----, 1988. "Peningkatan Wibawa Penegakan Hukum". Fakultas Hukum Unila, Bandar Lampung.

Mulyadi, Lilik, 2000. *Tindak Pidana Korupsi*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Packer, Herbert L., 1968. *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford University Press, California.

Patra, La, 1978. *Analizing the Criminal Justice System*. D.C Head and Company, Canada.

Prakoso, Djoko dan Ati Suryati, 1986. *Upetisme Ditinjau dari UUTPK*. Bina Aksara, Jakarta.

-----, 1990. *Peranan Pengawasan dalam Penangkalan Tindak Pidana Korupsi*. Aksara Persada Indonesia, Jakarta.

Prodjohamidjojo, Martiman, 2001. *Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Delik Korupsi*. Mandar Maju, Bandung.

Rahardjo, Satjipto, 1982. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung.

-----, tt. *Masalah Penegakan Hukum*. Sinar Baru. Bandung, Alumni, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 1980. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta.

-----, 1984. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

-----, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Sigler, J.A. 1981. *Understanding Criminal Law*. Little Brown & Co, Boston Toronto.

Supramono, Gatot, 1997. *Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perkreditan*. Alumni, Bandung.

Soewartojo, Juniadi, 1998. *Korupsi*. Balai Pustaka, Jakarta.

Sudarto, 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.

Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan R.I.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Eddy Rifai

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi