
LAPORAN PENELITIAN

Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)



Kerjasama:

LAPORAN PENELITIAN

Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi
Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penulis

Febri Diansyah
Emerson Yuntho
Donal Fariz

Supervisi:

Dadang Trisasongko

Konsultan Nasional:

1. **Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA**
2. **Zainal Arifin Mochtar H, SH, LLM**
3. **Dadang Trisasongko, SH**

Cetakan Pertama

Oktober 2011

Diterbitkan oleh

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV/D Nomor 6 Jakarta Selatan, DKI Jakarta Indonesia

Telp. +6221 79018885; +6221 7994015 Fax. +6221 7994005

www.antikorupsi.org

Dengan dukungan:

Eropa Union (EU) – UNODC (United Nation Office on Drugs and Crime)

DAFTAR ISI

PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I

Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kegunaan Penelitian
- E. Lokasi Penelitian
- F. Waktu Penelitian
- G. Metodologi
- H. Stuktur Penelitian

BAB II

KPK dan Tantangan Pemberantasan Korupsi

- A. Kondisi Pemberantasan Korupsi Indonesia
- B. Desentralisasi Korupsi
- C. Tantangan untuk KPK

BAB III

Koordinasi Dan Supervisi

- A. Tugas Koordinasi
- B. Tugas Supervisi
- C. Perkembangan Pelaksanaan Tugas Koordinasi dan Supervisi
- D. Kritik Koordinasi dan Supervisi Sebagai Tugas “Kelas Dua”
- E. Kendala Pelaksanaan Tugas Koordinasi dan Supervisi
- F. Hambatan di Lapangan
- G. Sentra Koordinasi Pemberantasan Korupsi

BAB IV

Penerapan Koordinasi dan Supervisi KPK

- A. Kasus Situbondo
 - a. Gambaran Kasus
 - b. Penanganan Kasus
 - c. Koordinasi dan Supervisi KPK
 - d. Penuntasan Kasus Korupsi
- B. Kasus Kendal
 - a. Gambaran Kasus
 - b. Penanganan Kasus
 - c. Koordinasi dan Supervisi KPK
 - d. Penuntasan Kasus Korupsi

BAB V

Koordinasi Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara

BAB VI

Penguatan Pemberantasan Korupsi

- A. Impelementasi Inpres No. 9 Tahun 2011
- B. Memaksimalkan Pelaksanaan UU KPK
- C. Kebijakan dan Kelambagaan yang Dibutuhkan
- D. Pelibatan dan Penguatan Kapasitas Masyarakat

BAB VII

Penutup

Daftar Pustaka

DAFTAR TABEL & GRAFIK

TABEL

Tabel 1: <i>Corruption Perception Index (CPI)</i> Indonesia 2001-2010	
Tabel 2: <i>Global Corruption Barometer (GCB)</i> Indonesia 2003-2010	
Tabel 3: 10 Daerah Laporan Dugaan Korupsi pada KPK Tertinggi 2004 – 2010	
Tabel 4: Penanganan Laporan Masyarakat di KPK Per: 2010	
Tabel 5: Kasus Dugaan Korupsi yang Diteruskan KPK ke Instansi Lain Per: 2010	
Tabel 6: SPDP yang diterima KPK	
Tabel 7: <i>Gap</i> SPDP ke KPK dengan Penanganan Kasus di Kepolisian dan Kejaksaan	
Tabel 8: Daftar Tersangka Dalam Kasus Situbundo	
Tabel 9: Vonis Kasus Korupsi Kas Daerah Kab Situbondo	
Tabel 10: Vonis Pengadilan Tipikor Kasus Kendal	
Tabel 11: Perbandingan Koordinasi Penegakan Hukum di 8 Negara	

GRAFIK

Grafik 1: Survey Integritas Lembaga Penegak Hukum Tahun 2010	
Grafik 2: Kasus Korupsi yang Ditangani KPK 2004-2010	
Grafik 3: Penyelamatan Aset dan Keuangan Negara oleh KPK 2004 – 2010	

BAB 1:

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia dari tahun ke tahun makin sistematis merasuki seluruh sendi kehidupan bernegara dan masyarakat. Perkembangan korupsi selama kurang lebih 30 tahun tidak semakin berkurang, bahkan semakin bertambah baik dari sisi kuantitatif maupun dari sisi kualitatif.¹

Dari aspek kerugian keuangan negara, hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memperlihatkan nilai korupsi yang terjadi di sejumlah instansi di Indonesia sangat besar dan cenderung meningkat setiap tahunnya. Hingga tahun 2007, dari laporan audit BPK terdapat 36.009 temuan pemeriksaan dengan nilai kerugian Rp.3.657, 71 triliun.² Data terakhir menyebutkan selama semester I 2008 hingga Semester I 2010, BPK menemukan indikasi kerugian negara senilai Rp 73,55 triliun³.

¹ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), 2002

² Badan Pemeriksa Keuangan RI, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2007. Hal. 287.

³ Diolah dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2008-2010.

Korupsi yang terus berlangsung bagaikan penyakit kanker yang sulit untuk disembuhkan.⁴ Korupsi tidak saja menyebabkan terjadinya kerugian pada keuangan negara namun juga berdampak terhadap terjadinya pelanggaran hak-hak sosial warga negara. Atas alasan dan kondisi itulah tindak pidana korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*).

Sebagai kejahatan luar biasa, penanganannya tidak dapat dilakukan secara biasa. Pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara biasa atau konvensional selama ini terbukti tidak efektif karena mengalami banyak kendala. Hal tersebut disebabkan karena virus korupsi tidak saja menyerang badan eksekutif dan legislatif. Melainkan juga menyeruak pada kalangan hakim, kejaksaan dan institusi kepolisian sebagai institusi penegak hukum.

Oleh karenanya dibutuhkan sebuah metode penegakan hukum secara luar biasa untuk memberantas korupsi dengan kewenangan yang luas biasa pula. Tidak bisa lagi hanya dengan mempercayakan pada kejaksaan dan kepolisian sebagai penegak hukum biasa. Kondisi tersebut yang memicu dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai suatu badan yang memiliki wewenang yang luas dan efisien dalam pemberantasan korupsi.

Dibentuknya KPK adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan korupsi. Sebagai badan yang diharapkan bertindak luar biasa dalam memberantas korupsi, KPK disertai 5 (lima) tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 (UU KPK), 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; dan
- e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tugas koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan dan monitoring merupakan tugas-tugas yang tidak dapat dilepaskan satu sama lain. Antara yang satu dengan yang lain saling berkelindan dalam pemberantasan korupsi. Hanya saja dalam pelaksanaan, bisa saja tugas tertentu lebih menonjol dibanding yang lain. Dalam hal ini, amatan publik tentunya lebih melihat KPK dalam pelaksanaan tugas penindakannya. Sementara tugas lainnya seperti koordinasi dan supervisi tidak begitu terlihat. Padahal tugas ini merupakan tugas utama KPK dalam mendukung institusi penegak hukum lainnya seperti kejaksaan, kepolisian dalam mempercepat pemberantasan korupsi.

Namun harus disadari membersihkan korupsi di Indonesia membutuhkan upaya yang luar biasa mengingat wilayah negara negara ini yang begitu luas. Wilayah

⁴ Keterangan Pemerintah di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Mengenai Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 30 Agustus 2001

Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia menjadi 1.9 juta mil persegi. Merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai 17.508 pulau. Terdiri dari 33 provinsi dan 398 kabupaten, 93 kota, 1 kabupaten administrasi, dan 5 kota administrasi di Indonesia.

Adanya kebijakan otonomi daerah berdampak pula pada penyebaran korupsi secara masif dan merata dari tingkat pusat hingga ke pelosok daerah. Penyebaran praktek korupsi di Indonesia setidaknya dapat dilihat dari laporan masyarakat yang masuk ke KPK. Laporan tahunan KPK 2010, menyebutkan sejak 2004 hingga Desember 2010, KPK menerima 45.301 laporan masyarakat yang berasal dari 33 provinsi bahkan dari luar negeri. Tidak semua laporan dapat ditindaklanjuti.⁵

Dari 45.301 laporan tentang korupsi yang masuk tersebut, hanya 2.849 laporan (6,29 %) yang dapat ditangani oleh KPK. Sedangkan selebihnya (42.452 laporan atau 93,71 %) diteruskan kepada instansi yang berwenang atau dikembalikan kepada pelapor karena harus melengkapi bukti atau tidak cukup bukti atau bukan korupsi.

Berdasar kondisi tersebut sangat sulit bagi KPK mengurus sendiri semua laporan korupsi di seluruh Indonesia. KPK hanya menangani sebagian kecil saja dan harus meneruskannya ke badan atau instansi lain yang bersinggungan dengan laporan itu.

Hal ini menunjukkan, tugas dan wewenang koordinasi dan supervisi KPK merupakan salah satu kewenangan strategis yang diberikan pada KPK. Di samping itu, tugas dan wewenang koordinasi serta supervisi ini tepat mendukung didesainnya KPK sebagai mekanisme pemicu (*trigger mechanism*) badan atau institusi lainnya dalam mempercepat pemberantasan korupsi.

KPK memang tidak didesain untuk menangani semua perkara korupsi dan tidak boleh memonopoli penanganan perkara korupsi. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan UU KPK menunjukkan bahwa tugas koordinasi dan supervisi merupakan tugas utama KPK. Dalam Penjelasan disebutkan "*Dengan pengaturan dalam Undang-Undang ini, Komisi Pemberantasan Korupsi:*"⁶

- a. *KPK 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;*
- b. *tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan;*
- c. *berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (trigger mechanism);*

⁵ Lihat Lampiran Laporan Tahunan 2010 Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁶ Lihat Penjelasan UU 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

- d. *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*

Sebagai koordinator, tentunya koordinasi dan supervisi menjadi tugas yang menjadi perhatian utama. Untuk efektifitas pelaksanaan tugas tersebut, KPK juga diberikan tugas penindakan dengan tanpa harus mencabutnya dari institusi penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan.

Namun berbeda dengan KPK, kinerja pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan tidak dapat maksimal karena memiliki sejumlah hambatan seperti kewenangan yang terbatas dan regulasi yang tidak menunjang. Hambatan lain yang muncul adalah karena kedudukannya dibawah eksekutif menyebabkan independensi kedua institusi hukum tersebut diragukan. Intervensi politik serta munculnya faktor non-teknis seperti praktek korupsi di internal penegak hukum menjadi penyebab terhambatnya upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh kedua institusi tersebut.

Hambatan tersebut sesungguhnya dapat diminimalisir dengan adanya koordinasi dan kerjasama antara semua institusi penegak hukum seperti KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. Jika koordinasi dan kerjasama ini dilakukan dengan baik maka akan semakin memudahkan untuk menjerat para pelaku korupsi, khususnya pelaku kelas kakap. Oleh karenanya memberdayakan institusi lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan dalam kerangka penguatan tugas koordinasi dan supervisi KPK dinilai sangat *urgent* untuk dilakukan.

Selain dari aspek penindakan, fungsi koordinasi dan supervisi dari KPK yang juga harus diperkuat adalah pada aspek pencegahan. Dibanding dengan langkah penindakan, kerja supervisi dan koordinasi KPK pada bagian pencegahan sudah dilakukan sejak 2004 lalu meski tidak mendapatkan perhatian publik maupun media secara luas. Koordinasi dan supervisi KPK pada aspek pencegahan juga dinilai penting dalam mendukung upaya pemberantasan korupsi menjadi lebih maksimal.

Selain di bidang penindakan, tugas Koordinasi KPK juga mencakup wilayah pencegahan. Seperti diatur pada Pasal 7 huruf (e), bahwa dalam melaksanakan tugas Koordinasi, KPK berwenang: meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Demikian juga dengan kewenangan Supervisi di bidang pencegahan. Pada Pasal 8 ayat (1), diatur: dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelahaan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang melaksanakan pelayanan publik.

Luasnya kewenangan KPK yang diberikan oleh undang-undang menjadikan penelitian ini tidak mungkin bisa mencakup semua kewenangan tersebut. Oleh

karena itu, sesuai dengan latar belakang pembentukan KPK, yaitu belum efektifnya lembaga penegak hukum yang lama dalam pemberantasan korupsi, maka penelitian ini akan dititik-beratkan pada kebijakan dan pelaksanaan koordinasi dan supervisi di bidang penindakan. Hal ini bukan berarti penindakan lebih penting daripada pencegahan, akan tetapi diharapkan dalam kesempatan yang lebih luas ke depan, penelitian yang lebih komprehensif tentang kebijakan dan pelaksanaan koordinasi dan supervisi di bidang pencegahan dapat dilakukan. Bahkan, untuk meningkatkan kinerja KPK dalam upaya memimpin pemberantasan korupsi di Indonesia, keseimbangan antara lima tugas KPK seperti yang diatur di Pasal 6 UU KPK sangat dibutuhkan.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini menyroti tiga permasalahan:

- a. Pelaksanaan tugas dan kewenangan Koordinasi dan Supervisi KPK khususnya dibidang penindakan.
- b. Kelembagaan Koordinasi dan Supervisi di KPK.
- c. Kebijakan KPK dan lembaga penegak hukum berkaitan dengan Koordinasi dan Supervisi pemberantasan korupsi.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan evaluasi dan memberikan rekomendasi terhadap penguatan KPK dalam fungsi koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi. Hal ini diharapkan akan berimplikasi pada penguatan Kepolisian dan Kejaksaan yang bersinergi dengan KPK dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi.

D. Kegunaan Penelitian

Diharapkan kegunaan penelitian ini adalah dapat menjadi acuan bagi KPK dalam memperkuat fungsi koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi.

E. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di empat kota yaitu Jakarta, Padang, Yogyakarta, dan Semarang.

F. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama 7 (tujuh) bulan dari Februari 2011 sampai September 2011.

G. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan tersebut dilakukan dengan metode :

- a. Wawancara dengan nara sumber yang relevan termasuk dari KPK, Kejaksaan dan Kepolisian, Lembaga Swadaya Masyarakat pada level nasional dan lokal.
- b. *Workshop* dengan narasumber dari KPK, Kejaksaan dan Kepolisian, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat yang diselenggarakan di Hotel Intercontinental Jakarta 31 Maret 2011.
- c. *Focus Group Discussions* dengan narasumber dari KPK, Kejaksaan dan

Kepolisian, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat yang diselenggarakan di Hotel Cemara Jakarta 24-25 Mei 2011.

- d. Menjadi peserta dan narasumber dalam Lokakarya Manajemen Terpadu Penanganan Korupsi di JCLEC, Semarang, yang dihadiri oleh perwakilan lembaga penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan KPK), dan lembaga terkait seperti PPATK dan Direktorat Jenderal Pajak pada Kementerian Keuangan RI.
- e. Studi Dokumen dari media, peraturan dan laporan internal dari KPK, Kejaksaan dan Kepolisian, dan dokumen lain yang bersifat tertutup.

H. Struktur Penelitian

Kajian dibagi dalam 7 (tujuh) bagian. Setelah Bagian Pendahuluan, Bagian Kedua mencermati tentang persoalan korupsi di Indonesia. Bagian ini membahas mengenai Kondisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia, Lembaga Penegak Hukum yang Menangani Korupsi (Kepolisian, Kejaksaan dan KPK) dan keberadaan KPK sebagai *Trigger Mechanism*. Pada Bagian Ketiga, menguraikan mengenai praktek koordinasi dan supervisi KPK dan mencermati dari fungsi supervisi dan koordinasi dari aspek hukum maupun kelembagaan.

Bagian Keempat, menjabarkan contoh penerapan yang dinilai berhasil dan dapat dijadikan acuan (*best practice*) dari fungsi koordinasi dan supervisi yang dijalankan KPK bersama Kepolisian dan Kejaksaan. Tiga perkara yang menjadi acuan adalah perkara korupsi di Situbondo, Kendal dan Langkat. Bagian kelima, membahas mengenai praktek koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi di berbagai negara. Bahasan yang diperdalam tidak saja aspek penindakan namun juga aspek pencegahan. Bagian keenam, adalah bagian penting dalam penelitian ini yang membahas mengenai upaya-upaya memperkuat dan memaksimalkan upaya pemberantasan korupsi khususnya dari aspek koordinasi dan supervisi. Bagian terakhir adalah bagian ketujuh yang merupakan kesimpulan dan rekomendasi dari hasil penelitian ini.

* * *

BAB II

KPK DAN TANTANGAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA

A. Kondisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Pemberantasan korupsi di Indonesia, dengan segala ketidakmaksimalannya sesungguhnya sudah mulai tumbuh sejak tahun 2004 hingga saat ini. Jika indeks Indonesia dalam *Corruption Perception Index* dijadikan salah satu indikator untuk membaca kondisi korupsi di Indonesia, tercatat dari tahun 2001 sampai 2003, indeks Indonesia stagnan di angka 1,9, kemudian meningkat di tahun 2004 terjadi kenaikan 0,8 poin dari tahun 2004 hingga 2010.

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

Tahun	Indonesia	
	CPI	Rangking
2001	1.9	88
2002	1.9	96
2003	1.9	122
2004	2.0	133
2005	2.2	137
2006	2.4	130
2007	2.3	143
2008	2.6	126
2009	2.8	111
2010	2.8	110

Sumber: transparency.org

Angka CPI ini bisa dilihat secara positif, akan tetapi indeks ini belum maksimal, karena dalam perjalanannya serangan balik (*fight back*) terhadap upaya pemberantasan korupsi terus terjadi; korupsi politik semakin menjadi-jadi; dana APBN dan Sumber Daya Alam dikorupsi melalui kebijakan dan persekongkolan elit oligarki, dan lembaga hukum produk reformasi dilemahkan secara sistematis melalui sarana-sarana demokrasi yang dibajak oleh elit.

Sektor-sektor yang dinilai paling rentan korupsi sebenarnya tidak mengalami perubahan signifikan sejak tahun 2003 hingga hari ini. Empat sector terkorup masih berada di Partai Politik, Parlemen, Pengadilan, dan Polisi. Di Tahun 2005 memang terdapat sedikit perbedaan, dimana Bea-Cukai (*Costum*) masuk dalam list ke-4 institusi terkorup di Indonesia. Akan tetapi, secara umum empat sektor terkorup dari tahun 2003 hingga 2010 masih sama. Selengkapnya dapat dilihat dari table dibawah ini:

Tabel 2: *Global Corruption Barometer (GCB) Indonesia 2003-2010*

Tahun	I	II	III	IV
2003	Pengadilan	Partai Politik	Utilitis	Polisi
2004	Partai Politik	Parlemen	Bea Cukai	Pengadilan
2005	Partai Politik	Parlemen	Polisi	Bea Cukai
2006	Parlemen	Polisi	Pengadilan	Partai Politik
2007	Polisi	Parlemen	Pengadilan	Partai Politik
2008	Parlemen	Pengadilan	Pelayanan Publik	Partai Politik

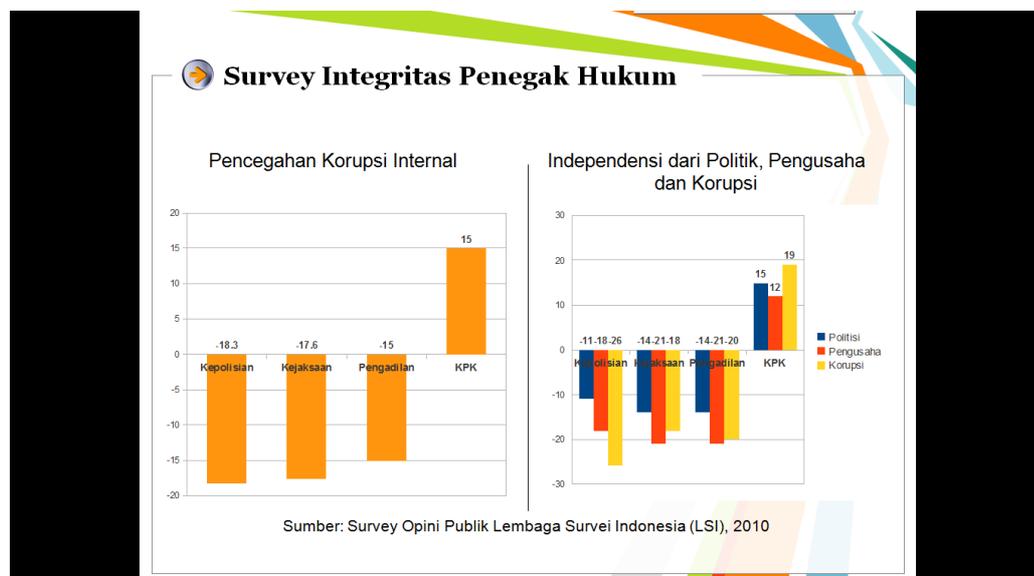
Sumber: Transparency.org

Dari 4 sektor yang paling terinfeksi korupsi diatas dapat, secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu: sektor Politik dan sektor Penegakan Hukum. Terkait dengan penguatan pemberantasan korupsi melalui tugas koordinasi dan supervisi, fokus penelitian ini tentu harus diarahkan pada sektor yang kedua, yaitu: Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Bagaimana institusi-institusi penegak hukum ini dinilai oleh publik? Berdasarkan hasil survey Lembaga Survey Indonesia (LSI) di tahun 2010, kita menemukan data yang menarik dan relative linier dengan pendekatan sector terkorup yang dilakukan oleh Transparency Internasional (TI) melalui GCB.

LSI membaca tingkat kepuasan public terhadap upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan dibawah kepemimpinan Presiden SBY, kemudian menurunkannya dengan memotret sisi integritas penegak hukum dari empat pendekatan:

Pertama, pencegahan korupsi internal. Nilai untuk kepolisian ternyata (-18,3); Kejaksaan (-17,6); Pengadilan (-15), dan KPK +15. *Kedua*, Independen penegak hukum dari politik. Kepolisian (-11); Kejaksaan (-14), Pengadilan (-14), dan KPK +15. *Ketiga*, Independensi dari pengusaha. Kepolisian (-18); Kejaksaan (-21); Pengadilan (-21), dan KPK +12. *Keempat*, Independensi dari korupsi. Kepolisian (-26), Kejaksaan (-18), Pengadilan (-20), dan KPK +19.

Grafik 1: Survey Integritas Lembaga Penegak Hukum Tahun 2010



Angka-angka diatas bukanlah nilai yang baik apalagi memuaskan. Terlihat dari semua indikator hanya KPK yang mendapatkan peringkat positif meskipun hanya berkisar dari nilai 15-26, sedangkan Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan

semuanya berada dibawah garis axis horizontal. Faktor yang paling berpengaruh dari empat indicator yang digunakan LSI tersebut adalah independensi penegak hokum dari pengusaha dan korupsi. Hal ini bisa diartikan, penegak hukum di Indonesia masih belum mampu secara maksimal meyakinkan publik bahwa mereka independen dan tidak terpengaruh dalam menjalankan tugasnya baik oleh kekuatan atau intervensi politik, rayuan pengusaha ataupun korupsi di internal institusi mereka sendiri.

Dalam konteks penguatan pemberantasan korupsi melalui pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi, potret yang diperlihatkan oleh survey LSI diatas tentu saja tetap perlu dimaknai secara kritis oleh KPK. Artinya, hingga tahun 2010 KPK belum maksimal melaksanakan fungsi koordinasi dan supervisinya terhadap penegak hukum. Penyebab dan kendala pelaksanaan fungsi ini akan dibahas lebih jauh pada bab khusus di penelitian ini.

B. Desentralisasi Korupsi

Pasca reformasi bergulir di Indonesia, bentuk sistem pemerintahan yang awalnya sentralistis kemudian bergeser pada distribusi kewenangan ke daerah. Dengan dasar amandemen UUD 1945, kemudian diundangkannya untuk pertama kali UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 tahun 2004 *jo* UU 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, maka desentralisasi sistem pemerintahan diterapkan di Indonesia. Semangat otonomi daerah ini dilihat secara positif oleh sejumlah kalangan, karena diharapkan bisa mengoreksi sentralisasi sumberdaya, keuangan dan kekuasaan yang selama ini ada di Jakarta atau pusat, kemudian bisa terdistribusi secara rasional melalui konsep otonomi daerah.

Akan tetapi, desentralisasi ini ternyata juga menyisakan masalah. Desentralisasi kewenangan ternyata juga berakibat pada desentralisasi korupsi. Tingkat korupsi di daerah tidak kalah hebat dan menghancurkan dibanding Jakarta. Berdasarkan catatan *Indonesia Corruption Watch* terdapat 148 kelapa daerah yang pernah terkait korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi, yaitu: 19 Gubernur, 1 Wakil Gubernur, 17 Walikota, 8 Wakil Walikota, 84 Bupati, dan 19 Wakil Bupati. Pergeseran kewenangan ke daerah yang tidak diikuti oleh pembenahan institusi penegak hukum dan perombakan system yang member peluang korupsi menjadikan daerah sebagai tempat korupsi baru. Modus korupsi yang dilakukan beragam, mulai dari korupsi konvensional dalam pengadaan barang dan jasa, penyalahgunaan keuangan dana bantuan social untuk kepentingan politik, penggelapan bantuan beras, hingga korupsi kebijakan dalam konsensi sumber daya alam seperti hutan dan tambang.

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

Tabel 3: 10 Daerah dengan Laporan Dugaan Korupsi pada KPK Tertinggi
(Tahun 2004 – 2010)

No.	Propinsi	Jumlah Laporan
1	DKI Jakarta	7329
2	Jawa Timur	3966
3	Sumatera Utara	3587
4	Jawa Barat	3100
5	Jawa Tengah	2675
6	Sumatera Selatan	1929
7	Sulawesi Selatan	1346
8	Riau	1306
9	Kalimantan Timur	1286
10	Jambi	875

Sumber: acch - kpk

Fenomena Desentralisasi Korupsi ini tidak mungkin bisa dihadapi dan diberantas oleh KPK sendirian. Terutama karena KPK memang lebih didisain oleh undang-undang sebagai pendorong dengan fungsi *trigger mechanism*. Dan, KPK pun sampai akhir tahun 2011 ini belum mempunyai kantor perwakilan dengan delegasi kewenangan yang utuh selain perwakilan untuk pelaporan di Nanggroe Aceh Darusalam.

Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM (PuKAt Korupsi FHUGM) pernah memberikan rekomendasi agar KPK membentuk kantor perwakilan daerah, dengan alternatif sebagai berikut⁷:

1. **Model Sentralisasi:** KPK hanya satu, akan tetapi dimungkinkan:
 - a. Penguatan pemberantasan korupsi di daerah dengan memaksimalkan kewenangan koordinasi, supervisi, dan monitoring;
 - b. Membentuk *special force* daerah yang bersifat *ad hoc* tergantung kebutuhan KPK dalam pelaksanaan tugasnya.
2. **Model dekonsentrasi:** ada pelimpahan tugas dan kewenangan dari KPK pusat di Jakarta ke KPK perwakilan di daerah, dengan tiga varian: dekonsentrasi sebagian, dekonsentrasi sebagian yang bergeser menjadi dekonsentrasi penuh, atau langsung dekonsentrasi penuh.

Model dekonsentrasi ini memiliki sejumlah catatan:

⁷ Pusat Kajian Antikorupsi FHUGM, *Policy Paper; Studi Kelayakan KPK Perwakilan*, PuKAt FHUGM, LDF, Yogyakarta, 2009

- a. Adanya potensi pelemahan KPK di daerah karena system pengawasan yang belum cukup kuat
- b. Kurang sesuai dengan prinsip pelaksanaan tugas KPK sebagai *trigger mechanism*;

Masing-masing alternatif yang diusulkan oleh PuKAt Korupsi FHUGM tersebut tentu punya kelebihan dan kekurangan. Namun, hingga saat ini KPK hanya berada di Jakarta, meskipun tercatat pernah mengusulkan pada DPR agar membentuk sejumlah KPK perwakilan. Secara parallel, pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, pengadilan khusus ini pun ternyata dalam perkembangannya sudah mulai bekerja di daerah. Tahap pertama, dibentuk pengadilan Tipikor di Bandung, Semarang dan Surabaya, kemudian berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 022/KMA/SK/II/2011 tanggal 07 Februari 2011 dibentuklah 14 Pengadilan Tindak Pidana Korupsi lainnya di daerah, dan sesuai dengan Pasal 3 UU Pengadilan Tipikor, maka pengadilan ini akan dibentuk secara bertahap hingga ada di seluruh kabupaten/kota. Sesuatu yang sangat ambisius dan sudah dikritik keras dalam proses pembahasan RUU di DPR sebenarnya. Akan tetapi, kenyataan hukum ini tentu tidak bisa diabaikan oleh KPK sebagai institusi “inti” dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.

Pertanyaannya, apakah KPK akan memilih menggunakan kewenangannya untuk membentuk KPK perwakilan di daerah yang dimungkinkan berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UU KPK, bahwa: *KPK dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi*. Atau, tetap memilih konsep sentralisasi KPK dengan memaksimalkan pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi, sehingga pemberantasan korupsi di daerah akan lebih banyak dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan.

Mengacu pada Rencana Strategik KPK tahun 2008 – 2011, tampaknya KPK lebih memilih untuk mendorong penanganan kasus korupsi ke daerah yang ditangani oleh Kepolisian Daerah atau Kejaksaan Tinggi, dengan dua alternatif tindakan:

1. Diserahkan sepenuhnya sesuai dengan kewenangan Polri dan Kejaksaan
2. Digunakan kewenangan KPK, namun pelaksanaan dilakukan oleh aparat penegak hukum setempat.

Dua alternatif diatas dalam prakteknya tentu punya varian-varian turunan, seperti pada alternatif kedua, dimana kewenangan dan anggaran KPK dapat digunakan oleh Polri dan Kejaksaan untuk menangani sebuah kasus korupsi daerah. Pembagian tugas penanganan tersangka juga bisa dilakukan. Karena Kejaksaan dan Kepolisian memiliki kendala kewenangan seperti dibutuhkannya izin pemeriksaan Presiden jika akan memproses kepala daerah, atau izin Gubernur BI untuk membuka informasi rekening tersangka. Kerjasama kewenangan ini dapat dilakukan jika antara KPK, Polri dan Kejaksaan tidak lagi terdapat hambatan psikologis seperti ego-sektoral.

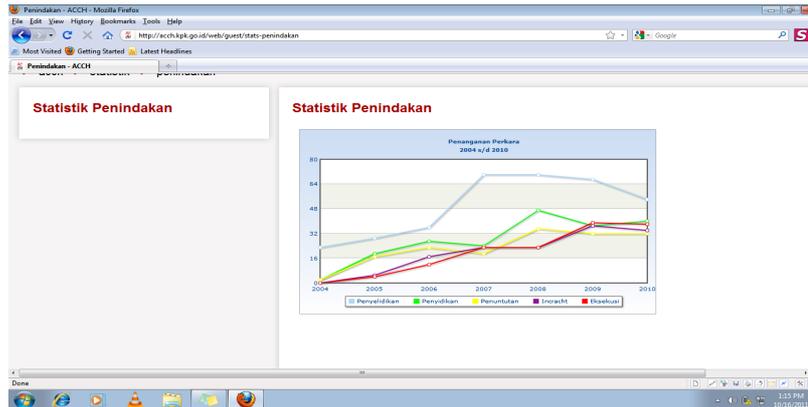
C. Tantangan untuk KPK

Menghadapi realita dan fenomena korupsi yang kuat di pusat, dan desentralisasi korupsi di daerah yang seringkali secara langsung merugikan masyarakat, maka

KPK sesungguhnya mendapat tantangan yang tidak kecil. Selama ini KPK sudah berhasil menangani sejumlah kasus korupsi besar yang dalam pandangan publik tidak mungkin pernah terpikirkan akan bisa ditangani tanpa adanya KPK, seperti korupsi yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur Bank Indonesia, anggota DPR/DPRD, Kepala Daerah, bahkan bagian dari keluarga Presiden RI.

Perkembangan penanganan kasus KPK dapat dilihat di grafik dibawah ini:

Grafik 2: Kasus Korupsi yang Ditangani KPK 2004-2010



Sejak tahun 2004 hingga 2010, KPK tercatat sudah menangani 196 perkara korupsi dengan persebaran aktor dan modus korupsi. Sedangkan keuangan negara dan aset yang berhasil diselamatkan di bidang pencegahan dan penindakan adalah Rp. 6,324 Triliun. Angka ini didapatkan dari 12 item yang dilaporkan secara terpisah oleh KPK melalui laporan tahunan 2004-2010, yaitu: Uang pengganti korupsi yang ditetapkan pengadilan, uang rampasan, gratifikasi, uang sitaan hasil korupsi, denda, jasa lembaga keuangan/giro/dll, biaya perkara, hasil pengembalian uang negara, pelunasan ganti kerugian, penyelamatan aset dan kekayaan negara dari kegiatan usaha hulu migas, penertiban barang negara, barang sitaan dan rampasan dalam proses lelang, pendapatan anggaran dan lain-lain, dan denda keterlambatan pekerjaan pemerintah. Dalam bentuk grafik, penyelamatan aset dan keuangan negara tersebut dapat dilihat dalam visualisasi dibawah ini:

**Grafik 3: Penyelamatan Aset dan Keuangan Negara oleh KPK
(Tahun 2004 – 2010)**

Dari 12 item penerimaan, Total: Rp.6,324 Triliun

Sumber: Laporan Tahunan KPK 2004-2010 dan Laporang Keuangan KPK

Memang harus diakui, KPK sudah memberikan perspektif dan harapan baru dalam pemberantasan korupsi. Akan tetapi kritik terhadap KPK pun bukannya tidak ada. Konsistensi KPK untuk focus pada kasus-kasus korupsi dengan kerugian keuangan Negara yang tinggi sesuai dengan target perolehan asset recovery yang maksimal tampaknya belum dikerjakan secara serius oleh lembaga

ini. Hingga 2010, kasus dengan kerugian Negara yang tinggi baru disentuh di sektor Kehutanan, yaitu di Kalimantan Timur dan Pelelawan Riau. Akan tetapi, dalam kasus Pelelawan KPK tidak berhasil mengembalikan secara maksimal kerugian Negara yang dinikmati 15 perusahaan yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan koruptif pemerintahan daerah. Kasus korupsi di sector Pertambanganpun belum ada yang sampai di tingkat penyidikan. Ke depan, diharapkan KPK secara serius masuk di sector-sektor sumber daya ala mini, selain juga mereformulasi strategi untuk prioritas pada mega korupsi, terutama terkait dengan pemenuhan tugas koordinasi dan supervisi.

Catatan lain yang menjadi tantangan KPK dan tanggapan bangsa ini adalah terus terjadinya *corruptors fight back* terhadap KPK. Delegitimasi dilakukan dengan berbagai cara, baik dengan sarana hukum yang demokratis seperti mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi RI, revisi UU KPK untuk pembubaran dan pelemahan KPK, dan tekanan, intervensi serta delegitimasi institusi KPK di ruang politik. Upaya pelemahan yang sama juga pernah terjadi untuk sejumlah lembaga antikorupsi sebelum KPK ada, sebagian dari tujuh institusi yang pernah ada tersebut dibubarkan ketika hendak menyentuh korupsi kekuasaan. Berdasarkan catatan Indonesia Corruption Watch, pernah ada tujuh lembaga antikorupsi di Indonesia, seperti yang diuraikan dibawah ini.

Pertama, Tim Pemberantasan Korupsi yang dibentuk melalui Keppres No 228/1967; *Kedua*, Tim Komisi Empat yang dibentuk pada tanggal 31 januari 1970 dengan Keppres 12/1970 ; *Ketiga*, Komisi Anti-Korupsi (KAK); *Keempat*, Tim OPSTIB di tahun 1977 melalui Inpres 9/1977; *Kelima*, tahun 1982 Tim Pemberantas Korupsi diaktifkan kembali meski keppres yang mengatur tugas dan kewenangan tim ini tidak pernah diterbitkan; *Keenam*, Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk melalui Keppres No 127/1999; dan, *Ketujuh*, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) yang dibentuk berdasarkan PP No 19/2000.

* * *

BAB III

KOORDINASI DAN SUPERVISI

A. Tugas Koordinasi KPK

Undang-Undang KPK tidak memberikan definisi khusus mengenai koordinasi. Bila merujuk draf Penjelasan Pasal 6 UU KPK, yang dimaksud dengan koordinasi adalah bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK memberikan pengarahannya, pedoman, petunjuk, atau melakukan kerjasama dengan instansi terkait dengan kegiatan pemberantasan korupsi dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik berpotensi korupsi.⁸ Jika dihubungkan dengan wewenang KPK dalam pelaksanaan koordinasi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU KPK, definisi di atas sangat relevan. Sehingga sekalipun tidak dimuat dalam UU KPK, tidak keliru juga bila definisi tersebut menjadi rujukan dalam membahas tugas koordinasi KPK.

⁸ Rancangan Penjelasan UU KPK, Jakarta 11 September 2001, tanggal 5 Juli 2001

Lahirnya tugas koordinasi KPK tidak terlepas dari tekat pembuat undang-undang untuk menjaga agar jangan sampai terjadi kondisi dimana pembentukan suatu lembaga baru berakibat mandulnya peranan lembaga penegak hukum lainnya.⁹ Bila KPK diberikan tugas yang persis sama dengan lembaga penegak hukum lain tanpa ada perbedaan, tentunya akan terjadi tumpang tindih kewenangan yang dapat memandulkan salah satu lembaga.

Sehingga bila sebuah lembaga penegakan hukum dibentuk, maka mesti ada spesifikasi tugas yang diberikan padanya. Hal ini ditujukan agar (1) tidak terjadi tumpang tindih kewenangan; (2) lembaga yang satu tidak mereduksi keberadaan yang lain, melainkan harus saling mendukung; (3) jangan sampai terjadi konflik atau tarik menarik kewenangan.

Dalam hal ini, spesifikasi tugas KPK adalah melakukan koordinasi dan supervisi. Khusus untuk tugas koordinasi dalam pemberantasan korupsi dapat dimaknai bahwa KPK merupakan koordinator dalam pemberantasan korupsi. Merujuk Pasal 7 UU KPK, KPK menjadi koordinator untuk (1) penindakan tindak pidana korupsi, dan (2) mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. *Pertama*, dalam hal penindakan, KPK mengkoordinir proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi.

Dalam hal ini, penindakan seluruh tindak pidana korupsi oleh kepolisian dan kejaksaan mesti berada dibawah koordinasi KPK. Bahkan dalam proses pembahasan UU KPK sempat terbersit usulan dari Fraksi Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) agar diterapkannya kebijakan satu pintu (*one gate policy*) dimana kewenangan penyidikan dipercayakan pada KPK dan selanjutnya KPK-lah yang menetapkan keterlibatan kepolisian dan atau kejaksaan.¹⁰

Dalam konteks mengkoordinir proses penindakan, KPK berwenang untuk meminta informasi tentang seluruh kegiatan penindakan tindak pidana korupsi kepada instansi kepolisian dan kejaksaan. Lebih-lebih lagi bila penindakan itu dilakukan terhadap tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU KPK, yaitu :

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

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau

⁹ Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Pemandangan Umum atas Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta 11 September 2001, hlm. 4

¹⁰ Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Pandangan Umum Mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 21 September 2001, hlm. 2

- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Kedua, dalam melakukan pencegahan, KPK mengkoordinasikan dengan berbagai instansi terkait mengenai pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi. Instansi terkait disini tidak hanya kepolisian dan kejaksaan saja, melainkan juga termasuk institusi lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan lembaga/badan lainnya. Dalam hal ini, KPK 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.

Sekalipun bertindak sebagai koordinator dalam penindakan dan pencegahan tindak pidana korupsi, KPK bukanlah sebuah lembaga *super body*. Sebagaimana disampaikan Fraksi Golkar dalam pandangan umumnya ketika membahas RUU KPK bahwa KPK tidak menjadi *super* dan *permanent body*, melainkan menjadi pendorong dan penuntas proses pemberantasan tindak pidana korupsi.¹¹ Keberadaan KPK adalah untuk mendorong agar institusi-institusi penegak hukum yang ada tapi "lumpuh" atau belum berfungsi sebagaimana adanya, kelak menjadi sebuah institusi penegak hukum yang mampu dan berfungsi kembali seperti apa yang diharapkan publik.¹²

Dalam konteks itulah posisi KPK sebagai lembaga yang menjadi pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*), maka KPK diharapkan tidak memonopoli penanganan kasus korupsi di institusinya. Pelaksanaan fungsi sudah terlihat sejak tahun 2004 hingga 2010. Dari 7.183 jumlah laporan masyarakat yang ada indikasi korupsi, KPK hanya menangani 2.849 laporan, sedangkan 4.334 laporan diteruskan ke institusi lain yang terkait. Perkembangan penanganan dan distribusi laporan masyarakat yang diterima KPK dapat diperhatikan secara lebih detail dalam tabel dibawah ini:

Tabel 4: Penanganan Laporan Masyarakat di KPK
(Per: Desember 2010)

No	Uraian	Jumlah	Persentase
1	Laporan Total	45,301	
2	Sudah Ditelaah	44,797	98.89%
3	Sedang Ditelaah	504	1.13%
4	Indikasi Korupsi	7,183	16.03%
5	Bukan Korupsi	29,623	66.13%

¹¹ Fraksi Partai Golongna Karya, Pandangan Umum atas Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 11 September 2001, hlm. 6

¹² Ibid.

6	Ditangani KPK	2,849	6.36%
7	Diteruskan ke Instansi lain	4,333	9.67%
8	Dikembalikan pada pelapor untuk melengkapi	7,991	17.84%

Sumber: acch-KPK

Jumlah penanganan kasus korupsi yang berasal dari laporan masyarakat oleh KPK yang ternyata hanya 6,36% dari semua laporan kasus yang sudah ditelaah selama ini tidak terekspose secara maksimal. Karena itulah, sejumlah suara sinis sering mengatakan bahwa KPK telah melanggar undang-undangnya sendiri karena terkesan memonopoli penanganan kasus korupsi. Asumsi tersebut terbantahkan dengan data perkembangan penanganan laporan masyarakat seperti yang terlihat diatas.

Sedangkan untuk penyebaran kasus-kasus korupsi yang diteruskan ke instansi lain, dari 4.333 laporan masyarakat dengan indikasi korupsi atau 9,67%, jumlah kasus korupsi yang diteruskan terbanyak adalah pada Kejaksaan, yaitu 1.645 kasus atau 37,96%, kemudian Kepolisian sejumlah 992 kasus atau 22,89%. Berdasarkan data yang didapatkan, KPK ternyata tidak hanya meneruskan pada dua lembaga penegak hukum tersebut, tetapi juga kepala Inspektorat Jenderal, BPKP, BPK, Bawasda dan Mahkamah Agung. Distribusi laporan masyarakat yang diteruskan oleh KPK pada tujuh instansi lainnya sampai dengan Desember 2010, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 5: Kasus Dugaan Korupsi yang Diteruskan KPK ke Instansi Lain
(Per: Desember 2010)

No	Instansi	Tahun							Persen	
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
								0 Jumlah		
1	Kejaksaan	463	480	234	227	236	4	1	1,645	37.96%
2	Kepolisian	205	320	153	158	147	8	1	992	22.89%
3	Itjen dan LPND	153	218	78	40	45	29	20	583	13.45%
4	BPKP	112	120	87	32	9	13	6	379	8.75%
5	BPK	33	49	50	81	73	50	26	362	8.35%
6	Bawasda	85	102	41	25	17	12	6	288	6.65%
7	MA	39	26	6	6	6	1	0	84	1.94%
		1090	1315	649	569	533	117	60	4,333	

Sumber: acch-KPK

Dari data penyebaran kasus tersebut sebenarnya dapat dibaca bahwa upaya untuk tidak memonopoli penanganan kasus korupsi di KPK sebenarnya berjalan. Meskipun pelaksanaan fungsi koordinasi ini tentu tidak bisa dipisahkan dari pelaksanaan fungsi supervisi. Karena, jika dalam kenyataannya unsur-unsur Pasal 9 UU KPK terpenuhi, atau diantara kasus-kasus korupsi yang didistribusikan oleh

KPK tersebut bermasalah dan mengalami kendala, maka KPK di titik tertentu haruslah secara tegas bisa melakukan pengambilalihan dalam kerangka tugas supervisi.

B. Tugas Supervisi KPK

Sama halnya dengan tugas koordinasi, UU KPK juga tidak memberikan defenisi khusus bagi tugas supervisi. Defenisi supervisi hanya ditemukan dalam Draf Penjelasan RUU KPK. Dalam Draf Penjelasan tersebut dikatakan bahwa supervisi adalah tindakan pemantauan, 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 berpotensi korupsi.¹³

Supervisi merupakan salah satu tugas KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf b. UU KPK, yang menyatakan bahwa KPK mempunyai tugas supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan tugas tersebut, KPK diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU KPK, yaitu :

- a. Melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi, dan instansi yang melaksanakan pelayanan publik;
- b. Dalam menjalankan tugas supervisi, KPK juga berwenang untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap koruptor yang sedang ditangani oleh kepolisian atau kejaksaan.

Dalam konteks melakukan tugas pengawasan di atas, tentunya keberadaan KPK adalah sebagai *watchdog* terhadap lembaga pemberantasan tindak korupsi yang telah ada,¹⁴ baik kepolisian, kejaksaan dan lembaga lainnya. Dalam pelaksanaan pengawasan, KPK dapat melakukan penganbilalihan perkara dari institusi kepolisian dan kejaksaan. Hal tersebut tegas dinyatakan dalam Pasal 8 Ayat (2) UU KPK yang menyatakan bahwa *dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.*”

Pengambilalihan sebuah perkara dari kejaksaan dan kepolisian dapat dilakukan KPK bila terdapat kondisi atau alasan tertentu. Alasan tersebut mengacu kepada apa yang diatur dalam Pasal 9 UU KPK, yaitu :

- a. laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
- b. proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;

¹³ Rancangan Penjelasan UU KPK, Jakarta 11 September 2001, tanggal 5 Juli 2001

¹⁴ Pendapat Akhir Fraksi PKB DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 29 Nopember 2002, hlm.2

- 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.

Enam alasan di atas dapat dikelompok menjadi dua bagian, yaitu : *pertama*, KPK dapat mengambil alih perkara bila kepolisian dan kejaksaan dinilai tidak mampu melaksanakannya. Ketidakmampuan tersebut bisa saja disebabkan hambatan internal lembaga terkait atau bisa juga karena adanya intervensi kekuasaan eksekutif terhadap kepolisian dan kejaksaan. *Kedua*, KPK dapat mengambil alih perkara karena kepolisian dan kejaksaan dinilai tidak mau menjalankan tugasnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketidakmauan bisa saja karena alasan penanganannya mengandung unsur korupsi atau dapat juga karena secara internal tidak ada niat baik untuk menindaklanjuti perkara tertentu.

Bila dua alasan tersebut terjadi, maka KPK dapat melaksanakan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU KPK. Namun bila KPK menilai kepolisian dan kejaksaan dapat menjalankan penindakan perkara korupsi, maka KPK hanya akan melakukan supervisi, yaitu memastikan proses hukum yang dijalankan sesuai dengan aturan hukum dan strategi pemberantasan korupsi.

C. Perkembangan Pelaksanaan Tugas Koordinasi dan Supervisi

Pada tahun 2004, dalam melakukan tugas penindakan, KPK mengkoor-dinasikan dan mensupervisi berbagai lembaga, baik instansi penegak hukum (kejaksaan dan kepolisian) dan instansi pengawas fungsional pemerintah (Inspektorat Jenderal, BPKP, dan Bawasda) dengan mengoptimalkan peran dan fungsinya.¹⁵ Pelaksanaan tugas koordinasi terutama dilakukan terhadap penanganan perkara tindak pidana korupsi oleh kepolisian dan kejaksaan. Bentuk kegiatan koordinasi yang dilakukan, yaitu :¹⁶

- a. Menetapkan sistem pelaporan penanganan perkara dari kepolisian dan kejaksaan ke KPK;
- b. Meminta/mendapatkan informasi ke/dari kepolisian dan kejaksaan tentang telah dilaksanakannya penyidikan perkara tindak pidana korupsi dengan media informasi berupa penyampaian Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) ke/dari kepolisian dan kejaksaan;
- c. Meminta/mendapatkan informasi ke/dari kepolisian dan kejaksaan tentang perkembangan penanganan perkara yang telah dilakukan penyidikan (misalnya, perkembangan pelaksanaan penyidikan, pelimpahan berkas perkara ke penuntut umum, pelimpahan berkas perkara ke pengadilan, dan dihentikannya penyidikan/SP3); dan;

¹⁵ Laporan Tahunan KPK Tahun 2004: Mewujudkan Indonesia yang Bebas Korupsi, hlm. 9

¹⁶ Ibid., hlm. 18

- d. Melaksanakan dengan pendapat atau pertemuan dengan jajaran kepolisian dan kejaksaan secara periodik.

Untuk tahun 2004, KPK menerima SPDP dari kepolisian dan kejaksaan sebanyak 470 buah, yang terdiri dari 116 SPDP dari kepolisian dan 354 SPDP dari kejaksaan.¹⁷ Sedangkan koordinasi dalam bentuk pelaksanaan pertemuan dengan jajaran kepolisian dan kejaksaan pernah dilakukan KPK per wilayah kerja, yaitu : Jawa Tengah, Jawa barat, Jawa Timur, banten, Sumatera Barat, Lampung, Kalimantan, dan lainnya.¹⁸

Untuk tugas supervisi, KPK mengelompokkannya menjadi dua macam, yaitu supervisi umum dan supervisi khusus. Supervisi umum terhadap kepolisian dan kejaksaan dilakukan bersamaan dengan waktu pelaksanaan koordinasi. Sedangkan supervisi khusus terhadap perkara-perkara yang ditangani kejaksaan dan kepolisian dilakukan atas permintaan kepolisian atau kejaksaan dan/atau atas inisiatif dari KPK yang didasarkan atas pertimbangan pimpinan KPK. Adapun pertimbangan pimpinan tersebut tersebut didasarkan pada :¹⁹

- a. Perkara/perkara yang melibatkan aparat penegak hukum dan/atau penyelenggara negara.
- b. Perkara/perkara yang mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat.
- c. Perkara/perkara yang menyangkut kerugian negara sangat besar, atau
- d. Pertimbangan lainnya.

Pada 2004, terdapat 8 perkara yang disupervisi secara khusus oleh KPK. Perkara tersebut meliputi kejahatan perbankan, pengadaan barang, penjualan aset, dan lain sebagainya.

Di tahun 2005, KPK semakin menunjukkan eksistensinya sebagai katalisator pemberantasan korupsi dan perbaikan birokrasi. Dibandingkan tahun sebelumnya, penerimaan SPDP dari kepolisian dan kejaksaan mengalami peningkatan. KPK telah menerima 595 SPDP yang terdiri dari 118 SPDP dari kepolisian dan 477 SPDP dari kejaksaan.²⁰ Sedangkan pertemuan antara KPK dengan jajaran pimpinan, penyidik, penuntut umum, BPK, BPKP dan Bawasda juga dilakukan di beberapa propinsi.

Pada masa ini, koordinasi KPK dengan kepolisian dan kejaksaan difokuskan pada kerjasama ketiga pihak dalam menangani perkara korupsi. Termasuk di dalamnya membahas hambatan sekaligus upaya pemecahannya. KPK juga berusaha

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., hlm. 19

¹⁹ Ibid., hlm. 20

²⁰ Laporan Tahunan KPK Tahun 2005: Membangun Kepercayaan Mewujudkan Kepastian Hukum, hlm. 39

menempatkan diri sebagai pemicu dan pemberdaya institusi yang merupakan “*counterpartner*” yang kondusif bagi KPK dalam membangun kebersamaan pemberantasan korupsi.²¹

Sementara pelaksanaan tugas supervisi umum masih dilaksanakan pada saat bersamaan dengan pelaksanaan koordinasi. Sedangkan supervisi khusus dilakukan terhadap 11 perkara²² yang terdiri dari perkara korupsi perbankan, korupsi dalam pengadaan barang, penjualan aset, proyek pembangunan, pelepasan kawasan hutan, dan lain sebagainya.

Pada tahap berikutnya, KPK terus mengembangkan pelaksanaan tugas koordinasinya. Di 2006, KPK melaksanakan rapat koordinasi (Rakor) yang dihadiri oleh Ketua KPK, Kapolri, Jaksa Agung dan Kepala Kejaksaan Tinggi se-Indonesia. Dalam rakor tersebut ditandatangani Peraturan Bersama Kapolri, Jaksa Agung Nomor Pol: 2 tahun 2006 – Nomor KEP-019/A/JA/03/2006 tanggal 7 Maret 2006, yang isinya menetapkan koordinasi penanganan perkara-perkara tindak pidana korupsi mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.²³

Disamping melakukan rapat koordinasi, KPK juga melakukan kegiatan koordinasi lain seperti:

- a. Mengirimkan rekapitulasi data Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Kapolri dan Jaksa Agung setiap bulan, serta secara periodik setelah 3 (tiga) bulan meminta laporan hasil perkembangan penyidikan yang telah dilakukan.
- b. Meneruskan laporan pengaduan masyarakat tentang kemacetan, kelambatan, dan adanya penanganan perkara yang tidak tepat oleh kepolisian dan kejaksaan berdasarkan SPDP yang telah dilaporkan. Selain itu KPK juga secara aktif meminta laporan perkembangan penanganan perkara yang sedang dilakukan.
- c. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Untuk penerimaan SPDP, KPK di tahun 2006 menerima dengan jumlah yang lebih banyak dari tahun sebelumnya, yaitu sebanyak 774 SPDP tindak pidana korupsi dari kepolisian dan kejaksaan. Sejumlah 460 dari kejaksaan dan 314 dari kepolisian.²⁴

²¹ Ibid., hal. 38

²² Laporan Tahunan KPK Tahun 2005: ..., hlm. 41-42

²³ Laporan Tahunan KPK Tahun 2006, hlm. 42

²⁴ Ibid., hlm. 44

Sedangkan untuk tugas supervisi, selama 2006, KPK mensupervisi 2 (dua) perkara terkait tindak pidana korupsi yang pelakunya melibatkan pejabat legislatif di daerah dan 13 perkara terkait perkara yang menarik perhatian masyarakat.²⁵

Di tahun 2007, tugas koordinasi kembali dilakukan dengan menggelar rapat koordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan untuk membahas penanganan perkara-perkara tindak pidana korupsi dengan 30 instansi dari unsur Kejagung, Mabes Polri, Kejati dan Polda. Sedangkan tugas supervisi dilakukan dalam bentuk penelitian dan penelaahan, serta gelar perkara hasil penyidikan atau penuntutan perkara korupsi yang sedang dilakukan kepolisian dan kejaksaan berdasarkan SPDP.²⁶ Di tahun ini, KPK juga melakukan supervisi terhadap 17 perkara yang tersebar di Kejaksaan Tinggi dan Kepolisian Daerah di seluruh Indonesia.

Sementara koordinasi di tahun 2008 juga diawali dengan pelaksanaan Rapat Koordinasi bersama Kejaksaan Agung dan Mabes pada tanggal 10 April 2008.²⁷ Rapat Koordinasi ini melahirkan beberapa keputusan penting sebagai berikut :²⁸

1. Pola kerjasama koordinasi dan supervisi dalam penindakan meliputi : tukar informasi, pertemuan koordinasi kegiatan, laporan perkembangan kegiatan, pengawasan kegiatan penindakan, serta peran kepolisian dan kejaksaan dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi.
2. Mekanisme pengambilan perkara korupsi didahului dengan koordinasi dan supervisi dan adanya permintaan/pemberitahuan pengambilalihan perkara.
3. Pola khusus, meliputi : koordinasi meliputi waktu, tempat, biaya, peserta, laporan dan bantuan teknis.
4. Materi koordinasi dan supervisi, yaitu : sinkronisasi data tindak pidana korupsi yang disidik kejaksaan dan kepolisian yang dilaporkan kepada KPK.

Selain koordinasi, di tahun 2008 juga dilaksanakan tugas supervisi, baik supervisi di bidang penindakan maupun di bidang pencegahan. Di bidang penindakan dilakukan supervisi di 14 wilayah Kepolisian Daerah dan 14 wilayah Kejaksaan Tinggi. Sedangkan di bidang pencegahan dilakukan supervisi terhadap 3 perkara terkait layanan terpadu satu pintu, layanan perizinan kesehatan dan pelayanan utama bea cukai.²⁹

²⁵ Ibid., hlm. 44-46

²⁶ Laporan Tahunan KPK Tahun 2007: Pemberdayaan Penegakan Hukum, hlm. 44

²⁷ Laporan Tahunan KPK Tahun 2008 : Optimalisasi Pelayanan Publik, hlm. 22

²⁸ Ibid., hlm. 22-23

²⁹ Ibid., hlm. 27

Berikutnya, koordinasi dan supervisi di tahun 2009 juga masih dilakukan pada bidang penindakan dan bidang pencegahan. Di bidang penindakan dilakukan pemantauan penerimaan SPDP dari kejaksaan dan kepolisian.³⁰ Total SPDP yang diterima KPK di tahun 2009 berjumlah 616 buah. Terdiri dari 528 dari kejaksaan dan 88 dari kepolisian. Sedangkan koordinasi dan supervisi di bidang pencegahan dilakukan dengan mendorong reformasi birokrasi nasional, implementasi *single identification number*, dan koordinasi aparat pengawas internal pemerintah.³¹

Di tahun 2010, penerimaan SPDP KPK dari kepolisian dan kejaksaan mengalami peningkatan tajam. Hingga akhir 2010, KPK telah menerima 1.372 SPDP, yang terdiri dari 1.176 yang berasal dari kejaksaan dan 196 dari kepolisian.³² Sedangkan tugas supervisi di bidang penindakan dilakukan dengan menerima permintaan pengembangan penyidikan, gelar perkara, analisis bersama, maupun pelimpahan perkara. Selain itu, di tahun 2010 KPK juga telah menjawab 190 permintaan pengembangan penyidikan yang terdiri atas 64 perkara yang ditangan kepolisian dan 126 perkara yang ditangani kejaksaan.³³ Sementara supervisi dibidang pencegahan dilakukan dengan kementerian terkait dan beberapa BUMN maupun BUMD. Adapun yang menjadi fokus utama KPK adalah melakukan upaya penertiban barang dan aset milik negara.

Dari pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi di bidang penindakan, khususnya terkait SPDP yang diterima KPK sejak 2004-2010 dapat dirangkum sebagaimana tergambar pada tabel dibawah ini :

Tabel 6: SPDP yang diterima KPK³⁴

Instansi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kepolisian	116	118	314	169	191	88	1176
Kejaksaan	354	477	460	437	446	528	1176
Total	470	595	774	606	637	616	1372

D. Kritik Koordinasi dan Supervisi Sebagai Tugas “Kelas Dua”

³⁰ Laporan Tahunan KPK Tahun 2009 : Perjuangan Melawan Korupsi Tak Pernah Berhenti, hlm. 24

³¹ Ibid., hlm. 24-25

³² Laporan Tahunan KPK Tahun 2010, hlm. 22

³³ Ibid.

³⁴ Data dihimpun dari Laporan Tahunan KPK (2004-2010) dan <http://acch.kpk.go.id/in/statistik> diakses Oktober 2011

Dari sisi aturan hukum yang mengatur tugas dan wewenang KPK, terlihat jelas bahwa tugas koordinasi dan supervisi KPK tampak sangat besar. Di mana KPK adalah komandan di antara lembaga penegak hukum yang ada dalam proses pemberantasan korupsi. Akan tetapi tugas koordinasi dan supervisi belum digunakan secara maksimal oleh KPK.

Dari lima tugas yang dimilikinya, KPK dikatakan sukses dalam melaksanakan tugas ketiga atau yang disebut juga dengan tugas penindakan, yaitu melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang ditanganinya sendiri. Walaupun demikian, ternyata prestasi KPK dalam melaksanakan tugas lain tidaklah cukup menggembirakan. Dalam pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi misalnya, KPK tidak mengalami perkembangan berarti dalam pelaksanaan tugas tersebut, sekedar tidak mengatakan gagal.

KPK dalam hubungannya dengan kepolisian dan kejaksaan justru mengalami fase-fase ketegangan yang sangat mencemaskan. Dalam beberapa perkara, seperti perkara Antasari Azhar, perkara Anggodo dan Bibit-Chandra, yang tampak ke permukaan tak lebih dari pertarungan sengit antar lembaga-lembaga tersebut. KPK sebagai koordinator tak mampu mengambil “kendali” atas kedua lembaga tersebut. Alih-alih mengambil kendali koordinasi, yang terjadi justru disharmoni dalam hubungan KPK dengan kepolisian dan kejaksaan.

Dalam konteks ini, terlepas apakah karena kejaksaan dan kepolisian tak ingin berada pada posisi subordinasi KPK, namun yang pasti mandat UU KPK untuk tugas koordinasi belum mampu dilaksanakan KPK dengan baik. Usaha KPK untuk menempatkan diri sebagai pemicu dan pemberdaya institusi yang merupakan “*counterpartner*” yang kondusif bagi KPK dalam membangun kebersamaan pemberantasan korupsi belum membuahkan hasil.

Bila dibandingkan antara pelaksanaan tugas penindakan dengan tugas koordinasi dan supervisi, anggapan bahwa pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi merupakan tugas “kelas dua” benar adanya. Sedangkan tugas penindakan diposisikan sebagai tugas “kelas satu”. Sekedar untuk membandingkan, untuk tahun 2005 KPK melakukan penindakan terhadap 41 perkara³⁵ pada tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan perkara yang sudah diputus oleh pengadilan. Sedangkan untuk supervisi, hanya dilakukan terhadap 11 perkara saja. Kondisi tersebut merupakan wujud kesenjangan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas-tugas KPK. Ini berarti bahwa KPK menaruh perhatian lebih pada pelaksanaan tugas penindakan dibandingkan tugas koordinasi dan supervisi.

Sekalipun terjadinya kesenjangan pelaksanaan tugas juga disebabkan karena besarnya ekspektasi masyarakat kepada KPK untuk melakukan penindakan dan penangkapan terhadap para pelaku korupsi.³⁶ Namun kondisi tersebut tidak dapat

³⁵ Annual KPK Report 2005, hlm, 2-7

³⁶ Johan Budi, dkk. (Ed.) Empat Tahun KPK; Menyalakan Lilin di Tengah Kegelepan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2007, hlm. 49

menjadi alasan pembenar untuk menomor-duakan tugas koordinasi dan supervisi. Sebab tugas tersebut merupakan tugas spesifik milik KPK yang tidak dimiliki kepolisian dan kepolisian. Tugas itu pula yang menjadi salah satu pemicu dibentuk KPK. Oleh karenanya, KPK mesti lebih *concern* untuk tugas koordinasi dan supervisi.

E. Kendala Pelaksanaan Koordinasi dan Supervisi

Terkait tugas Koordinasi dan Supervisi KPK ini, ICW pernah memberikan catatan khusus terhadap KPK. Dalam dokumen rekomendasi ICW tentang Road Map KPK 2007-2011 yang diterbitkan Maret 2008, terdapat delapan bagan masalah yang menjadi titik penting untuk pembenahan KPK. Khusus pada bagian Koordinasi dan Supervisi, terdapat enam catatan kritis, yaitu³⁷:

- a. Mekanisme koordinasi dan supervisi belum cukup jelas;**
- b. Koordinasi dan Supervisi dilakukan berbasis kasus, bukan pada kinerja (kelembagaan,-*pen*)**
- c. Sedikitnya kasus korupsi yang diambil alih oleh KPK**
- d. KPK belum mampu membendung terbitnya SP3 dan SKPP di Kepolisian dan Kejaksaan**
- e. KPK belum memiliki sistem informasi penanganan perkara korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan; dan,**
- f. KPK belum memiliki sumber daya khusus (kelembagaan,-*pen*) untuk bidang Koordinasi dan Supervisi.**

Kemudian, berdasarkan sejumlah wawancara, workshop dan penelitian yang dilakukan, terungkap bahwa terdapat sejumlah kendala serius dalam pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi KPK ini. Hal itu dapat dibagi menjadi tiga:

1. Tidak sinkronnya norma dalam UU KPK;
2. Kelembagaan koordinasi dan supervisi yang belum ada di KPK, Kepolisian dan Kejaksaan; dan,
3. Hambatan teknis di lapangan yang meliputi: persoalan kepangkatan penyidik, ego sektoral, dan mafia hukum.

Seperti yang diuraikan diatas, Pasal 6 UU KPK menempatkan kewenangan Koordinasi dan Supervisi lebih prioritas dibanding kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan korupsi). Dari latar belakang pembentukan UU KPK pun, kebutuhan penguatan institusi Kepolisian, Kejaksaan dan perbaikan sistem seharusnya menempatkan KPK sebagai institusi yang fokus dan prioritas kepada kewenangan ini. Akan tetapi, semangat yang ada pada Pasal 6 UU KPK ternyata tidak didukung secara utuh oleh bagian lain di undang-undang ini. Baik UU No 30 tahun 2002 tentang KPK, Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2005 tentang Sistem Manajemen dan Sumber Daya Manusia KPK, dan Keputusan Ketua KPK Nomor: Kep-07/P.KPK/02/2004 tentang Organisasi dan

³⁷ Adnan Topan Husodo, Roadmap KPK 2007-2011; Menuju Pemberantasan Korupsi yang Lebih Efektif. (Jakarta, 2008: ICW, KPP dan Kemitraan). Hal. 17

Tata Kerja KPK tidak memberikan tempat dan porsi yang besar pada kelembagaan koordinasi dan supervisi tersebut.

Dalam pelaksanaan diskusi ahli yang dilakukan pada proses penelitian ini, mantan pimpinan KPK yang diundang, Ery Riyana Hardjapamengkas juga menyebutkan perihal inkonsistensi regulasi tersebut³⁸. Bab IV UU KPK yang mengatur tentang tempat kedudukan, tanggung jawab dan susunan organisasi yang terdiri dari sepuluh pasal tidak menyebutkan satu bagian/jabatan pun yang secara khusus dibuat untuk pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi tersebut. Padahal, jika dilihat secara normatif, kewenangan KPK untuk melaksanakan koordinasi dan supervisi adalah sebuah kewenangan yang sangat luas. Hal ini berkonsekuensi pada sulitnya menempatkan pejabat atau staff yang secara khusus melaksanakan kewenangan koordinasi dan supervisi tersebut. Namun, jika dicermati, KPK sudah melakukan koordinasi dan supervisi sejak awal pembentukannya, meskipun masih dilaksanakan secara kasuistis.

Masih dalam Bab IV UU KPK, Pasal 26 yang secara khusus mengurai struktur kelembagaan KPK yang meliputi Pimpinan KPK, 4 bidang (Pencegahan, Penindakan, Informasi dan Data, serta Bidang Pengawasan Internal dan pengaduan masyarakat), 4 subbidang pencegahan, 3 subbidang penindakan, 3 subbidang informasi dan data, dua subbidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat, dan struktur Satuan Tugas yang dapat dibentuk di subbidang bagian penindakan. Kemudian, Pasal 27 UU KPK mengatur tentang adanya struktur Sekretaris Jenderal untuk membantu pelaksanaan tugas KPK. Dari dua pasal ini, tidak ditemukan Bidang, Subbidang, Satuan Tugas, atau struktur lainnya yang secara eksplisit membawahi pelaksanaan tugas KPK untuk Koordinasi dan Supervisi pemberantasan korupsi.

Namun, memang tidak pernah akan ada undang-undang yang sempurna. Karena itu, meskipun ada persoalan dalam UU KPK, pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi tetap harus berjalan. Untuk menjawab kelemahan UU tersebut, KPK melakukan koordinasi dan supervisi secara tersebar di sejumlah bidang dan subbidang. Hal ini berjalan dari tahun 2003 hingga tahun 2008.

Kelemahan ini bukan tidak disadari oleh KPK. Dalam dokumen rencana Strategik KPK 2008-2011 KPK sebenarnya sudah menetapkan 4 kebijakan dalam penentuan prioritas pelaksanaan tugasnya³⁹, yaitu:

1. Kebijakan di bidang Koordinasi dan Supervisi
 - a. Menindaklanjuti MoU yang sudah dibuat bersama Polri dan Kejaksaan dengan tindakan nyata di lapangan
 1. Mengadakan pertemuan rutin dengan Polri dan Kejaksaan
 2. Mengevaluasi penanganan kasus korupsi

38 Expert Meeting, Kamis 31 Maret 2011 di Jakarta.

39 Rencana Strategis KPK 2008-2011. Hal. 5

- b. Mendorong penanganan kasus korupsi ke daerah (Polda dan Kajati) dengan alternatif tindakan:
 - 1. Diserahkan sepenuhnya sesuai kewenangan Polri dan Jaksa
 - 2. Digunakan kewenangan KPK, namun dilaksanakan oleh Polri dan Jaksa
 - c. Memantau penanganan kasus korupsi oleh Polri dan Kejaksaan
 - 1. Secara administratif
 - 2. *Check on the spot*
 - d. Mengambil alih penanganan kasus yang krusial dan tidak dapat ditangani oleh Polri dan Kejaksaan.
2. Kebijakan di Bidang penindakan
 3. Kebijakan pencegahan
 4. Kebijakan di bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan negara

Menindaklanjuti rencana strategik tersebut, di tahun 2010 akhirnya KPK membentuk sebuah Unit Khusus Koordinasi dan Supervisi yang dijalankan oleh 4 orang. Artinya, sejak keberadaan KPK di tahun 2003, unit khusus yang menjalankan kewenangan Pasal 6 huruf a dan b UU KPK tersebut baru dibentuk di tahun 2009. Keberadaan Unit Khusus inipun dinilai belum cukup kuat untuk mewadahi pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi yang sangat luas dan lebih berat bahkan dibanding tugas di bidang penindakan sekalipun. Karena nilai keluarbiasaan KPK sebagai institusi yang hadir ditengah kegagalan institusi lama dalam pemberantasan korupsi terletak pada tugas koordinasi dan supervisi ini. Sebutan KPK sebagai *superbody* pun, seperti dijelaskan dalam bagian Penjelasan Umum UU KPK terletak pada kewenangan melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada yang dalam keadaan tertentu dapat melakukan pengambil-alihan penanganan kasus korupsi.

Pembentukan Unit Kerja Koordinasi dan Supervisi ini diatur di Peraturan KPK Nomor 03 tahun 2010, tanggal 23 Februari 2010. Pada pasal 16 Unit Kerja yang dipimpin oleh Koordinator Unit Kerja yang bertanggungjawab pada Deputy Penindakan menjalankan 10 fungsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, unit ini dapat membentuk Satuan Tugas sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan kewenangan koordinasi dan supervisi KPK. Peraturan KPK No. 03/2010 merupakan perubahan dari Peraturan KPK Nomor Per-08/01/XII 2008 tentang Organisasi dan Tata Kelola (Ortala) KPK. Seperti diketahui, dalam Ortala KPK sebelumnya, belum ditemukan Unit Kerja khusus di bidang koordinasi dan supervisi KPK.

Pembentukan unit kerja ini tentu dapat dilihat sebagai sebuah kemajuan di KPK, meskipun dalam penerapannya, kedudukan dan kelembagaan koordinasi dan supervisi yang hanya setingkat Unit Kerja dinilai tidak seimbang dengan besarnya tuntutan, ruang lingkup kerja, dan bahkan prioritas tugas yang diberikan UU pada KPK seperti diatur di Pasal 6 huruf (a) dan (b) UU KPK, yang bahkan menempatkan tugas koordinasi dan supervisi lebih dulu dibanding penindakan. Jika Bidang Penindakan dijalankan dalam sebuah Deputy yang spesifik untuk menjalankan tugas KPK di Pasal 6 huruf (c), maka sudah sepatutnya untuk pelaksanaan tugas Koordinasi dan Supervisi pun seharusnya dibentuk

kelembagaan yang setingkat dengan Deputi. Akan tetapi, seperti sudah dijelaskan sebelumnya, hal ini belum diatur di Pasal 26 dan 27 UU KPK.

Meskipun demikian, bukan berarti KPK tidak dapat membentuk kelembagaan khusus untuk menjalankan tugas strategis koordinasi dan supervisi tersebut. Berdasarkan hasil diskusi ahli yang dilakukan selama penelitian ini, dengan menggunakan Pasal 6 huruf (a) dan (b) dan Pasal 25 ayat (1) huruf (a) UU KPK, sebenarnya Pimpinan KPK dapat membuat sebuah kebijakan dan tata kerja organisasi yang sesuai dengan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang KPK, termasuk tugas untuk Koordinasi dan Supervisi.

Seperti diuraikan diatas, kendala soal kelembagaan koordinasi dan supervisi tidak hanya terjadi di KPK, akan tetapi juga di Kepolisian dan Kejaksaan. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, sejauh ini belum ditemukan kelembagaan khusus yang didisain sebagai unit khusus yang mengurus koordinasi dan supervisi. Selama ini koordinasi dijalankan oleh *Liasion Officer* atau LO yang ditunjuk secara perorangan di Kepolisian dan Kejaksaan. LO tersebut biasanya adalah penyidik atau penuntut yang sebelumnya pernah bertugas di KPK. Dalam struktur organisasi Direktorat Tindak Pidana Korupsi Bareskrim Polri yang diatur di Peraturan Kapolri nomor Perkap/IX/2010, September 2010 tidak ditemukan sebuah kelembagaan yang spesifik untuk melaksanakan tugas koordinasi dan supervisi ini. Direktur Tindak Pidana Korupsi memimpin empat sub-direktorat, dan masing-masing sub-direktorat memimpin lima Kepala Unit. Struktur ini tampaknya diterapkan sama dengan direktorat lainnya di Mabes Polri dengan variasi jumlah sub-direktorat sesuai dengan kebutuhan masing-masing direktorat.

Dalam konsep dan kerangka kerja koordinasi dan supervisi dalam pemberantasan korupsi, disarankan Kepolisian dan Kejaksaan mempunyai kelembagaan khusus di Bareskrim Mabes Polri dan Kejaksaan Agung yang berfungsi ke dalam dan ke luar. Fungsi ke dalam adalah untuk menjalankan supervisi internal antara Mabes Polri dengan Polda dan Polres untuk dalam menjalankan tugas memberantas korupsi, sedangkan fungsi keluar adalah untuk berkoordinasi dengan KPK dan Kejaksaan. Demikian juga dengan Kejaksaan Agung, yang disarankan membentuk kelembagaan spesifik yang dapat berada di bagian Pidana Khusus Kejaksaan Agung.

F. Hambatan di Lapangan

Hambatan lain dalam pelaksanaan tugas koordinasi supervisi cenderung bersifat kasuistis. Kepangkatan yang berbeda antara pihak yang mensupervisi (KPK) dengan pihak yang disupervisi (Polda dan Kajati) seringkali membuat pelaksanaan fungsi ini tidak efektif. Bahkan, di tataran tertentu ego-sektoral masih muncul ketika KPK menjalankan tugasnya baik di Jakarta dan Daerah. Dari sejumlah kegiatan diskusi dan seminar yang diikuti dengan tema pemberantasan korupsi, masih sering terucap dari pihak Polri dan Jaksa, bahwa ada keberatan jika lembaga baru seperti KPK kemudian bisa menjadi lebih tinggi dan mengatur “kakak-kakaknya” di kepolisian dan kejaksaan.

Hal ini tentu tidak bisa dibiarkan, karena lama kelamaan justru akan mempertajam konflik laten antar institusi, dan memperlebar jurang koordinasi. Dalam paradigma pemberantasan korupsi yang harus dilakukan secara bersama-sama dan kerjasama lintas institusional, dibutuhkan sebuah sikap kepemimpinan yang jelas dan terang benderan di masing-masing institusi, baik oleh Kapolri ataupun Kejaksaan Agung. Sehingga, ke depan, pelaksanaan koordinasi dan supervisi KPK disarankan lebih menekankan pada kerjasama kelembagaan, yakni antara KPK dengan Mabes Polri, KPK dengan Kejaksaan Agung, ataupun ketiga lembaga secara bersamaan. Dengan demikian, walaupun masih ada resistensi personal di Jakarta ataupun daerah, maka mekanisme yang berlaku adalah mekanisme internal masing-masing institusi penegak hukum. Setiap anggota Polri misalnya, tentu wajib mematuhi aturan hukum dan kebijakan yang sudah diambil oleh pimpinannya. Sebaliknya ada sanksi jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi.

Dengan dasar hukum Peraturan Kapolri ataupun Peraturan Jaksa Agung, pembentukan kelembagaan internal Polri dan Kejaksaan, kewajiban anggota Kejaksaan dan Polri, serta sanksi administratif terhadap pihak-pihak yang tidak mematuhi aturan tersebut perlu diatur. Hal ini diharapkan bisa meminimalisir konflik-konflik dan hambatan pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi di lapangan.

Kenyataan lain yang ditemukan dalam pelaksanaan tugas ini adalah ketidakpatuhan dalam melaporkan SPDP. Bandingkan antara SPDP yang dilaporkan pada KPK oleh Kepolisian dan Kejaksaan dengan laporan tahunan masing-masing lembaga tentang penanganan kasus korupsi.

Tabel 7: **Gap SPDP ke KPK dengan Penanganan Kasus di Kepolisian dan Kejaksaan**

Institusi	2009		2010		Selisih
	SPDP Dilaporkan	Penyidikan	SPDP	Penyidikan	
Polri	278	427	196	277	230
Kejaksaan	374	1533	1176	1718	1701

Sumber: Laporan Tahunan KPK, Laporan Mabes Polri, website Kejaksaan, media

Fakta adanya gap atau kesenjangan antara jumlah pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) yang dilaporkan Polri dan Kejaksaan pada KPK di tahun 2009 dan 2010 dengan laporan tahunan masing-masing lembaga, seperti yang dipublikasikan media, menunjukkan adanya ketidakpatuhan terhadap perintah undang-undang. Akan tetapi hal ini tentu perlu dilihat lebih jauh, apakah terdapat persoalan dalam penghitungan penanganan kasus korupsi di kepolisian dan kejaksaan. Pembenahan database penanganan kasus korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan serta membangun koneksi dengan database KPK adalah salah satu perbaikan yang perlu dilakukan ke depan.

G. Sentra Koordinasi Pemberantasan Korupsi

Mekanisme koordinasi antara KPK dengan kejaksaan dan kepolisian sebagaimana disepakati pada masa koordinasi tahun 2008 kiranya belum memadai untuk mengkoordinasikan langkah bersama pemberantasan korupsi. Koordinasi dalam bentuk tukar informasi, pertemuan, laporan kegiatan dan adanya permintaan pemberitahuan pengambilan perkara tidak cukup bagi KPK dalam memberikan pengarahan, pedoman, petunjuk atau melakukan kerjasama dengan kejaksaan dan kepolisian.

Oleh karena itu, diperlukan formulasi baru mekanisme koordinasi KPK dengan kepolisian dan kejaksaan. Hal itu ditujukan supaya koordinasi yang dimaksud UU KPK dapat terlaksana dengan baik. Agar tugas koordinasi pemberantasan korupsi dapat lebih terukur, koordinasi harus dilembagakan. Dalam arti mesti ada upaya KPK membangun komunikasi dengan kepolisian dan kejaksaan untuk membangun sebuah **Sentra Koordinasi Pemberantasan Korupsi Terpadu (SKPKT)**. SKPKT merupakan wujud konkrit koordinasi seluruh penanganan perkara korupsi dengan baik. Sentra Koordinasi ini langsung berada di bawah KPK.

Dengan adanya sentra koordinasi, seluruh perkara korupsi mesti teregister di sana. Untuk tindak lanjut penanganannya barangkali tetap berada di masing-masing lembaga yang ada. Dengan terdaftarnya seluruh perkara korupsi pada Sentra Koordinasi, secara otomatis KPK dapat melakukan supervisi terhadap perkara-perkara yang dianggap penting untuk disupervisi KPK. KPK pun tidak akan kesulitan dalam melakukan kontrol terhadap seluruh penanganan perkara korupsi.

* * *

BAB IV

PENERAPAN KOORDINASI DAN SUPERVISI

Sebagaimana yang sudah disampaikan pada bagian sebelumnya, bahwa KPK dituntut menjadi *counterpartner* bagi penegak hukum lain dalam hal pemberantasan korupsi. Atas dasar itulah lembaga ini lahir. Hal yang terpenting untuk diingat, bahwa KPK mustahil mengerjakan semua pekerjaan rumah pemberantasan korupsi. Sehingga pemberdayaan institusi semisal Kepolisian dan Kejaksaan mutlak untuk dilakukan.

Maka dari itu, KPK diamatkan oleh undang-undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi untuk melakukan tugas koordinasi dan supervisi. Tugas-tugas koordinasi meliputi:

- a) mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b) menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c) meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d) melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- e) meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Dititik ini, indikator kesuksesan KPK terletak pada penuntasan penanganan kasus korupsi di Institusi kepolisian dan kejaksaan. Semakin tinggi tingkat penuntasan kasus korupsi hingga level aktor intelektual yang bisa dicapai oleh dua insituti tersebut, maka dapat dikatakan KPK berhasil menjalankan fungsinya.

Dengan kewenangan dan prasarana yang dimilikinya, maka ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh KPK untuk memaksimalkan fungsinya tersebut. dalam contoh yang sederhana, KPK tidak terikat pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang dalam pasal 36 mengatur klausul pemeriksaan kepala daerah harus memerlukan izin dari presiden.

Namun tentunya KPK tidak bisa melakukan supervisi terhadap semua tindak pidana korupsi. Sesuai dengan pasal 11 UU KPK, institusi ini dibatasi dalam tiga hal, yakni:

- korupsi yang 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.
- Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat
- Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00

Oleh karena itu, BAB ini akan menceritakan beberapa kasus korupsi yang tuntas penanganannya hasil kolaborasi dan berbagi kerja antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan.

A. Kasus-Kasus Korupsi hasil Koordinasi dan Supervisi

SITUBONDO

1. Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Dana Kas Daerah Kab Situbondo TA 2005 s/d 2007

a. Gambaran Kasus

Kasus korupsi penyalahgunaan dana kas daerah Kab Situbondo ini berlangsung sejak tahun 2005 hingga tahun 2007. Modus korupsi kas daerah ini dilaksanakan dengan cara memindahkan dana dari pos Pendapatan Asli Daerah dan pos lainnya dalam bentuk deposito di Bank BNI Cabang Situbondo.

Pemindahan tersebut dilakukan secara bertahap, dimana “kongkalingkong” juga dilakukan oleh pihak internal Bank BNI 46. Bahkan, Bupati Situbondo yang juga menjadi salah satu terpidana dalam kasus ini, telah bertemu langsung dengan Pejabat BNI 46 untuk melancarkan proses tersebut. Menurut Jaksa Penuntut Umum, dalam pertemuan tersebut terdakwa (pada saat persidangan) menemui pimpinan BNI 46 untuk sekaligus membicarakan kemungkinan mendapatkan bunga khusus atas penempatan dana tersebut. Hingga akhirnya Ismunarso menanggung sejumlah keuntungan. Di antaranya, bunga Rp 10 juta per bulan dalam kurun September 2005 hingga Oktober 2006

Selain itu, Ismunarso juga melakukan penempatan dana dalam bentuk investasi di dua perusahaan yakni Sentra Artha Futures (SAF) serta dengan PT Sentra Artha Utama (SAU). Ismunarso kemudian mengadakan pertemuan dengan Darwin Siregar dan Nursetiadi Pamungkas dari SAF serta dengan Direktur PT SAU, Ikhwansyah pada Agustus 2006. Untuk selanjutnya ia kemudian membuat kuasa khusus untuk memindahbukukan rekening Pemkab Situbondo di BNI ke rekening atas nama PT SAF dan PT SAU tersebut. Pemindahan itu berlangsung secara bertahap sejak 2006 sampai 2007 hingga mencapai sekitar Rp 86 miliar.

Tidak berhenti di situ saja, Ismunarso juga memerintahkan penempatan dana bantuan penanganan pascara bencana alam tahun 2006 ke rekening PT SAU. Padahal, terdakwa sebagai kepala daerah tentunya tahu secara persis bahwa dana itu seharusnya dipergunakan untuk memperbaiki infrastruktur dan fasilitas umum yang rusak akibat bencana alam. Akibat perbuatan Ismunarso tersebut, negara dirugikan sebesar Rp 43.838.073.081

b. Penanganan Kasus

Penetapan Tersangka

Kasus Korupsi dana kas daerah tahun anggaran 2005-2007 ini pada awalnya ditangani oleh Polda Jawa Timur. Satuan Tindak Pidana Korupsi Polda Jatim menetapkan 9 tersangka dalam kasus ini. Kesembilan nama tersebut adalah

Tabel 8: **Daftar Tersangka Dalam Kasus Situbondo**

Penetapan Tersangka oleh Polda Jatim				
1	Ismunarso	Bupati Situbondo		
2	I Nengah Suarmata	Kabag Keuangan		
3	Djuliningsih	Bendahara Umum Daerah		
4	Darwin Siregar	Pemimpin Cabang	BNI	Situbondo
5	Hamzar Bastian	Pemimpin Cabang	BNI	Situbondo
6	Endar Yuni	PT Sentra Arta Utama		
7	Irwansyah	PT Sentra Arta Utama		
8	Nursetiadi Pamungkas	PT Sentra Arta Utama		
9	Alvia Rahman	PT Sentra Arta Utama		

Namun dalam perjalanannya, Polda terkendala Izin pemeriksaan Kepala Daerah. sebagaimana diketahui, hambatan tersebut merupakan persoalan klasik yang selalu menjadi kendala dalam penuntasan kasus korupsi yang melibatkan Kepala Daerah di Negeri ini.

Hambatan tersebut terdapat dalam Pasal 36 ayat 1 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

“Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik”

Dengan hambatan regulasi itu, akhirnya pemeriksaan Ismunarso sebagai tersangka tidak dapat dilakukan dengan segera oleh Polda Jatim. Melainkan ia hanya bisa diperiksa dalam kapasitas sebagai saksi (8 September 2007). Sehingga proses hukum terhadap yang bersangkutan menjadi terkatung-katung.

c. Koordinasi dan Supervisi KPK

Atas kendala tersebut, Polda Jawa Timur akhirnya berkoordinasi dengan KPK untuk menuntaskan proses hukum terkait dugaan korupsi yang melibatkan Bupati Situbondo, Ismunarso. Sebagaimana yang sudah disebutkan diatas, kendala Polda Jatim masih berkuat seputar izin pemeriksaan kepala daerah.

Untuk melakukan supervisi atas kasus korupsi yang melibatkan Bupati Situbondo tersebut, langkah awal yang dilakukan oleh kedua belah pihak adalah melakukan gelar perkara. Gelar perkara menjadi instrumen awal untuk mengetahui titik-titik

persoalan, sehingga dari diagnosis kendala penegak hukum tertentu, akan ditemukan solusi penuntasannya.

Secara sederhana, gelar perkara memiliki beberapa tahap, diantaranya:

Tahap-tahap tersebut dilalui satu persatu, sehingga pada pelaksanaannya KPK bersama Polda Jatim melakukannya beberapa kali, baik di KPK maupun di Polda Jatim. Sehingga dari proses ini akan terlihat pemetaan persoalan tersebut. Di titik ini KPK juga sejatinya sedang menganalisa kemungkinan kasus tersebut akan diambil alih atau sebaliknya masih bisa ditangani oleh Polda Jatim.

Setelah proses tersebut dilalui, maka KPK dan Polda Jatim sepakat kasus dugaan korupsi dana kas daerah Kab Situbondo akhirnya diambil alih oleh KPK. Namun tidak semuanya, melainkan khusus hanya kasus yang melibatkan Bupati saja. Dasar KPK mengambil alih penyidikan dan penuntutan terdapat pada pasal 9 huruf (f) UU No 30 Tahun 2002 yang pada intinya menyebutkan bahwa pengambil alihan penyidikan dan penuntutan kasus korupsi dilakukan KPK dengan alasan keadaan yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit untuk dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa KPK tidak memerlukan izin Presiden dalam memeriksa kepala daerah. berbanding terbalik dengan mekanisme yang harus dilalui oleh kepolisian maupun kejaksaan.

Pada proses selanjutnya, KPK memulai melakukan penanganan kasus yang melibatkan Ismunarso, Bupati Situbondo.

Dalam penanganan selanjutnya, para penyidik di KPK dan Polda Jawa Timur bergantian menggunakan barang bukti. Karena dokumen asli berupa surat-surat asli tidak mungkin untuk dipecah-pecah satu sama lainnya. Di titik ini, penyidik KPK dan Penyidik Polda Jawa Timur menunjukkan pola relasi positif dan saling bersinergi satu dengan lainnya.

e. Penuntasan Kasus Korupsi

Kasus korupsi Situbodo menunjukkan fenomena “berbagi peran antara” antara Penyidik KPK dan Polda Jawa Timur. Walaupun keseluruhan tersangka pada awalnya ditangani oleh Polda Jawa Timur, namun karena terkendala izin pemeriksaan kepala daerah, akhirnya dua institusi ini berkolaborasi untuk menuntaskan kasus tersebut.

Polda Jawa Timur Menangani 8 tersangka yang terdiri dari: Kabag Keuangan Pemkab Situbondo, Bendahara Umum Daerah Pemkab Situbondo, Pemimpin Cab

BNI Situbondo, PT Sentra Arta Utama dan bekas Staf Marketing BNI Situbondo. Sementara di sisi lain, KPK menangani kasus yang melibatkan Bupati Situbondo, Ismunarso.

Selanjutnya, salah satu indikator dari kesuksesan pelaksanaan fungsi koordinasi dan supervisi yang dijalankan KPK terletak pada kemampuan KPK bersama penegak hukum lain dalam menuntaskan kasus korupsi. Penanganan kasus korupsi kas daerah Kabupaten Situbondo bisa disebut sebagai sebuah sampel positif dalam dalam menunjukkan sinergisitas para penyidik di lintas institusi hingga, mulai dari tahapan penyelidikan hingga tahapan putusan pengadilan.

Keseluruh tersangka yang diproses di pengadilan yang berbeda akhirnya dinyatakan bersalah atas kasus korupsi “berjamaah” tersebut. adapun vonis masing-masing terpidada adalah:

Tabel 9: Vonis Kasus Korupsi Kas Daerah Kab Situbondo
(Penanganan oleh Polda Jawa Timur)

No	Nama	Jabatan	Hukuman
1	Endar Yuni	PT Sentra Arta Utama	10 tahun penjara Ganti rugi 7,441 M
2	Irwansyah	PT Sentra Arta Utama	10 tahun Ganti rugi 5,304 M
3	Nursetiadi Pamungkas	PT Sentra Arta Utama	12 tahun Ganti rugi 5,35 M
4	Darwin Siregar	Pimpinan BNI 46 Situbondo	10 tahun penjara Ganti rugi 1.184 M
5	Hamzar Bastian	Pimpinan BNI 46 Situbondo	6 tahun penjara
6	Alvia Rahman	bekas Staf Marketing BNI Situbondo	6 tahun penjara
7	I Nengah Suarmata	Kepala bagian keuangan	4 tahun penjara
8	Djuliningsih	Bendahara Umum Daerah	4 tahun penjara

Sementara itu, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat juga menjatuhkan vonis bersalah kepada Bupati Situbondo, Ismunarso. Karena terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dengan menyalahgunakan dana kas daerah Kabupaten Situbondo tahun 2005 s/d 2007, yang merugikan negara sebesar Rp 43.838.073.081,00.

Yang bersangkutan terbukti melanggar pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No 31 Tahun 1999 jo 20 Tahun 2001. Akibatnya Pengadilan Tipikor hingga Mahkamah Agung menghukum yang bersangkutan 9 tahun penjara, denda dan uang pengganti.

**Vonis Bupati Situbondo, Ismunarso
(Penanganan oleh KPK)**

- 1** Putusan PN No.10/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST tanggal 29 Juli 2009
Amar :
a. Pidana penjara 9 tahun
b. Denda Rp 150.000.000,- subsider pidana kurungan 6 bulan
c. Uang Pengganti Rp. 630.179.142 atau pidana penjara 1 tahun
- 2** Putusan PT No. 15/Pid/TPK/2009/PT.DKI tanggal 10 November 2009
Amar:
a. Pidana penjara 9 tahun
b. Denda Rp 300.000.000,- Subsider Pidana Kurungan 6 bulan
c. Uang Pengganti Rp. 630.179.142 atau pidana penjara 1 tahun
- 3** Putusan Kasasi No. 224.K/Pid.SUS/2010 tanggal 03 Maret 2010
Amar: menolak Kasasi Terdakwa
-

KENDAL

2. Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Dana APBD Kab. Kendal Tahun 2003 Pos Dana Tak Tersangka

a. Gambaran Kasus

Dalam skala nasional, Jawa Tengah termasuk salah satu daerah di Indonesia yang tingkat korupsinya tergolong tinggi. Begitu banyak sekali para penyelenggara negara yang berasal dari daerah ini diproses secara hukum. Baik pada level pegawai biasa hingga level kepala daerah.

Sebagai sebuah ilustrasi, dalam medio juli 2009 hingga 2010, sebanyak 35 Kejaksaan Negeri Kabupaten dan Kota di seluruh Jawa Tengah telah menangani 248 kasus tindak pidana korupsi di daerah tersebut. Adapun estimasi kerugian negara mencapai Rp 131,8 M. Sebuah angka yang tentunya tidak kecil.

Jumlah ini tentu akan bertambah lagi jika dimasukkan daftar perkara korupsi yang ditangani oleh KPK yang *locus delicty* nya berasal dari provinsi tersebut.

Gejala yang sama sebenarnya juga ditangkap oleh ICW. Dalam laporan trend korupsi sepanjang tahun 2009, ICW menemukan modus kejahatan “merampok” dana bantuan sosial yang terjadi dalam kurun waktu tersebut. Jawa tengah menjadi salah satu daerah yang termasuk paling subur melakukan kejahatan korupsi dengan pola yang disebutkan diatas.

Jika ditelisik lebih lanjut, sesungguhnya cukup banyak kepala daerah dan penyelenggara negara yang berasal dari Jawa Tengah terjerat dengan kasus Korupsi. Sebut saja Walikota Semarang, Sukarwi Sutarip. Bupati Rembang, M Salim dalam kasus dugaan korupsi 2006-2007, dan lain-lain.

Adapun kasus yang akan diulas pada bagian ini terkait dengan kasus dugaan korupsi Kabupaten Kendal, Jawa Tengah, Hendy Boedoro. Yang diduga memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menggunakan dana tak tersangka dalam APBD Kabupaten Kendal tahun 2003 dan sebagian Dana Alokasi Umum Kendal tahun 2003, 2004, dan 2005, serta bunga deposito, jasa giro, dan sertiplus. Tindak pidana korupsi dimulai sejak tahun 2003 ketika itu jabatan bupati dipegang Hendy Boedoro, meliputi dana tak terduga senilai Rp 4,115 miliar, Dana Alokasi Khusus (DAK) tanpa Surat Perintah Pembayaran (SPMU) dipindahkan ke beberapa rekening bank atas nama Hendy Boedoro sebesar Rp 22,345 miliar yang bertentangan dengan PP nomor 104 tahun 2000 pasal 15 ayat (1) dan (2) dan keputusan Mendagri nomor 29 tahun 2002 pasal 55 ayat (1) dan (2).

Korupsi tahun 2004 meliputi, pinjaman Hendy Boedoro ke BPD cabang Kendal Rp 30 miliar yang tak jelas peruntukannya. Akhirnya pinjamam itu tak disetujui Dirjen Keuangan RI dan harus dikembalikan beserta bunganya Rp 255 miliar.

Sedang korupsi tahun 2005, yaitu pencairan Dana Alokasi Umum untuk kekurangan pembayaran tanah untuk SMKN Boja sebesar Rp 150 juta dan rangkaian tindak korupsi

bersama antara Hendy Boedoro, Warso Susilo, Murdoko, Daniel Toto Indiyono, Edi Suparno, dan Eko Pujo Aksomo sejumlah 28,393 milyar.

Khusus Murdoko, ketua DPRD Jateng yang juga adik kandung Hendy Boedoro diduga melakukan korupsi senilai 3,9 milyar. Saksi-saksi dalam kasus korupsi Hendy Boedoro, yaitu Dian Handayani yang waktu itu menjabat sebagai Kasubdin Retribusi DPKD kabupaten Kendal dan Sri Apsari, pemegang kas daerah pada DPKD.

Untuk menutupi korupsinya Hendy Boedoro memerintahkan kepada kepala-kepala dinas, kepala Perusahaan Daerah, dan rekanan pemborong proyek untuk menutupi kekosongan dana DAU Mega Proyek pembangunan gedung Sekretariat Daerah dan BAPPEDA. Korupsi sebesar itu ditambah dengan komisi 20 persen setiap proyek antara lain, Terminal Weleri, pelabuhan, stadion, RSUD dr H Soewondo, pengadaan buku, pembangunan gedung SMPN 1, SMA, dan SMK.

b. Penanganan Kasus

Penetapan Tersangka

Kasus dugaan korupsi Pidana Korupsi Penyalahgunaan Dana APBD Kab. Kendal Tahun 2003 Pos Dana Tak Tersangka, pada awalnya ditangani oleh Polda Jawa Tengah. Yang bersangkutan beberapa dipanggil beberapa kali oleh Penyidik Polda Jateng untuk dimintai keterangannya dalam kapasitas sebagai saksi.

Berbeda dengan kasus korupsi korupsi kas daerah yang melibatkan Bupati Situbondo, Ismunarso yang tidak bisa diperiksa oleh penyidik karena terkendala izin Presiden. Penyidik Polda Jateng berhasil mengantongi izin tersebut, walaupun sebatas izin pemeriksaan sebagai saksi. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan izin pemeriksaan No: R.35/Pres/4/2006 tertanggal 12 Maret 2006.

Selain memeriksa Bupati dalam kapasitas sebagai saksi, Polda juga memeriksa 37 saksi dalam kasus yang sama. Sebagian besar berasal dari anggota DPRD baik dari masa bakti 1999-2004 maupun 2004-2009.

Khusus untuk Bupati, Hendy Boendoro, penyidik memisah berkasnya menjadi dua, yakni sebagai saksi dan sebagai tersangka. Hal ini disebabkan pemeriksaan tersangka menunggu penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPKP.

Dari hasil hasil eskpose yang dilakukan oleh penyidik bersama BPKP, akhirnya ditemukan kerugian negara dalam kasus tersebut. Atas dasar inilah, Polda akhirnya mengirimkan izin pemeriksaan dalam kapasitas sebagai tersangka kepada Presiden.

Namun diproses selanjutnya, tidak ada perkembangan yang begitu significant. Proses hukum terhadap Bupati Kendal masih menemui jalan buntu. Tidak jelas lagi persoalannya dimana, sehingga penanganannya masih berlarut-larut. Setidaknya 8 bulan proses hukum kasus tersebut menggantung di Polda Jawa Tengah.

c. Kordinasi dan Supervisi KPK

Berlarut-larutnya penanganan kasus Korupsi dana APBD Kabupaten Kendal telah meresahkan masyarakat. Berbagai elemen masyarakat yang menggabungkan baik di tingkat lokal maupun di pusat mendorong KPK agar mengambil alih penanganan kasus tersebut. Hal tersebut tentunya sangat wajar, mengingat kasus tersebut seolah menggantung selama 8 bulan di Polda Jawa Tengah dan tidak ada kemajuan yang signifikan dalam perkembangannya.

Tidak jauh berselang, akhirnya KPK mulai melakukan serangkaian supervisi terhadap kasus yang ditangan oleh Polda Jateng tersebut. Sesuai dengan prosedur umum tahapan supervisi maka tahapan yang dilakukan KPK diantaranya:

Proses selanjutnya, KPK mengirim lima anggotanya ke Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) Kendal beberapa, hal itu ditujukan dalam rangka mengumpulkan berkas-berkas yang dibutuhkan terkait dengan dugaan penyelewengan pengelolaan kas daerah yang nilainya mencapai puluhan miliar tersebut. Berkas-berkas tersebut kemudian dibawa ke Kantor KPK di Jakarta untuk diteliti.

Pasca proses itu dilakukan, maka masuk pada tahapan gelar perkara. Masing- masing pihak dari perwakilan polisi dan KPK hadir dalam proses tersebut. prosesnya pun dilakukan berkali-kali untuk melihat kelemahan-kelemahan yang ada dalam proses hukum tersebut. hal yang tidak kalah pentingnya berkaitan dengan kewenangan KPK jika berkeinginan untuk mengambil alih penanganan kasus tersebut.

Setelah beberapa tahap tersebut dilalui, maka atas dasar pertimbangan penanganan kasus yang berlarut-larut. Maka sesuai dengan ketentuan UU No 30 Tahun 2002 dalam Pasal 9 Ayat (2) menyebutkan perihal pengambilalihan dalam pasal tersebut dimungkinkan jika penanganan kasus korupsi berlarut-larut atau tertunda-tunda dengan alasan yang tidak bisa dapat dipertanggungjawabkan.

KPK pun mulai bergerak untuk melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan. Panggilan pertama dilayangkan, namun tidak ada respon. Begitu pula dengan panggilan kedua, yang bersangkutan masih belum memenui panggilan tersebut dengan alasan masuk RS Kariadi Semarang.

Setelah dua kali mangkir dari pemeriksaan, akhirnya pada hari Senin, 11 Desember 2006 yang bersangkutan memenui panggilan KPK. Kehadirannya kali ini juga ternyata diikuti oleh 30 lurah yang datang langsung dari kendal untuk memberikan dukungan kepada yang bersangkutan.

Pasca pemeriksaan pertamakali terhadap yang bersangkutan, KPK tidak langsung melakukan penahanan. Hendy masih bernafas lega karena masih diizinkan untuk kembali

ke rumahnya. Namun, tetap harus menjalani pemeriksaan kembali pada tanggal 13 Desember 2006.

Hal yang menarik dari beberapa hari proses pemeriksaan tersebut, bahwa Hendy juga meminta KPK menyeret Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKP) Kendal Warsa Susilo sebagai tersangka. Permintaan itu disampaikan karena berdasarkan fakta dokumen, pengeluaran dana APBD tahun 2003 yang diduga mencapai Rp 64 miliar itu dilakukan oleh Warsa. Sebelumnya status Warsa masih menjadi sebatas saksi saja. Sehingga tim kuasa hukum mereka mengirimkan surat yang ditujukan kepada Ketua KPK Taufiequrrahman Ruki dan Direktur Penyidikan KPK Ade Rahardja

Setelah melakukan pemeriksaan beberapa kali, akhirnya KPK melakukan penahanan terhadap Bupati Kendal Hendy Boendoro bersama mantan Kadispenda Warso Susilo pada hari Jum'at, 22 Desember 2011. Keduanya ditahan di rumah tahanan Polda Metro Jaya dan rumah tahanan Mabes Polri.

d. Penuntasan Kasus

Setelah proses penyidikan usai hingga seluruh berkas dinyatakan lengkap (P 21), proses hukum terhadap Bupati Kendal Hendy Boendoro bersama mantan Kadispenda Warso Susilo dilanjutkan ke persidangan di Pengadilan Tipikor.

Bupati Kendal, Jawa Tengah, Hendy Boendoro didakwa memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menggunakan dana tak tersangka dalam APBD Kabupaten Kendal tahun 2003 dan sebagian Dana Alokasi Umum Kendal tahun 2003, 2004, dan 2005, serta bunga deposito, jasa giro, dan sertiplus.

Tindakannya itu merugikan keuangan negara senilai Rp 28,393 miliar. Hendy juga didakwa menerima sejumlah uang dari pelaksana proyek atau kontraktor yang melaksanakan proyek yang dibiayai dana bantuan Pemerintah Provinsi Jateng dan APBD Kendal selama periode 2003-2005. Keseluruhan hadiah uang yang diduga diterima terdakwa sebanyak Rp 24,314 miliar.

Setelah proses pembacaan Dakwaan, Hendy bersama kuasa hukum nya langsung membacakan keberatan (eksepsi). Hendy menyatakan keberatan dengan penambahan pasal dakwaan padanya, yakni Pasal 11 Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Hendy, penyidikan lanjutan yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seyogianya berpegang pada Pasal 3 dan Pasal 8 UU No 31/1999 yang disangkakan oleh Direktorat Reserse Kriminal Polda Jateng. Sebab, penyidik KPK melanjutkan penyidikan yang dilakukan Polda Jateng saja.

Sementara dalam dakwaannya, jaksa menyatakan, Hendy bersama Warsa Susilo, Kepala Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah Kendal, secara melawan hukum menggunakan dana tak tersangka 2003, sebagian DAU, serta bunga deposito, jasa giro, dan sertiplus yang adalah pendapatan daerah untuk pribadi dan pemberian kepada orang lain.

Setelah menjalani seluruh proses persidangan, maka keduanya menghadapi vonis pada waktu yang berbeda. Masing-masing dikenakan:

Tabel 10: **Vonis Pengadilan Tipikor Kasus Kendal**

Tingkat	Hendy Boendoro (Bupati Kendal)	Warsa Susilo (Kadispenda Kab Kendal)
Pengadilan Tipikor	5 tahun penjara. Denda RP 200 juta, subsider tiga bulan kurungan. Uang Pengganti sebesar 3,474 M	3 tahun penjara. Denda 100 juta, subsider 3 bulan. Uang pengganti 40 juta atau 3 bulan penjara
Pengadilan Tinggi Tipikor	5 tahun penjara. Uang Pengganti Rp 13,121 M. Bila tidak dibayar diganti dengan pidana 3 tahun penjara	3 tahun penjara. Denda 100 juta, subsider 3 bulan. Uang pengganti 40 juta atau 3 bulan penjara
Mahkamah Agung	7 tahun penjara. Denda 500 juta, subsider 6 bulan kurungan.	4 tahun penjara. Denda 200 juta, subsider 6 bulan penjara. Uang pengganti sebesar Rp 440 juta/ subsider satu tahun

* * *BAB V

KOORDINASI PEMBERANTASAN KORUPSI DI BERBAGAI NEGARA

Koordinasi antara semua lini penegak hukum sesungguhnya telah menjadi problem hampir sama di seluruh negara. Padahal, dalam teori keberhasilan anti korupsi, efektivitas pemberantasan korupsi dapat dihitung dari sejauhmana koordinasi yang maksimal dilakukan antara semua lembaga yang ada.

Kenyataannya, permasalahan koordinasi timbul karena berbagai hal, diantaranya: Keanekaragaman institusi dengan kompleksitas permasalahan antara satu dan lainnya, tumpang tindih mandat, persoalan independensi dan campur tangan politik dan lain-lain. Untuk menyempurnakan model koordinasi antara penegak hukum di Indonesia, berikut kami sajikan tabel perbandingan koordinasi antara penegak hukum di beberapa negara.

Tabel 11: Perbandingan Koordinasi Penegakan Hukum di 8 Negara

No.	Negara	Format Koordinasi	Catatan
1	Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> - Dilakukan oleh badan khusus dibawah pemerintah yakni: <i>Good Governance Coordinating Unit (GGCU)</i> - Dilakukan oleh 3-4 orang tenaga provisional 	<p>GGCU merupakan badan yang bertanggungjawab soal koordinasi antar penegak hukum dalam pemberantasan korupsi. Hal ini dilakukan karena biro anti korupsinya Tanzania- <i>Prevention and Combating of Corruption Bureau (PCCB)</i>- terletak di bawah kontrol Presiden.</p> <p>Pada kenyataannya, kelemahan yang terjadi di dalam melakukan koordinasi antara penegak hukum terjadi karena tidak adanya perangkat hukum yang mengatur lembaga-lembaga lain untuk bekerjasama dengan PCCB. Bahkan lembaga ini tidak mampu menagih laporan triwulan setiap lembaga-lembaga penegak hukum dan pemberantasan korupsi disana</p>
2	Uganda	Dilakukan oleh Inter Agency Forum (IAF)	<p>IGG lembaga adalah utama anti-korupsi di Uganda. Lembaga ini berfungsi seperti Ombudsman, namun mandatnya telah diperpanjang untuk menyelidiki, menangkap dan mengadili kasus yang korupsi, penyalahgunaan wewenang atau penyalahgunaan jabatan publik. IGG telah berkembang menjadi sebuah publik yang independen kantor, Inspektur Jenderal Pemerintah ditunjuk oleh Presiden. Dalam kasus Uganda, IAF tidak bekerja</p>

No.	Negara	Format Koordinasi	Catatan
			maksimal disebabkan kurangnya perhatian dan pendanaan dari pemerintah.
3	Afrika Selatan		<p>Negara tidak membentuk badan khusus yang menangani kasus-kasus korupsi. Afrika Selatan hanya membentuk unit khusus yang ada dalam sebuah institusi penegak hukumnya.</p> <p>Mandat anti-korupsi telah dibagi antara berbagai lembaga, antara lain: South African Police Service, the National Prosecuting Authority (NPA), the Auditor General, the South African Revenue Services, the Special Investigating Unit (SIU), Ombudsman, and the Public Service Commission.</p> <p>Koordinasi antara beberapa lembaga tersebut memiliki persoalan yang cukup serius, dikarenakan tumpang-tindihnya kewenangan dan pengaturan dalam peraturan di negara tersebut.</p>
4	Bulgaria	Dilakukan oleh sebuah Komisi Koordinasi yang terdiri dari Perwakilan dari Departemen Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Departemen Kehakian dan Audit Office	<p>Sama halnya dengan Afsl, Bulgaria tidak juga membentuk unit khusus penanganan kasus-kasus Korupsi. Mereka memilih untuk memperkuat kapasitas –anti korupsi di setiap lembaga-lembaga.</p> <p>Untuk persoalan koordinasi sendiri dilakukan oleh sebuah Komisi Koordinasi yang terdiri dari perwakilan Departemen Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Departemen Kehakian dan Audit Office.</p>
5	Georgia	Dilakukan oleh Menteri Negara Koordinasi Reformasi	<p>Koordinasi antara lembaga penegak hukum dalam pembatasan korupsi dilakukan oleh seorang menteri. Ia memiliki legitimasi hukum dan politik yang sangat kuat.</p> <p>Mekanisme koordinasi dilakukan melalui laporan triwulan yang diberikan kepada kementerian terkait. Namun karena belum ada forum yang terlebagakan, koordinasi seringkali dilakukan hanya by phone saja.</p>
6	Filipina	Pertemuan Formal	Filiphina memberlakukan konsep pertemuan formal untuk pertukaran informasi telah antara lembaga penegak hukum yang relevan
7	Korea Selatan	Badan Koordinasi	Korea mengoperasikan kebijakan anti-korupsi melalui badan koordinasi yang terdiri dari sepuluh departemen dan instansi

No.	Negara	Format Koordinasi	Catatan
			terkait seperti badan pengawas.
8	Latvia	Dilakukan oleh Biro Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi	Biro ini diberikan mandat yang jelas untuk melakukan koordinasi di level nasional dan instansi pemerintahan tingkat lokal.

Sumber: U4 Anti Corruption Resource Centre

BAB VI

REKOMENDASI PENGUATAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Berdasarkan semua uraian diatas, menjadi pertanyaan krusial, apa hal yang bisa dilakukan untuk penguatan pemberantasan korupsi di Indonesia, khususnya dari perspektif koordinasi dan supervise oleh KPK.

Komitmen politik yang utuh dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dapat menjadi satu modal awal. Seperti diketahui, Presiden sudah menerbitkan instruksi resmi agar upaya pemberantasan korupsi di tingkatkan. Salah satu poin yang terkait dengan penelitian ini adalah adanya item khusus tentang koordinasi dan supervisi. Instruksi Presiden ini tentu saja belum cukup, karena sebagai sebuah kebijakan, Instruksi ini harus dilaksanakan di lapangan. Untuk pelaksanaannya, tentu dibutuhkan komitmen pimpinan lembaga penegak hukum dan institusi terkait lainnya, mulai dari Kapolri, Jaksa Agung, PPATK, Kementerian, BPK, BPKP, bahkan Mahkamah Agung. Meskipun BPK dan Mahkamah Agung adalah lembaga yang berada di luar lingkup eksekutif, akan tetapi peran institusi ini dalam garis koordinasi untuk memastikan pemberantasan korupsi berjalan efektif sangatlah dibutuhkan.

Selain itu, penataan kelembagaan di KPK, Kepolisian dan Kejaksaan juga menjadi hal krusial. Karena berdasarkan temuan dalam proses penelitian ini, salah satu kendala tidak berjalan maksimalnya fungsi koordinasi dan supervisi adalah karena KPK, Kejaksaan dan Kepolisian masih belum ada kelembagaan yang jelas untuk pelaksanaan fungsi tersebut. Di KPK, dalam prakteknya fungsi supervisi masih dilakukan secara kasuistis, menugaskan penyidik, penyelidik dan auditor yang sebenarnya juga punya tugas lain untuk turun ke daerah, dan mensupervisi secara kasuistis. Demikian juga dengan Kepolisian dan Kejaksaan yang juga hanya menugaskan perorangan, tanpa membentuk kelembagaan internal yang permanen, sehingga ada relasi institusional antara KPK, Polri dan Kejaksaan saat menjalankan fungsi ini.

Selain itu, dukungan Parlemen juga sangat dibutuhkan, baik untuk melakukan pengawasan, ataupun dukungan dalam bentuk anggaran yang cukup untuk memperkuat berjalannya kerja pemberantasan korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan.

A. Implementasi Inpres No. 9 Tahun 2011

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 12 Mei 2011 menandatangani Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Instruksi ini mengatur mengenai tindakan konkret untuk pencegahan dan pemberantasan korupsi yang harus dijalankan oleh seluruh aparat negara penerima Inpres. Langkah-langkah itu mencakup enam strategi yaitu pencegahan, penindakan, harmonisasi peraturan, pengembalian aset, kerjasama internasional dan pelaporan. Terdapat 11 fokus dengan 47 isu, 102 rencana aksi dan 142 sub rencana aksi.

Fokus implementasi inpres ini ada pada empat lembaga, yakni Polri, Kejaksaan Agung, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Kementerian Keuangan, terutama Direktorat Jenderal Pajak dan Bea Cukai.

Ada beberapa hal yang perlu dicermati dibalik keluarnya Inpres antikorupsi ini. *Pertama*, keraguan Inpres tersebut dapat diimplementasikan. Penerbitan Inpres terkait pemberantasan korupsi bukan kali pertama. Presiden sebelumnya pernah

mengeluarkan Inpres No 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi dan Inpres No 1 Tahun 2011 tentang Percepatan Penyelesaian Kasus-kasus Hukum dan Penyimpangan Pajak. Lalu muncul Inpres No 2 Tahun 2011 tentang Percepatan Penanganan Kasus Bank Century. Sayangnya dari Inpres antikorupsi sebelumnya dinilai lemah pada tataran implementasi, tiadanya monitoring dan evaluasi.⁴⁰

Hal ini dapat dilihat dari keberlanjutan percepatan penyelesaian kasus mafia pajak yang melibatkan Gayus Tambunan tak menemukan penyelesaian konkret. Inpres No 1 Tahun 2011 tentang Percepatan Penyelesaian Kasus-Kasus Hukum dan Penyimpangan Pajak justru ditindaklanjuti dengan penerbitan inpres baru. Meski ada Inpres, kasus skandal Pajak hingga saat ini belum tuntas menjerat perusahaan-perusahaan yang menyuap Gayus Tambunan, sang pegawai pajak. Semua inpres yang ada juga tidak mengatur tentang sanksi atau teguran bagi kejahatan, kepolisian maupun pembantu presiden lainnya jika melanggar atau tidak menjalankan instruksi ini.

Keraguan bahwa Inpres ini bisa dilaksanakan, juga dapat dilihat jangka waktu yang tidak masuk akal dalam pemenuhan rencana aksi. Meski rencana aksi nasional dan strategi pemberantasan korupsi sudah disiapkan oleh Badan Perencanaan Nasional (Bapenas) sejak tahun 2010 lalu, namun kebijakan ini baru diwujudkan dalam bentuk Inpres pada 12 Mei 2011. Dengan kurun waktu sisa hanya 8 (delapan) bulan maka sukar merealisasikan semua fokus, isu, rencana aksi dan sub rencana aksi yang telah dicanangkan.

Kedua, secara substansi masih ada beberapa hal yang belum diakomodir dalam Inpres. Salah satunya adalah rencana aksi yang dalam Inpres ini belum mencakupi soal ekstradisi. Padahal, dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Korupsi -yang diratifikasi dengan UU No 8 Tahun 2007 lalu – menyebutkan soal upaya ekstradisi untuk koruptor yang bersembunyi di luar negeri. Apabila ekstradisi itu dimasukkan dalam Inpres, para koruptor yang kabur ke negeri yang juga telah meratifikasi konvensi itu, dapat segera dipulangkan.

Ketiga, rencana aksi dalam Inpres tidak fokus pada upaya memperbaiki peringkat korupsi Indonesia dimata Internasional. Dalam sepuluh tahun terakhir, Transparency International (TI) menempatkan Indonesia dalam kelompok negara-negara terkorup di dunia. Dari Corruption Perception Index (CPI) untuk 10 (terbersih) hingga 0 (terkorup), Indonesia sejak tahun 2001 hingga 2010 selalu dibawah angka 3 atau masih tergolong negara paling korup. Pada tahun 2010 dengan CPI senilai 2,8, Indonesia berada di posisi 110 dari 178 jumlah negara. Kondisi ini tidak berubah jika dibandingkan pada tahun 2009.

Survei persepsi yang dilakukan oleh TI berfokus pada empat sektor bisnis, pajak, bea cukai dan penegakan hukum. Dengan demikian strategi dan rencana aksi pemberantasan korupsi yang digagas oleh pemerintah melalui Inpres antikorupsi

⁴⁰ Diluar kebijakan Presiden dalam bentuk Inpres, Kebijakan antikorupsi dalam bentuk Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden selama periode pemerintahan SBY adalah pembentukan Tim Penuntasan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tim Pemburu Koruptor, dan Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum.

juga mengarah pada empat sektor tersebut. Sayangnya Inpres No 9 Tahun 2011 tidak memanfaatkan peluang mensinergikan kebijakan antikorupsi yang terfokus dan terarah dengan perbaikan peringkat korupsi Indonesia.

Diluar tiga catatan diatas, sosialisasi dan internalisasi Inpres 9 Tahun 2011 ini juga dinilai bermasalah. Pengakuan Wakil Presiden Boediono bahwa Inpres No 9 Tahun 2011 tidak ada gaungnya⁴¹, menunjukkan ada indikasi tidak maksimalnya sosialisasi dan kampanye dari pemerintah. Dalam pertemuan formal dengan sejumlah pihak khususnya aparat penegak hukum dari kejaksaan dan kepolisian, faktanya masih banyak aparat yang tidak mengetahui atau memahami mengenai keberadaan Inpres antikorupsi yang terbaru ini.

Hal positif yang diatur dalam Inpres adalah adanya strategi bidang penindakan berupa mempercepat penanganan kasus korupsi dan penguatan koordinasi diantara lembaga penegak hukum termasuk pihak diluar eksekutif seperti KPK. Pelibatan KPK berdasarkan Inpres ini adalah dalam menentukan sektor prioritas pemberantasan korupsi untuk menyelamatkan uang negara dan pemberian bantuan teknis dalam penanganan kasus korupsi. Jika kerjasama dan koordinasi antar lembaga ini dapat dimaksimalkan maka akan berdampak positif bagi upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.

B. Kebijakan yang Dibutuhkan untuk Memperkuat Koordinasi dan Supervisi

Seperti dijelaskan sebelumnya, salah satu persoalan awal tidak dilembagakannya fungsi koordinasi dan supervisi di KPK dari tahun 2004, adalah karena adanya pemahaman bahwa UU KPK memiliki kontradiksi antara kewenangan dan unit kelembagaan yang diatur secara detil.

1. Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf (a) UU Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK, yang mengatur bahwa:

Komisi Pemberantasan Korupsi

- a. Menetapkan kebijakan dan tata kerja organisasi mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang KPK

Meskipun Bab IV UU KPK tidak menyebutkan secara detail tentang adanya bagian, sub-bidang ataupun satuan tugas yang melakukan tugas koordinasi dan supervisi, namun berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf (a) UU KPK, Pimpinan KPK berwenang untuk membuat kebijakan tentang tata kerja organisasi sepanjang hal itu sesuai dengan tugas dan wewenang KPK.

Untuk mengetahui tugas KPK, kita dapat merujuk pada Pasal 6 UU KPK, dimana disebutkan secara jelas bahwa melakukan koordinasi dan supervisi merupakan tugas KPK yang diatur di Pasal 6 huruf (a) dan (b). Jadi, berdasarkan dua pasal tersebut, maka KPK dapat membentuk sebuah unit khusus, yang diharapkan bisa lebih besar dibanding hanya Unit Kerja

⁴¹ *Wakil Presiden Curbat: Inpres Pemberantasan Korupsi tak 'Nendang'*, Republika, Selasa, 14 Juni 2011.

seperti yang diatur di Peraturan KPK No. 03 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK.

2. KPK, Kepolisian dan Kejaksaan direkomendasikan untuk membentuk Sentra Koordinasi Pemberantasan Korupsi Terpadu (SKPKT).

Pembentukan SKPKT ini bertujuan agar kerjasama antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan dapat dilakukan dengan standar kelembagaan yang sama. Hal ini menjawab persoalan pelaksanaan fungsi koordinasi dan supervisi selama ini yang dilakukan secara kasuistis dan berkomunikasi melalui *Liasion Officer* atau LO di Kepolisian dan Kejaksaan.

Akan tetapi, SKPKT ini harus didukung juga dengan manajemen dan sistem pencatatan penanganan kasus korupsi yang baik di KPK, Kejaksaan dan Kepolisian.

3. Terkait dengan sudah terbentuknya sejumlah Pengadilan (khusus) Tindak Pidana Korupsi di sejumlah daerah, dalam tugasnya ke depan, KPK sudah harus memprioritaskan penguatan dan pengawasan Polda dan Kajati bersama Mabes Polri dan Kejaksaan Agung.

C. Pelibatan dan penguatan kapasitas masyarakat

Seperti dijelaskan diatas, penguatan pemberantasan korupsi, khususnya melalui pemaksimalan fungsi Koordinasi dan Supervisi harus dilihat secara sistemik, mulai dari implementasi Instruksi Presiden No. 9 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi; serta pembentukan kelembagaan di KPK, Kejaksaan dan Kepolisian. Akan tetapi penguatan pemberantasan korupsi melalui tugas koordinasi dan supervisi ini tidak mungkin hanya dilakukan dengan semata-mata menguatkan institusi negaranya saja, keterlibatan masyarakat secara aktif sangat dibutuhkan.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemberantasan korupsi di Indonesia ini dijamin oleh konstitusi (UUD 1945), dan diatur secara jelas melalui UU No. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Porsi masyarakat untuk terlibat secara aktif tersebut juga diatur secara khusus di *United Nation Convention Against Corruption (UNCAC), 2003* yang sudah diratifikasi Indonesia melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 2006.

Peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi diwujudkan dalam bentuk antara lain mencari, memperoleh, memberikan data atau informasi tentang tindak pidana korupsi dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pada penjelasan umum PP 71 tahun 2000, disebutkan:

“Peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi diwujudkan dalam bentuk antara lain mencari, memperoleh, memberikan data atau informasi tentang tindak pidana korupsi dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi”.

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

Dalam konteks pengawasan publik inilah, masyarakat perlu diberikan ruang yang cukup, dan kapan perlu difasilitasi agar bisa mengawasi kerja penegak hukum di daerah dalam menangani kasus korupsi. Jaringan masyarakat sipil di daerah bisa dimaksimalkan untuk mendukung kerja KPK dalam melaksanakan koordinasi dan supervisi, sekaligus melakukan pengawasan terhadap kerja Kepolisian Daerah dan kantor-kantor Kejaksaan di daerah. Hal ini sesuai dengan konsepsi KPK sebagai trigger mechanism yang akan memberikan ruang lebih pada kantor-kantor Kepolisian dan Kejaksaan di Daerah, khususnya untuk penanganan kasus korupsi yang berujung pada proses persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi daerah.

* * *

BAB VII

PENUTUP

Disadari atau tidak, pemberantasan korupsi tidak dapat digantungkan semata-mata pada penindakan tersangka oleh KPK. Semangat kerja pemberantasan korupsi juga harus ditularkan KPK kepada institusi penegak hukum lainnya. Sebab, keberadaan KPK sesuai dengan semangat pembentukannya adalah dalam rangka mengisi kosongan kepercayaan masyarakat pada lembaga penegak hukum yang ada.

Terkait hal itu, ada dua mandat pokok yang dimiliki KPK. *Pertama*, melaksanakan tugas-tugas penindakan yang juga menjadi kewenangan lembaga penegak hukum lainnya. Tugas ini dikerjakan dalam rangka memenuhi harapan masyarakat agar para koruptor dihukum. *Kedua*, tugas yang jauh lebih penting, yaitu bagaimana KPK mengkoordinir sekaligus mensupervisi lembaga-lembaga penegak hukum yang ada agar menjadi lembaga yang kuat dan mampu menjalankan tugas penegakan hukum dengan baik. Koordinasi dan supervisi yang dilakukan KPK juga mencakup mengambil langkah-langkah untuk mendorong dilakukannya percepatan reformasi di tubuh kejaksaan dan kepolisian.

Pada akhirnya, fase pemberantasan korupsi kita akan masuk pada tingkatan yang lebih tinggi, dimana KPK, Kepolisian dan Kejaksaan berbagi tugas dan bersinergi dalam pemberantasan korupsi. Laporan penelitian ini menegaskan bahwa efektifitas pemberantasan korupsi dapat dicapai dengan setidaknya tiga pondasi dasar institusi penegak hukum, selain peradilan. Ini menegaskan, bahwa meskipun Kepolisian dan Kejaksaan sudah dinilai cukup kuat, keberadaan KPK tetap punya arti penting dalam pemberantasan korupsi. Satu hal krusial yang harus diformulasikan ke depan adalah konsep pembagian tugas antara lembaga penegak hukum (dari segi penindakan), dan pemeliharaan sistem, pengawasan, serta pemantauan yang rutin terhadap kemungkinan adanya bolong dan celah dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini akan selalu dibutuhkan sampai kapan pun juga. Karena potensi korupsi sesungguhnya melekat pada kewenangan dan kekuasaan yang ada dalam sistem negara. Sementara di sisi lain, kualitas kejahatan juga terus berkembang dan menemukan jalannya sendiri. Sehingga, upaya pemberantasan korupsi dalam bentuk penindakan, pembenahan sistem, perawatan dan pengawasan adalah upaya yang tidak pernah berhenti, dan tidak pernah sampai pada titik paling akhir. Atas dasar itulah, revitalisasi peran KPK untuk koordinasi dan supervisi dalam pemberantasan korupsi menjadi keniscayaan.

Pemahaman tentang kebutuhan Indonesia bahwa lembaga independen seperti KPK, khususnya untuk fungsi Koordinasi dan Supervisi haruslah terus ada, juga sesuai maknanya dengan semangat yang ada dalam UNCAC. Bahwa, setiap negara membutuhkan kelembagaan khusus yang mengurus tentang pemberantasan korupsi. Meskipun Indonesia sudah memiliki Kepolisian dan Kejaksaan, akan tetapi sesuai dengan konsepsi bahwa korupsi adalah *extra ordinary crime*, maka kebutuhan sebuah lembaga yang juga bersifat *extra-ordinary* seperti KPK menemukan dasar argumentasinya.

Demikian juga jika kita merujuk pada pemaknaan Mahkamah Konstitusi RI terhadap eksistensi lembaga khusus pemberantasan korupsi seperti KPK. Dalam putusannya MK menyebutkan secara tegas, bahwa KPK adalah lembaga negara yang bernilai penting secara konstitusional (*constitutional important*). Hal ini meyakinkan kita, bahwa dalam kondisi sistem politik seperti apapun, siapapun pemimpin politiknya, selama UUD 1945 belum berganti, maka keberadaan lembaga *constitutional important* ini harus dipertahankan.

* * *

DAFTAR PUSTAKA

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 1945

Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2005 tentang Sistem dan Manajemen Sumber Daya Manusia KPK

Keputusan Ketua KPK Nomor: Kep-07/P.KPK/02/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK

Peraturan KPK Nomor: Per-08/01/XII/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK

Peraturan KPK Nomor 03 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK

Keputusan Bersama Ketua KPK dan Jaksa Agung RI Nomor: 11/KPK-Kejagung/XII/2005 dan Nomor: Kep-347/A/J.A/12/2005 tentang Kerjasama Antara KPK dengan Kejaksaan RI dalam rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Keputusan Bersama Kepala Kepolisian Negara RI dan Ketua KPK No.Pol.: Kep/16/VII/2005 dan Nomor:07/POLRI-KPK/VII/2005 tentang Kerjasama antara Polri dan KPK dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

BUKU, MAKALAH, ARTIKEL

Adnan Topan Husodo, *Roadmap KPK 2007-2011; Menuju Pemberantasan Korupsi yang lebih efektif*, Indonesia Corruption Watch (ICW), Koalisi Pemantau Peradilan (KPP), Kemitraan, Jakarta:2007

Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi negara (State Auxiliary Agency) sebagai organ negara yang mandiri dalam sistem ketatanegaraan*, Program Pasca Universitas Brawijaya, Malang: 2010

Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2003

M. Busyro Muqoddas, *Jalan Berliku Pemberantasan Korupsi*, Makalah disampaikan dalam Lecture Series dalam rangka 60 Tahun Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 18 Juni 2011

Johan Budi, dkk. (Ed.) *Empat Tahun KPK; Menyalakan Lilin di Tengah Kegelapan*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2007

Rancangan Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), 2001

Keterangan Pemerintah di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Mengenai Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 30 Agustus 2001

Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, *Pemandangan Umum atas Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta 11 September 2001

Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, *Pandangan Umum Mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, 21 September 2001

Fraksi Partai Golongna Karya, *Pandangan Umum atas Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, 11 September 2001

Pendapat Akhir Fraksi PKB DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 29 Nopember 2002

Laporan Tahunan KPK Tahun 2004: Mewujudkan Indonesia yang Bebas Korupsi, 2005

Laporan Tahunan KPK Tahun 2005: Membangun Kepercayaan Mewujudkan Kepastian Hukum, 2006

Laporan Tahunan KPK Tahun 2007: Pemberdayaan Penegakan Hukum, 2008

Laporan Tahunan KPK Tahun 2008 : Optimalisasi Pelayanan Publik, 2009

Laporan Tahunan KPK Tahun 2009 : Perjuangan Melawan Korupsi Tak Pernah Berhenti, 2010

Laporan Tahunan KPK Tahun 2010, 2011