



Pengujian Oleh Publik
(*Public Review*)

Terhadap Rancangan Undang-undang
Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

MAJELIS EKSAMINASI

Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H.
Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.
Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H.
Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H.
M. Nur Sholik'in, S.H.

Pengujian Oleh Publik
(*Public Review*)
Terhadap Rancangan Undang-undang
Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1(satu) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pengujian Oleh Publik
(Public Review)
Terhadap Rancangan Undang-undang
Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

MAJELIS EKSAMINASI

Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H.
Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.
Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H.
Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H.
M. Nur Sholikin, S.H.



**PENGUJIAN OLEH PUBLIK (*PUBLIC REVIEW*)
TERHADAP RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

MAJELIS EKSAMINASI

Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H. (Akademisi, Mantan Plt Pimpinan KPK)

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. (Akademisi, Mantan Wamenkumham)

Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H. (Akademisi Hukum, Pengajar di FH UID)

Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H. (Praktisi Hukum, Mantan Pimpinan KPK)

M. Nur Sholikin, S.H. (Peneliti Hukum, Direktur Eksekutif PSHK)

TIM PERUMUS

Lalola Easter

Emerson Yuntho

TATA LETAK & PEWAJAH SAMPUL

Dwi Pengkik

PUBLIKASI

30 September 2016

PENERBIT

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV D No 6 Jakarta Selatan 12740Indonesia

Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005

Email: icw@antikorupsi.org Website: www.antikorupsi.org

x + 172 Hlm. 15,5 x23 cm

ISBN: 978-979-1434-23-2

SEKAPUR SIRIH



Pasca reformasi 1998, harus diakui bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menjadi ujung tombak pemberantasan korupsi di Indonesia, Komisi ini telah berhasil menjerat ratusan aktor korupsi yang berasal dari eksekutif, legislatif, yudikatif dan swasta serta menyelamatkan uang negara hingga triliunan rupiah. Namun dibalik kinerja KPK yang luar biasa masih saja ada pihak-pihak yang berharap sebaliknya yang ingin KPK dilemahkan dan bahkan dibubarkan.

Ironisnya upaya pelemahan KPK saat ini muncul dari sejumlah Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pelemahan KPK kini datang melalui mekanisme yang sah yaitu melalui proses legislasi dengan cara melakukan Revisi terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 (Revisi UU KPK).

Dalam catatan Indonesia Corruption Watch (ICW) usaha sejumlah Partai Politik di DPR mengusulkan dan membahas Revisi UU KPK sudah dimulai sejak lima tahun lalu atau tepatnya tahun 2011. Proses legislasi Revisi UU KPK adalah yang paling aktif sejak lima tahun terakhir karena berulang kali diusulkan kemudian dibatalkan setelah mendapatkan penolakan dari publik.

Meski banyak penolakan, namun nampaknya tidak sedikit pula yang tetap nekat untuk membahas dan mengesahkan Revisi UU KPK pada tahun 2016. Sedikitnya ada 45 anggota DPR dari 6 fraksi yang menjadi

pengusul Revisi UU KPK. Pada Senin, 1 Februari 2016 lalu Revisi UU KPK mulai kembali dibahas dalam rapat harmonisasi Badan Legislasi di DPR RI.

Secara logika akal sehat upaya melakukan revisi sebuah regulasi adalah berupaya memperkuat atau memperbaiki regulasi sebelumnya. Namun berbeda dengan rencana Revisi UU KPK yang disiapkan oleh DPR. Secara substansi Rancangan Revisi UU KPK yang diusulkan DPR awal Februari 2016 lalu jika dicermati kembali justru bermaksud melemahkan institusi KPK. Patut diduga, Revisi UU KPK menjadi agenda dari sejumlah elit partai politik maupun pihak-pihak tidak suka terhadap ekististensi KPK memberantas korupsi. Dalam catatan ICW setidaknya ada 86 politisi dari sejumlah partai politik yang telah dijerat oleh KPK. Muncul pula kecurigaan bahwa usulan Revisi UU KPK merupakan titipan pihak-pihak yang selama ini terganggu dengan kinerja KPK.

Sejumlah persoalan yang menyangkut proses rekrutmen penyelidik dan penyidik serta kebutuhan Dewan Pengawas sesungguhnya dapat diselesaikan tidak dengan melakukan Revisi UU KPK. Misalnya saja perbaikan Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara atau Revisi Peraturan Pemerintah tentang Sumber Daya Manusia di KPK.

Rencana revisi UU KPK bagaimanapun harus dibatalkan karena semangat para pembuatnya jauh dari aspirasi rakyat dan ingin KPK dilemahkan. Dari substansi dan semangatnya, DPR terlihat tidak sedang menyiapkan penguatan KPK, namun lebih fokus kepada penyiapan regulasi atau Revisi UU “Pelemahan” KPK.

Untuk menguji secara objektif Revisi UU KPK tersebut, maka ICW mengambil inisiatif membuat suatu kegiatan pengujian atau eksaminasi oleh publik (*public review*). Gagasan eksaminasi publik terhadap peraturan perundangan (*public review*) dimaksudkan sebagai wujud peran serta masyarakat dalam melakukan koreksi terhadap suatu regulasi yang bermasalah ataupun memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat ini diakui secara hukum sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu UU No 31 Tahun 1999 *jo* UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga membuka ruang bagi publik untuk memberikan masukan berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi.

Untuk menguji regulasi Revisi UU KPK versi Pemerintah tersebut, maka kami melibatkan para ahli (*expert*) sebagai Majelis Eksaminasi yang terdiri dari : Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H. (Akademisi, Mantan Plt Pimpinan KPK), Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. (Akademisi, Mantan Wamenkumham), Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H. (Akademisi Hukum, Pengajar di FH Universitas Islam Indonesia), Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H. (Praktisi Hukum, Mantan Pimpinan KPK), dan M. Nur Sholikin, S.H., M.H. (Peneliti Hukum, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan).

Dalam proses penyusunan Hasil Eksaminasi Publik (Public Review), Majelis Eksaminasi dibantu oleh Tim Perumus yang terdiri dari Lalola Easter dan Emerson Yuntho (Indonesia Corruption Watch).

Sebagai bagian pertanggungjawaban terhadap publik, maka hasil eksaminasi publik tersebut penting untuk dipublikasikan atau didiseminasi agar publik mendapatkan gambaran yang komprehensif atas kajian yang telah dibuat oleh eksaminator dan dirangkum oleh Tim Perumus.

Ada banyak temuan yang menarik dari hasil eksaminasi publik (*public review*) terhadap Rancangan Revisi UU KPK. Intinya naskah Revisi UU KPK yang disusun oleh DPR banyak kekurangannya baik dari sisi substansi maupun prosesnya.

Kegiatan eksaminasi publik dan advokasi penolakan terhadap rencana Revisi UU KPK merupakan kerja bersama banyak pihak baik individu maupun lembaga swadaya masyarakat yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil Antikorupsi.

Semoga kajian ini dapat memperkuat para pengambil kebijakan untuk membatalkan niat mereka memperlemah KPK melalui Revisi UU KPK.

Salam Antikorupsi

Jakarta, September 2016

Indonesia Corruption Watch

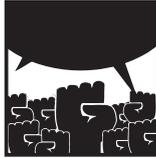
DAFTAR ISI



SEKAPUR SIRIH	v
DAFTAR ISI	ix
BAGIAN PERTAMA	
PENDAHULUAN	1
BAGIAN KEDUA	
PERLAWANAN BALIK KORUPTOR	5
BAGIAN KETIGA	
ANALISIS TERHADAP SUBTANSI RANCANGAN REVISI UU KPK	11
BAGIAN KEEMPAT	
PENUTUP - KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	43
LAMPIRAN	
MATRIK ISU KRUSIAL DAN PERBANDINGAN UU KPK DENGAN REVISI UU KPK DAN KUHAP	45
LEGAL ANOTASI EKSAMINATOR	57
DAFTAR PUSTAKA	145
PROFIL UMUM MAJELIS EKSAMINASI	149
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI	153

BAGIAN PERTAMA

PENDAHULUAN



A. LATAR BELAKANG

Pada usianya yang hampir 13 (tiga belas) tahun, KPK telah bertumbuh cukup pesat. Awalnya, KPK pernah menumpang pada gedung Kementerian/Lembaga Negara yang lain, dengan sumber daya manusia dan sumber pendanaan yang terbatas. Namun kini, KPK telah menjadi lembaga yang mapan dengan sumber pendanaan dan sumber daya manusia yang baik, meskipun masih perlu peningkatan dan penguatan.

Meski dengan umur yang masih belia, KPK telah menjadi salah satu pelopor terdepan dalam sistem manajerial kelembagaan yang efisien, minim celah korupsi, dan didukung dengan sumber daya manusia yang profesional serta berpengalaman dalam bidangnya masing-masing. Mengemban fungsi *trigger mechanism*, KPK bekerja dengan motif “KPK First”, di mana KPK sebagai sebuah lembaga akan menjadi yang pertama menerapkan segala pendekatan, sistem, maupun metode kerja yang berujung pada upaya pemberantasan korupsi.

KPK, dengan rekam jejak dan kapasitasnya, membawa harapan baru bagi publik, yang menganggap KPK sebagai lembaga sentral yang memimpin upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Berdasarkan hasil survei CSIS tentang Persepsi dan Pengalaman Masyarakat terhadap Fenomena Korupsi di Indonesia, 88,2% responden percaya bahwa KPK paling bertanggungjawab dalam memberantas korupsi, dan 73,6%

responden berpendapat program-program KPK efektif dalam menekan angka korupsi.¹

KPK lahir dari rahim reformasi, itu lah salah satu alasan mengapa publik merasa memiliki kepercayaan dan keberpihakan yang tinggi dengan KPK. Lembaga yang umurnya masih remaja ini mampu meyakinkan publik bahwa para aktor korup yang selama ini dianggap tidak dapat disentuh apalagi dipenjara, ternyata dapat dijerat dan dipenjara.

B. TUJUAN PUBLIC REVIEW

Secara umum, *Public Review* terhadap Rancangan Revisi UU KPK ini merupakan wujud partisipasi publik dalam pembentukan peraturan hukum. *Public review* ini adalah catatan kritis yang dapat membantu pengambilan kebijakan publik yang sesuai dengan pandangan dan dorongan publik.

Selain alasan umum, ada 3 (tiga) alasan khusus dalam pembuatan public review ini yaitu:

- (1) Mencermati implikasi dari penerapan Revisi UU KPK terutama terhadap kewenangan-kewenangan strategis KPK;
- (2) Memberikan catatan kritis terhadap isi Rancangan Revisi UU KPK, terutama terkait dengan kewenangan dan kerja KPK yang strategis;
- (3) Membuat rekomendasi terkait dengan substansi maupun langkah hukum yang dapat ditempuh dalam wacana Revisi UU KPK.

C. CAKUPAN PUBLIC REVIEW

Public review ini dilakukan terhadap Rancangan Revisi UU KPK per 2 Februari 2016, di mana substansi dari rancangan tersebut punya potensi besar mengeliminasi sejumlah kewenangan strategis KPK. Public Review hanya dilakukan terhadap:

- (1) Kewenangan KPK mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3);
- (2) Kewenangan KPK melakukan penyadapan dalam proses penanganan perkara korupsi;
- (3) Kewenangan KPK mengangkat penyidik dan penyidiknya secara mandiri;

¹ CSIS, Press Release "Persepsi dan Pengalaman Masyarakat terhadap Fenomena Korupsi di Indonesia", 26 Juli 2016

- (4) Pembentukan Dewan Pengawas KPK; dan
- (5) Teknis penyusunan dan pembuatan Rancangan Revisi UU KPK

Kelima hal ini menjadi fokus pembahasan dalam public review karena merupakan hal-hal yang mempengaruhi kewenangan KPK secara signifikan.

D. MAJELIS EKSAMINASI (*PUBLIC REVIEW*)

Public Review ini dilakukan dengan melibatkan 5 (lima) orang yang kompeten di bidang hukum, seperti praktisi, akademisi, peneliti, dan Guru Besar. Kelima orang ini dipilih bukan saja berdasarkan kompetensinya di bidang hukum, seperti Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana, dan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, tapi juga karena keberpihakannya terhadap pemberantasan korupsi.

Para *reviewer* ini memberikan catatan kritisnya masing-masing terhadap kelima topik di atas, dan memberikan masukan atau solusi terkait substansi yang ada di dalam Rancangan Revisi UU KPK versi 2 Februari 2016. Kelima *reviewer* tersebut adalah,

- (1) Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H. (Akademisi Hukum, Pengajar di FH UII), menulis tentang kewenangan KPK mengangkat penyidik dan penyelidik secara mandiri;
- (2) Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H. (Praktisi Hukum, Mantan Pimpinan KPK), menulis tentang kewenangan KPK mengeluarkan SP3;
- (3) Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. (Akademisi, Mantan Wamenkumham), menulis tentang kewenangan dewan pengawas di KPK;
- (4) Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H. (Akademisi, Mantan Plt Pimpinan KPK), menulis tentang kewenangan penyadapan KPK; dan
- (5) M. Nur Sholikin, S.H., M.H. (Peneliti Hukum, Direktur Eksekutif PSHK), menulis tentang pembuatan Rancangan Revisi UU KPK

PERLAWANAN BALIK KORUPTOR



A. SEJARAH KPK

Pasca Reformasi pada 1998, rakyat memandatkan sejumlah agenda reformasi kepada para Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada masa itu. Mandat-mandat tersebut diakomodasi dan dituangkan dalam TAP MPR Nomor XI Tahun 1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (TAP MPR XI/1998).

Salah satu mandat dalam TAP MPR XI/1998 adalah penanganan perkara korupsi secara menyeluruh yang melibatkan para penyelenggara negara, pejabat publik, pihak swasta, maupun kroni-kroninya. TAP MPR XI/1998 bahkan secara spesifik menyebut penyelesaian perkara korupsi yang diduga dilakukan oleh Mantan Presiden Suharto.²

Selain mandat soal penanganan perkara korupsi yang diduga dilakukan oleh Rezim Orde Baru, TAP MPR XI/1998 juga secara implisit memandatkan pembentukan sebuah badan baru yang salah satu kewenangan atau tugasnya adalah memeriksa harta kekayaan pejabat publik atau penyelenggara negara. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) TAP MPR XI/1998.

² Pasal 4 TAP MPR XI/1998 berbunyi demikian, "Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglemerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak azasi manusia."

Bagian ini pula yang menjadi salah satu dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU TPK). Adapun Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) TAP MPR XI/ 1998 secara lengkap berbunyi demikian:

Pasal 3

- a. Untuk menghindarkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa harta kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
- b. Pemeriksaan atas harta kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas dilakukan oleh sebuah lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat.
- c. Upaya pemberantasan korupsi dilakukan secara tegas dengan melakukan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.

Untuk itu lah pada 19 Mei 1999, melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dibentuk. Secara lebih spesifik, pembentukan, tugas, dan kewenangan KPKPN diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dan Sekretariat Jenderal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (Keppres KPKPN).

Lembaga tersebut kemudian melebur menjadi bagian dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Meskipun peleburan ini sempat menuai kontroversi dengan dilakukannya *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Para Komisioner KPKPN, namun MK menolak permohonan pemohon dan menyatakan fungsi KPKPN dilebur menjadi bagian pencegahan KPK.

Menguatkan putusan MK tersebut, Presiden Megawati Soekarno Putri mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial Sekretariat

Jenderal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara ke Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Keppres Pengalihan KPKPN). Keppres tersebut pada intinya menyebutkan bahwa organisasi, administrasi, dan finansial pada KPKPN dialihkan ke KPK.³

Sejak saat itu, KPK berdiri sebagai lembaga independen yang menjadi garda terdepan upaya pemberantasan korupsi. KPK menerima mandat dari UU KPK untuk melaksanakan tugas-tugas seperti melakukan koordinasi dan supervisi dengan instansi terkait, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, melakukan pencegahan korupsi, dan memonitor penyelenggaraan pemerintahan.

Kerja-kerja KPK tersebut memicu percepatan reformasi birokrasi pada kementerian/ lembaga serta penanganan perkara korupsi. Pada masa-masa awal pembentukannya, KPK masih berfokus pada pembangunan sistem internal organisasi, namun KPK tetap melakukan kerja penindakan. Hal tersebut dibuktikan dengan penanganan perkara atas nama Mulyana W. Kusuma (Mantan Anggota KPU), Abdullah Puteh (Mantan Gubernur Aceh) serta Teuku Syarifuddin (Kuasa Hukum Abdullah Puteh).

B. PELEMAHAN KPK

Mengemban fungsi *trigger mechanism* atau mekanisme pemicu, KPK memiliki posisi yang strategis dalam mengubah kebijakan maupun tata kelola Kementerian/Lembaga. Ditambah dengan tugas penindakan yang memungkinkan KPK menjerat oknum-oknum korup yang memungkinkan KPK dengan leluasa memantau pergerakan oknum-oknum yang diduga melakukan korupsi.

Posisi strategis ini lah yang kemudian memunculkan banyak resistensi di antara para oknum yang merasa terganggu dengan kerja KPK. Resistensi tersebut muncul dalam berbagai bentuk, baik yang sifatnya kasuistis dan diarahkan kepada individu, maupun yang menyentuh kebijakan dan menyerang kinerja KPK sebagai sebuah lembaga.

Dalam menjalankan kerja penindakan KPK misalnya, para penyidik kerap menerima serangan baik fisik maupun psikis. Beberapa penyidik,

³ Pasal 2 ayat (1) Keppres Pengalihan KPKPN berbunyi demikian, “Organisasi, administrasi, dan finansial pada Sekretariat Jenderal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara dialihkan ke Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal ditetapkannya Keputusan Presiden ini.”

pegawai, maupun pimpinan KPK pernah menerima ancaman fisik atau psikis, bahkan dilaporkan ke aparat penegak hukum lain seperti Polri.

Tekanan tersebut misalnya pernah dialami oleh penyidik KPK yang bertugas untuk melakukan OTT terhadap Amran Bataliptu, Mantan Bupati Buol. Mobil penyidik KPK ditabrak oleh mobil yang diduga memuat Amran Bataliptu, yang membuat para penyidik harus bergegas mengejar mobil tersebut. Namun, ketika sampai pada tempat di Amran Bataliptu diduga bersembunyi, lokasi tersebut sudah dipenuhi oleh para pendukung yang “melindungi” Bupati Buol tersebut.

Pada waktu berbeda, beberapa pegawai KPK juga pernah menerima ancaman psikis di tengah tegangnya hubungan antara KPK dan Polri pada 2015. Beberapa pegawai KPK maupun keluarga terdekatnya pernah diintimidasi secara langsung, bahkan ada ancaman untuk melukai atau melakukan serangan fisik kepada mereka. Selain itu, mobil pegawai KPK bernama Avip Juliana dirusak dengan air keras dan pisau oleh orang tidak dikenal, yang merusak badan dan ban mobil.

Selain bentuk ancaman seperti di atas, para pegawai KPK maupun komisioner juga menerima ancaman lain berupa kriminalisasi. Kriminalisasi terhadap anggota KPK, sudah beberapa kali terjadi, bahkan terhadap para komisioner KPK. Kejadian kriminalisasi tersebut umumnya melibatkan friksi antara Polri dengan KPK, yang berbuntut pada pelaporan, pemanggilan, dan bahkan penahanan terhadap para terlapor. Pada 2009 misalnya, dua orang Komisioner KPK dilaporkan ke Polri atas dugaan penyalahgunaan kewenangan.

Laporan tersebut disampaikan di tengah maraknya pemberitaan atas dugaan korupsi yang melibatkan Anggoro Widjodalam pengadaan SKRT Kementerian Kehutanan. Salah satu bagian penting dalam peristiwa ini adalah dugaan keterlibatan Mantan Kabareskrim Polri, Irijenpol Susno Duadji yang bertemu dengan Anggoro Widjojo dalam pelariannya di Singapura. Informasi tersebut diperoleh dari hasil penyadapan KPK.

Berawal dari kejadian tersebut, Susno Duadji mengeluarkan pernyataan yang akhirnya digunakan sebagai analogi friksi antara Kepolisian dengan KPK yaitu, “Cicak vs. Buaya”. Buntut dari peristiwa Cicak vs. Buaya jilid I ini adalah, dilaporkannya dua orang komisioner KPK ke Kepolisian dengan dugaan penyalahgunaan kewenangan. Kedua Komisioner KPK tersebut adalah Chandra Marta Hamzah dan Bibit Samad Riyanto.

Pada 2012, kejadian yang serupa kembali terjadi. Peristiwa Cicak vs. Buaya jilid II muncul setelah KPK menetapkan Irjenpol Djoko Susilo sebagai tersangka dalam perkara korupsi pengadaan simulator SIM. Kejadian ini kemudian menempatkan Novel Baswedan, ketua tim penyidikan perkara korupsi tersebut, sebagai tersangka dalam dugaan penganiayaan terhadap tersangka pencuri sarang burung walet ketika ia masih menjadi Kasat Reskrim Polres Bengkulu.

Peristiwa Cicak vs. Buaya yang terbaru terjadi pada 2015, pasca KPK menetapkan Komjenpol Budi Gunawan –ketika itu calon Kapolri- sebagai tersangka dalam dugaan perkara korupsi ketika yang bersangkutan menjabat sebagai Karobinkar SSDM Polri. Peristiwa ini berbuntut panjang dan mengakibatkan dua orang komisioner KPK dikriminalisasi dan dua komisioner lainnya dilaporkan ke Polri atas sejumlah tuduhan terkait dengan perbuatan mereka di masa lalu.

Bentuk terakhir dari pelemahan terhadap KPK adalah melalui peraturan hukum, yaitu Revisi UU KPK. Wacana Revisi UU KPK bukan hal baru, karena wacana tersebut sudah dimulai bahkan sejak 2010. Pada 26 Oktober 2010, Komisi II DPR RI mulai mewacanakan kemungkinan UU KPK direvisi dan memasukkannya dalam daftar Prolegnas Prioritas Pada Januari 2011.

Adapun substansi UU KPK yang berencana direvisi pada 2011 antara lain adalah kewenangan penyadapan, kewenangan KPK mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), kewenangan KPK mengangkat penyidik dan penyidik mandiri, serta kewenangan melakukan penyitaan dan penggeledahan. Rencana Revisi UU KPK ini akhirnya berhenti pada sekitar 16 Oktober 2012 DPR RI menghentikan rencana pembahasan Revisi UU KPK setelah pada bulan yang sama, Presiden SBY menolak Revisi UU KPK.⁴

Setelah rencana Revisi UU KPK menghilang selama kurang lebih 3 (tiga) tahun, wacana tersebut muncul lagi pada 2015. Pada Februari 2015, DPR memutuskan untuk memasukkan Revisi UU KPK dalam Prolegnas 2015, namun pada Juni 2015 Presiden Jokowi membatalkan rencana pembahasan Revisi UU KPK untuk Prolegnas 2015. Setelah tarik-menarik

⁴ Disarikan dari Suara Pembaruan Online, “Ini Kronologi Revisi UU KPK Versi KPK”, 2 Februari 2016, <http://sp.beritasatu.com/home/ini-kronologi-revisi-uu-kpk-versi-kpk/107611>, diakses pada 22 Agustus 2016

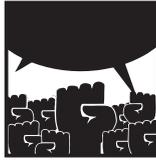
yang panjang dan melelahkan, DPR RI kembali memasukkan rencana Revisi UU KPK dalam Prolegnas Prioritas 2015 dan bahkan Rencana Prolegnas 2016.

Dalam Rancangan Revisi UU KPK tahun 2015 yang beredar di publik, terdapat banyak substansi yang bukan saja melemahkan KPK, tapi juga membunuh KPK secara perlahan-lahan. Wacana tersebut kembali dihentikan setelah Presiden Jokowi menunda pembahasan Revisi UU KPK Prolegnas 2016 pada 22 Februari 2016.

Bentuk-bentuk pelemahan terhadap KPK ini terus berulang, terutama jika KPK sedang menangani perkara korupsi yang menarik perhatian publik dan berpotensi besar mengganggu kepentingan kelompok atau oknum tertentu. Namun demikian, bentuk pelemahan yang terakhir ini lah yang paling sulit dideteksi, karena prosesnya dilakukan melalui mekanisme yang legal dan sah, padahal substansi dari Rancangan Revisi UU KPK tersebut bertentangan dengan penguatan KPK.

BAGIAN KETIGA

ANALISIS TERHADAP SUBSTANSI RANCANGAN REVISI UU KPK



Selalu ada konteks atau latar belakang yang menarik terkait dengan Revisi UU KPK, terutama jika dikaitkan dengan politik hukum pembentukan Rancangan Revisi UU KPK oleh DPR RI atau di pemerintah. Sebagaimana telah disebutkan secara singkat pada bagian kajian ini, pertimbangan untuk merevisi UU KPK tidak dilakukan dengan kajian yang jelas dan tanpa memperhitungkan situasi dan kondisi yang terjadi terhadap KPK.

Artinya, tidak ada urgensi yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan revisi terhadap UU KPK. Wacana Revisi UU KPK yang beredar pada 2015 misalnya, terjadi di tengah krisis yang menerpa KPK setelah dua orang Komisioner KPK, ditetapkan sebagai tersangka oleh Kepolisian Republik Indonesia. Upaya tersebut dapat pula diduga didasari kekhawatiran orang-orang yang kepentingannya diganggu oleh kerja-kerja KPK.

UU KPK memang masih belum sempurna, tapi cukup untuk mendukung kerja KPK secara maksimal. Jika pun ada revisi, sepatutnya menguatkan kerja KPK dalam memberantas korupsi, bukan sebaliknya. Upaya pelemahan ini yang dapat dilihat dari upaya revisi UU KPK yang berjalan sepanjang 2015, sebelum akhirnya ditunda pada Februari 2016.

Bagian ini akanmenganalisis secara lebih mendalam beberapa substansi Revisi UU KPK yang berpotensi melemahkan KPK, termasuk teknis penyusunan Rancangan Revisi UU KPK. Pembahasan hanya akan dibatasi pada kewenangan penyadapan KPK, kewenangan KPK

mengeluarkan SP3, kewenangan KPK mengangkat dan memberhentikan penyelidik dan penyidik secara mandiri, kemungkinan pembentukan Dewan Pengawas KPK, serta teknis penyusunan Rancangan Revisi UU KPK.

A. PENYUSUNAN RANCANGAN REVISI UU KPK⁵

Sesuai dengan Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Naskah Akademik adalah sebuah kajian yang harus dibuat untuk menganalisis latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan, sebelum sebuah peraturan perundang-undangan dibuat oleh DPR maupun Pemerintah. Naskah akademik berperan penting untuk menganalisis kebutuhan, urgensi, termasuk menggambarkan politik hukum terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan.

Ide, termasuk politik hukum yang menjadi latar belakang pembentuk Undang-Undang, dapat dilihat dari pertimbangan Rancangan Undang-Undang (RUU), sebagaimana termaktub dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/ 2011). Bagian konsiderans –atau bagian menimbang dari Undang-Undang-, juga mencakup landasan filosofis dan sosiologis, untuk menjelaskan konteks pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Dalam Rancangan Revisi UU KPK, ada beberapa alasan yang dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) alasan utama yaitu alasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Berikut adalah penjabaran alasan-alasan tersebut berdasarkan ketiga kategori di atas:⁶

a. Alasan Filosofis

Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme

⁵ Bagian ini disarikan dari tulisan M. Nur Sholikin, "Resep yang Mematikan", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Agustus 2016

⁶ M. Nur Sholikin, "Resep yang Mematikan", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta: Agustus 2016, hlm. 2

b. Alasan Sosiologis

1. Bahwa lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi
2. Bahwa pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Alasan Yuridis

Bahwa berdasarkan ketentuan mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga Undang-Undang tersebut perlu diubah

Elaborasi lebih lanjut terkait dengan alasan-alasan atau latar belakang pembuatan Revisi UU KPK ini dapat dilihat dari Penjelasan Rancangan Revisi UU KPK, yang merupakan tafsir resmi dan bagian tak terpisahkan dari rancangan tersebut. Penjelasan umum memuat uraian sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan.⁷

Sebagaimana disebutkan dalam bagian menimbang Rancangan Revisi UU KPK, alasan mengapa Rancangan Revisi UU KPK perlu dibentuk adalah karena lembaga pemerintah belum berfungsi efektif dan efisien, namun penjelasan permasalahan dalam penjelasan umum justru merinci

⁷ Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, angka 183. Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

permasalahan yang ada di dalam KPK. Padahal, bagian konsiderans Rancangan Revisi UU KPK tidak menyinggung hal tersebut sama sekali.

Hal ini menunjukkan inkonsistensi pemikiran pembuat UU terkait masalah yang ada dan berusaha dijawab dengan pembentukan Rancangan Revisi UU KPK ini. Bukan hanya inkonsisten, penjabaran masalah antara bagian konsiderans dengan bagian penjelasan umum juga terkesan bertolak belakang. Hal ini dapat dilihat dari tabel perbandingan berikut:⁸

Tabel 3.1
Perbandingan Ketidaksinkronan Konsiderans dengan Penjelasan Umum

Pokok permasalahan dalam konsiderans	Penjabaran Pokok Permasalahan dalam penjelasan umum
Belum berfungsi secara efektif dan efisien lembaga pemerintah	Perkembangan tindak pidana korupsi
	Permasalahan dihadapi KPK yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> - organisasi; - fungsi koordinasi; - pelaksanaan hukum acara; - pengawasan

Inkonsistensi tujuan pembentukan Rancangan Revisi UU KPK ini menimbulkan ketidakpastian dan bahkan kebingungan bukan hanya di tengah publik, tapi juga kebingungan pembuat UU itu sendiri. Lebih jauh lagi, pasca analisis permasalahan yang saling bertolak belakang antara bagian konsiderans dengan bagian penjelasan umum, solusi yang diberikan melalui isi pasal undang-undang juga tidak menjawab permasalahan.

Jika Pembuat UU diumpamakan sebagai dokter dan bagian konsiderans diibaratkan sebagai prognosis awal, maka bagian isi pasal adalah resep yang diberikan untuk menyembuhkan masalah. Inkonsistensi bagian konsiderans dengan penjelasan umum saja adalah indikasi bahwa sang dokter tidak memberikan resep yang sesuai dengan penyakit yang ada.

Pembuat UU misalnya, menawarkan paling tidak 4 (empat) solusi dalam Rancangan Revisi UU KPK ini. Keempat solusi tersebut adalah, izin penyadapan, pembentukan dewan pengawas, rekrutmen penyidik dan penyidik, dan izin penyitaan. Pertimbangan yang dituangkan dalam konsiderans bermaksud untuk menguatkan kinerja KPK dalam melakukan pemberantasan korupsi, namun batang tubuh atau isi pasal dalam

⁸ M. Nur Sholikin, "Resep yang Mematikan", op.cit. hlm. 4

Rancangan Revisi UU KPK tersebut, justru menunjukkan sebaliknya. Batang tubuh Revisi Rancangan Undang-Undang KPK justru mengarah pada pelemahan dan membuka peluang intervensi terhadap KPK dalam memberantas korupsi.⁹

Tabel perbandingan berikut dapat memperjelas ketidaksinkronan antara bagian konsiderans dengan batang tubuh:¹⁰

Tabel 3.2
Ketidaksinkronan Bagian Konsiderans dengan Batang Tubuh

Konsiderans		Solusi	
		Relevan	Tidak relevan
Permasalahan	Belum berfungsi secara efektif dan efisien lembaga pemerintah dalam memberantas korupsi	-	- Izin penyadapan; - Pembentukan dewan pengawas; - Rekrutmen penyelidik; - Rekrutmen penyidik;
Tujuan	Meningkatkan pelaksanaan tugas KPK melalui strategi pemberantasan korupsi yang komprehensif	-	- Izin penyitaan.

Solusi yang dirancang oleh Pembuat UU dalam Rancangan Revisi UU KPK melalui isi batang tubuh tidak berkaitan dengan maksud perubahan UU KPK, yaitu penguatan kinerja KPK. Solusi yang ditawarkan bahkan cenderung melemahkan dan bertentangan dengan prinsip bebas pengaruh dan intervensi yang juga diatur dalam Rancangan Revisi UU KPK ini.

Rancangan Revisi UU KPK ini memperlihatkan banyaknya kepentingan yang berkelindan dengan kerja KPK, padahal UU KPK yang berlaku sekarang sudah cukup mendukung kerja KPK, meskipun belum sempurna. Sepatutnya Pemerintah mengambil langkah cepat dalam memperkuat KPK dengan tidak mengesahkan Rancangan Revisi UU KPK.

B. PEMBENTUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PENGAWAS¹¹

Konsep Dewan Pengawas di KPK muncul pada Rancangan Revisi UU KPK naskah 2 Februari 2015, tepatnya pada Pasal 37A ayat (1).¹² Secara

⁹ *Ibid*, hlm. 7

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Bagian ini disarikan dari tulisan Denny Indrayana, "Pengawasan Yes, Dewan Pengawas Not Yet", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Juli 2016

¹² Pasal 37A ayat (1) Rancangan Revisi UU KPK naskah 2 Februari 2015 berbunyi demikian, "Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas."

lebih detail, elaborasi dari tugas dan kewenangan Dewan Pengawas di KPK terdapat pada Pasal 37A – Pasal 37F, sebagai bagian dari pasal tambahan dalam Rancangan Revisi UU KPK.

Pasal 37B ayat (1) huruf a, b, c, dan d misalnya, mengelaborasi tugas Dewan Pengawas. Tugas-tugas Dewan Pengawas tersebut yaitu, mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi, menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan KPK, melakukan evaluasi tahunan secara berkala terhadap Pimpinan KPK, dan menerima dan menindaklanjuti laporan masyarakat terkait adanya dugaan pelanggaran etik oleh Pimpinan KPK.

Pada dasarnya, mekanisme kontrol dan pengawasan memang perlu apalagi dalam tata kelola kementerian/ lembaga negara. Namun pertanyaan yang perlu diajukan dalam konteks KPK, apakah mekanisme pengawasan dan kontrol tersebut perlu dimanifestasikan dalam pembentukan organ baru seperti Dewan Pengawas?

Teori tentang pengawasan dan kontrol antarsatu cabang kekuasaan dengan cabang kekuasaan lainnya, sudah lama dan banyak berkembang. Beberapa teori yang terkenal antara lain *separation of powers* dan *distribution of powers*, di mana salah satu teori terkenal adalah teori *Trias Politica* yang diperkenalkan oleh Montesquieu. Adapun beberapa bentuk pengawasan dalam konstitusionalisme adalah bentuk pemisahan kekuasaan (*separated*), penyebaran kekuasaan (*distributed*), dan pembagian kekuasaan (*divided*).¹³

Pertanyaan kritis yang perlu diajukan dalam hal pengawasan dan kontrol terhadap kinerja lembaga negara adalah, bagaimana sistem pengawasan tersebut dibangun, siapa yang mengawasi, bagaimana cara pengawasannya, dan kapan pengawasan dilakukan? Pertanyaan-pertanyaan ini menegaskan bahwa perlu ada kejelasan tujuan pengawasan dalam sebuah tata kelola organisasi, karena jika tidak ada kejelasan, pengawasan justru akan menimbulkan masalah.

Kekuasaan minus pengawasan misalnya, akan cenderung koruptif, namun pengawasan yang berlebihan juga akan menimbulkan intervensi terhadap kekuasaan. Sejatinya, relasi fungsi pengawasan dengan kekuasaan harus bersifat kooperatif, sehingga relasi yang terbangun bukan lah relasi yang saling menegasi, melainkan saling kontrol-saling imbang (*checks and*

¹³ Denny Indrayana, "Pengawasan Yes, Dewan Pengawas Not Yet",

balances). Keberimbangan posisi ini lah yang ingin dicapai, meskipun ada kemungkinan bahwa hubungan yang terbentuk bukan hubungan yang kooperatif, melainkan saling mengunci.

Sebagai gambaran, berikut adalah tabel relasi kekuasaan dengan pengawasan:¹⁴

Tabel 3.3
Relasi Kekuasaan dengan Pengawasan

Relasi Kekuasaan	Yang Mengawasi			
Yang Diawasi	Lebih Lemah	Lebih Kuat	Terbagi Relatif Sama	
	Kolutif	Konfrontatif	Saling mengunci	Saling bekerja sama

Untuk mencapai relasi yang kooperatif antara pengawas dengan pemegang kekuasaan, perlu ada elaborasi yang jelas tentang siapa yang mengawasi, bagaimana pengawasan dilakukan, dan kapan pengawasan dilakukan. Untuk menjawab hal tersebut, ada 3 (tiga) model lembaga pengawas yang dapat menjadi rujukan dan dapat dipilih yaitu, pengawasan internal, pengawasan semi internal, dan pengawasan eksternal.

1. Model pengawasan internal

Pengawasan internal model ini dilakukan dengan membentuk sebuah unit pengawasan sebagai salah satu divisi kerja dalam sebuah lembaga yang akan diawasi. Biasanya model pengawasan pertama ini bukan merupakan lembaga khusus yang bersifat permanen dan dibentuk manakala ada permasalahan tertentu seperti pelanggaran etika yang harus diselesaikan, contohnya Komite Etik KPK.

2. Model pengawasan semi internal

Model pengawasan semi internal ini juga dapat disebut sebagai model pengawasan semi eksternal, di mana pengawasan dilakukan oleh lembaga baru yang masih dalam cabang kekuasaan yang sama. Salah satu contoh model pengawasan ini adalah pengawasan antara DPD dengan DPR atau sebaliknya, sayangnya dalam relasi DPD dengan DPR, kekuatan DPR lebih besar dari DPD. Contoh lainnya dari bentuk pengawasan ini adalah Bawaslu dengan KPU.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 3

3. Model pengawasan eksternal

Model pengawasan yang terakhir ini dilakukan oleh lembaga yang betul-betul terpisah dan berada di luar cabang kekuasaan lembaga yang diawasi. Model pengawasan ini erat kaitannya dengan konsep *checks and balances*, di mana antar cabang kekuasaan melakukan kontrol terhadap satu sama lain. Beberapa contoh model pengawasan ini antara lain adalah kontrol lembaga yudikatif terhadap peraturan hukum yang dikeluarkan oleh DPR atau Pemerintah. MA dan MK misalnya, dapat membatalkan norma Peraturan Perundang-Undangan maupun peraturan hukum lain di bawahnya, yang bertentangan baik dengan Konstitusi maupun dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat terlihat bahwa fungsi pengawasan dan kontrol adalah sesuatu yang tidak dapat ditawar keberadaannya, termasuk terhadap KPK. Namun, perlu ada model pengawasan yang tepat untuk mengawasi kerja KPK tanpa mengganggu apalagi mengintervensi keseluruhan kewenangan dan tugas KPK.

Dalam beberapa bagian di dalam Rancangan Revisi UU KPK, beberapa kewenangan Dewan Pengawas tersebar dalam beberapa pasal terpisah. Pasal 12 A ayat (1) huruf b Rancangan Revisi UU KPK¹⁵ misalnya, memberikan kewenangan bagi Dewan Pengawas untuk mengeluarkan izin tertulis kepada penyidik untuk melakukan penyadapan. Selain memiliki kewenangan mengeluarkan izin penyadapan, Dewan Pengawas dalam Rancangan Revisi UU KPK ini juga berwenang untuk mengeluarkan izin penyitaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1) Rancangan Revisi UU KPK.

Model pengawasan ini berpotensi besar mengintervensi kerja dan kewenangan KPK, khususnya dalam fungsi penindakan. Sebagaimana penyadapan yang belum saatnya diatur dengan persetujuan hakim—karena masih ada oknum kehakiman yang menjadi bagian dari praktik mafia peradilan, maka Dewan Pengawas kepada KPK pun tidak diperkukan karena rumusannya yang cenderung interventif, dan RUU KPK ini kental dengan semangat untuk melemahkan KPK, dan bukan justru untuk makin menguatkan KPK dalam agenda pemberantasan korupsi.

¹⁵ Pasal 12A ayat (1) huruf b Rancangan Revisi UU KPK berbunyi demikian, “Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dilaksanakan: ... atas izin tertulis dari Dewan Pengawas”

C. KEWENANGAN PENYADAPAN KPK¹⁶

1. *Evidence* – Sadap Sebagai Upaya Paksa Pra Ajudikasi

Pembahasan mengenai pembuktian memberi wajah baru, khususnya perubahan terhadap alat bukti. Topik Rancangan KUHAP mengenai “*Scientific Evidence*” tidaklah akan menghasilkan suatu pemahaman yang ekstensif, karena pemaknaan *evidence* ini tidaklah selalu berkaitan dengan Penerapan Hukum Acara dan Sistem Pembuktian, tetapi juga berkaitan dengan asas-asas Hukum Pidana Materiel pada KUHP maupun produk khusus seperti halnya Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-undang No. 20 Tahun 2001.

Berkaitan dengan *Scientific Evidence*, yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai alat bukti yang diatur dalam KUHAP, dan revisi pembuktian yang diatur pada UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Tindak Pidana Korupsi. Dalam hal penegakan hukum, tujuan pembuktian adalah menemukan pola dan mekanisme yang sedemikian rupa, sehingga pembuktian dapat menjadi sarana pemicu solutif yang beralasan.

Pembuktian sebagai sarana pemicu solutif tersebut, dapat dilakukan antara lain dengan cara: (1) memperluas definisi alat bukti “Surat” untuk mengganti alat bukti “Petunjuk” sehingga dapat diakomodasi dalam Pasal 26A UU Tipikor; (2) memperluas kewenangan penyidikan sehingga upaya penyadapan (*wiretapping*) sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 26 UU Tipikor; ataupun (3) Melalui mekanisme pembalikan beban pembuktian atau *Reversal Burden of Proof* (*Omkering van het Bewijslast*).

Memang, asas umum mengenai pembuktian mengatur alat bukti pada Pasal 184 KUHAP yaitu: a) Keterangan Saksi, b) Keterangan Ahli, c) surat, d) Petunjuk, e) Keterangan Terdakwa. Namun demikian, kontradiksi terhadap substansi pembuktian ini tercantum sesuai dengan Pasal 26A UU Tipikor yang mengatur alat bukti Petunjuk pada Pasal 188 ayat 2 KUHAP, khususnya untuk Tindak Pidana Korupsi diperluas, yang juga dapat diperoleh dari:

- Alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima atau *disimpan secara elektronik* dengan *alat optik atau yang serupa dengan itu*, dan

¹⁶ Beberapa bagian dalam pembahasan ini disarikan dari tulisan Indriyanto Seno Adji, “KUHAP Ke Depan dan Penyadapan”, Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, April 2016

- Dokumen, yakni setiap rekaman dan atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang diatas kertas, benda fisik apapun selain kertas maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka atau perforasi yang memiliki makna.

Dalam Penjelasan atas ketentuan ini, yang dimaksud dengan “*disimpan secara elektronik*” misalnya data yang disimpan dalam mikro film, *compact disk read only memory* (CD-ROM) atau *write once read many* (WORM).

Yang dimaksud dengan “alat optik atau yang serupa dengan itu” dalam ayat ini tidak terbatas pada data penghubung elektronik (*electronic data interchange*), surat elektronik (e-mail), telegram, teleks dan faksimili.

Perluasan alat bukti berupa “*scientific evidence*” secara terbatas ke dalam bentuk alat bukti “Petunjuk”, terjadi karena perumusan pembahasan masih terdapat perdebatan di antara para perumus. Perdebatan tersebut berkisar antara sulitnya pembuktian dan besarnya potensi penyimpangan oleh aparat penegak hukum, sehingga perluasan definisi alat bukti ini akan menimbulkan polemik, terutama terkait teknis pembuktian alat bukti yang berupa teknologi informasi.

Rancangan KUHAP menempatkan alat bukti Surat dan Bukti Elektronik dengan memberikan perluasan maknanya sama seperti yang dinyatakan pada Pasal 26A UU Tipikor mengenai Petunjuk. Surat adalah informasi yang diucapkan, dikirim, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu, termasuk setiap rekaman dan atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang diatas kertas, benda fisik apapun selain kertas maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka atau perforasi yang memiliki makna.

Pada Pasal 399 Ned. Sv dan Rancangan KUHAP versi Prof. Oemar Seno Adji maupun Pasal 175 Rancangan KUHAP Nasional 2008 “Pengamatan Hakim” atau “*eigen waarneming van de rechter*” dimasukan sebagai salah satu alat bukti sah yang mengikuti sistem pembuktian dalam Hukum Pidana (Formil). Menurut Prof. Dr. (Jur) Andi Hamzah dalam bukunya Hukum Acara Pidana Indonesia, alat bukti Pengamatan Hakim ini sangat

esensial karena Hakim lah yang menguasai dan menjaga keberlangsungan proses persidangan.

Pasal 188 ayat 3 KUHAP menyatakan bahwa penilaian atas kekuatan pembuktian dari suatu Petunjuk dalam setiap keadaan tertentu dilakukan oleh hakim dengan arif lagi bijaksana, setelah ia mengadakan pemeriksaan dengan cermat, seksama, dan berdasarkan hati nuraninya. Pasal tersebut mencerminkan bahwa pada akhirnya, penilaian atas kekuatan pembuktian dari sebuah petunjuk, diserahkan kepada Hakim.

Implikasinya adalah, kekuatan alat bukti yang berupa Petunjuk, menjadi sama dengan “Pengamatan hakim” sebagai alat bukti. Sepatutnya, “Pengamatan Hakim” ini cukup dilakukan selama sidang, sehingga apa yang telah dialami atau diketahui oleh hakim sebelumnya, tidak dapat dijadikan dasar pembuktian, kecuali kalau pembuktian atau peristiwa itu telah diketahui oleh umum.

Nantinya alat bukti dalam Pasal 175 Rancangan KUHAP Nasional akan sedikit berbeda dengan KUHAP Belanda. Alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 175 Rancangan KUHAP Nasional terdiri dari: a) *Barang bukti*, b) *Surat-surat*, c) *bukti elektronik*, d) *Keterangan Seorang Abli*, e) *Keterangan Seorang Saksi*, f) *Keterangan Terdakwa* dan g) *Pengamatan Hakim*.

Alat-alat bukti sebagaimana disebut dalam Pasal 175 Rancangan KUHAP merupakan *mixed evidence system*, di mana terdapat alat bukti berupa a) Real Evidence (bukti sesungguhnya); b) Documentary Evidence (bukti dokumenter); c) Testimonial Evidence (Bukti Kesaksian); dan d) Judicial Notice (Pengamatan Hakim. Percampuran ini dipengaruhi oleh alat bukti dalam sistem hukum Anglo-Saxon, khususnya Amerika Serikat. Hingga saat ini, masih terjadi pembahasan mengenai perlu tidaknya dimasukkan “barang bukti” sebagai salah satu alat bukti dalam KUHAP nantinya.

Sistem pembuktian di Indonesia dan Belanda tidak mengenal alat bukti yang berupa *Real Evidence*. Prof. Dr. Iur. Stephen C. Thaman –Guru Besar dari St. Louis University dan Berkeley University yang sudah memberikan sumbang saran terhadap Rancangan KUHAP– mempertanyakan konsep *Real Evidence* dalam sistem hukum di Indonesia.

Konsep *real Evidence* adalah, obyek materil yang terdiri dari, namun tidak terbatas pada, obyek penggunaan tindak pidana dan dianggap sebagai alat bukti yang esensial dibandingkan alat bukti yang lainnya.

Karenanya, alat bukti ini disebut sebagai “*Res Ipsa Liquitor*” atau “*speaks for itself*”, karena alat bukti Real Evidence ini yang akan berbicara mengenai adanya dugaan tindak pidana tersebut, artinya sebagai alat bukti yang sangat dominan menentukan adanya dugaan tindak pidana yang dilakukan seseorang .

Dalam sistem hukum anglo-saxon, *Real Evidence* dianggap sebagai “alat bukti”, sedangkan pada sistem Eropa Kontinental (Belanda dan Indonesia) –yang menganut sistem pembuktian negatif wettelijk, yang didasari pada minimal 2 (dua) alat bukti yang sah– *real evidence* hanyalah “barang bukti” yang masih perlu diidentifikasi oleh saksi ataupun tersangka/ terdakwa, agar barang bukti itu memiliki nilai sebagai alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim. Dengan demikian, *Real Evidence* tidak dapat diterapkan dalam sistim pembuktian di Indonesia.

2. Wiretapping – Penyadapan Sah

Diskursus mengenai penyadapan hubungan komunikasi memunculkan banyak polemik, terutama terkait dengan hak individu dan komunitas terhadap privasinya. Bukan hanya terhadap privasi individu, tapi bahkan terhadap keberlangsungan profesi tertentu seperti jurnalis, yang memiliki *verschoningsrecht* atau hak untuk menolak memberikan informasi terkait dengan narasumbernya.

Kejadian yang menimpa Vincentius Amin Sutanto dan Metta Dharmasaputra ketika ia menjadi Wartawan Tempo, dapat menjadi contoh penerapan *verschoningsrecht* dalam hal penyadapan. Dalam kasus ini, Metta Dharmasaputra mengadu ke Dewan Pers setelah mangkir dari panggilan Polisi yang ingin memeriksanya sebagai saksi dalam komunikasi yang dilakukan Metta dengan Vincentius Amin Sutanto –Mantan *Group Financial Controller* Asian Agri- dalam pelariannya ke Singapura.

Pengaduan ini dilakukan oleh Metta dan Tempo berdasarkan pada penyadapan hubungan komunikasi antara Metta Dharmasaputra dengan Vincentius Amin Sutanto oleh Polri. Polda Metro Jaya membantah adanya penyadapan terhadap hubungan komunikasi Metta, karena yang awalnya dilakukan oleh Polda Metro Jaya adalah mencari seorang buron.

Dalam pencarian buron tersebut, polisi menemukan hubungan komunikasi antara Metta dan Vincentius. Berdasarkan hasil penelusuran

Kepolisian tersebut, komunikasi Metta dan Vincentius terekam, sehingga penyelidik memanggilnya untuk dimintai keterangan di Polda Metro Jaya. Meski sebelumnya membantah penyadapan, akhirnya Kapolri mengakui bahwa telepon wartawan ini “tersadap”. Masalahnya, apakah dibenarkan penyadapan terhadap komunitas pers dalam rangka menjaga rahasia narasumbernya?

Komunitas pers merupakan suatu profesi mulia. Karena itu, pers memiliki suatu imunitas dalam menjalankan profesinya, antara lain *Verschoningsrechts* atau hak tolak memberikan keterangan mengenai narasumber yang wajib dijaga kerahasiannya. Hak tolak ini bersifat universal, baik dalam sistem pers Kontinental maupun Anglo Saxon, dalam relasinya dengan hukum perdata maupun hukum pidana.

Imunitas pers ini harus dihargai, mengingat relasi pers, masyarakat, dan negara merupakan interelasi sosial, sekaligus *social trust* yang diberikan oleh masyarakat dan negara kepada pers. Dalam konteks tersebut, dapat dipahami bahwa posisi Metta Dharmasaputra yang menolak memberikan kesaksian atau keterangan yang menyangkut narasumbernya, justru dilindungi dan dijamin oleh hukum. Penolakan tersebut merupakan hak dari Metta sebagai jurnalis yang menjalankan profesinya.

Pada proses pra-ajudikasi (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan), imunitas atas hak tolak ini bersifat absolut, namun hak tolak menjadi relatif sifatnya dalam proses *ajudikasi* apabila hakim memerintahkan atas dasar *interest of justice* (kepentingan peradilan). Jika pun penegak hukum kesulitan mencari dan menemukan buron yang dimaksud (narasumber), penyadapan tidak dapat dibenarkan baik jika hal tersebut terjadi dalam bentuk “tersadap” maupun dalam bentuk transkrip komunikasi.

Relasi akademis antara media dan hukum pidana, “transkrip komunikasi” terhadap pers adalah bentuk dari quasi wiretapping, dan dapat dianggap sebagai pengekangan atau sensor terhadap pers dalam arti yang lebih luas, dan melanggar Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Hal ini bahkan dapat dianggap penyimpangan jika dilakukan oleh penegak hukum dalam upayanya menemukan tersangka atau terdakwa atau buron dari sebuah perkara pidana.

Menurut konstitusi Amerika Serikat, penyadapan merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, khususnya hak privasi individu.

Karena itu, terdapat pembatasan terhadap penyadapan, baik melalui aturan prosedural maupun substansial. Sebagai kontrol agar penyadapan tidak menjadi komoditas kekuasaan, institusi internal dan pengadilan sebagai institusi akhir, akan menentukan keabsahaan penyadapan sebagai alat bukti. Penjelasan di atas hanyalah suatu ilustrasi, bahwa penyadapan memiliki batasan dalam tataran implementasi baik dalam proses penyelidikan maupun penyidikan.

Di Indonesia, Asas umum tentang larangan absolut penyadapan diatur tegas jelas pada Pasal 32 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun demikian, penyadapan akan menjadi larangan relatif yang bersifat universal, apabila dilakukan dengan dasar:

- *Legally by Court Order* berupa perintah pengadilan untuk *interest of justice*, sehingga seringkali dikatakan bahwa *Court Order* ini didasarkan bagi pelaksanaan kepentingan yang terikat pada regulasi yang berbentuk umum (*General Regulated*)
- *Legally by Regulated Power* (Kekuasaan sah) berdasarkan kondisi yang sangat mendesak dan bahkan darurat sifatnya, karenanya pelaksanaan terhadap tindakan ini terikat pada regulasi yang bersifat spesifik dan khusus.

Berkaitan dengan *Legally by Court Order*, permasalahan legalitas yang timbul kaitannya dengan penyadapan adalah pada pengecualian larangan absolut penyadapan. Dalam pemahaman umum, setiap tindakan *dwang middelen* (upaya paksa), termasuk penyadapan, memerlukan court order (perintah/ izin pengadilan), demikian pula yang ditentukan pada Pasal 83 Rancangan KUHAP, khususnya terhadap tindak pidana (sekitar 20 jenis tindak pidana, termasuk korupsi) yang tidak dapat diungkap jika tidak dilakukan penyadapan. Izin Pengadilan merupakan syarat yang bersifat absolut dari penyadapan.

Namun demikian, sesuai dengan Pasal 84 ayat 2 Rancangan KUHAP, syarat absolut ini menjadi bersifat relatif atau tidak memerlukan izin, apabila “dalam keadaan mendesak. Artinya, penyadapan dapat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut, penuntut umum harus melaporkan kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan maksimal 2 (dua) hari sejak tanggal penyadapan dilakukan untuk memperoleh persetujuan dari Hakim Pemeriksa Pendahuluan.

Adapun frasa "dalam keadaan mendesak meliputi":

- Bahaya maut atau ancaman luka fisik yang serius yang mendesak,
- Permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap keamanan Negara dan atau
- Permufakatan jahat yang merupakan karakteristik tindak pidana terorganisasi.

Sebenarnya, aturan penyadapan pada Pasal 83 dan Pasal 84 Rancangan KUHAP merupakan amanat tidak langsung dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003 tentang pengujian Pasal 12 ayat 1 huruf a UU KPK. Putusan ini pada intinya menyatakan bahwa perlu ada perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan dari aparat penegak hukum.

Masih dalam putusan yang sama, selanjutnya dikatakan, "*...oleh karena penyadapan dan perekaman pembicaraan merupakan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia, dimana pembatasan demikian hanya dapat dilakukan dengan Undang Undang sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Undang Undang dimaksud itulah yang selanjutnya harus merumuskan, antara lain, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. Sesuai dengan perintah Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, semua itu harus diatur dengan Undang Undang guna menghindari penyalahgunaan yang melanggar hak asasi*". Ditegaskan lebih lanjut: "*...., maka sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, syarat-syarat dan tata cara tentang penyadapan tersebut harus ditetapkan dengan Undang Undang, apakah dalam UU KPK yang diperbaiki atau dalam Undang Undang lain*".

Berkaitan dengan *Legally by Regulated Power based on Legislation* (Kekuasaan sah berdasarkan UU), permasalahan adalah mengenai kewenangan sah untuk melakukan penyadapan (dan perekaman pembicaraan) diatur berdasarkan suatu UU tertentu diluar aturan yang

bersifat umum. Dapat dikatakan bahwa kewenangan penyadapan ini diberikan berdasarkan aturan khusus dalam UU tertentu, sehingga asas *Lex Specialis derogate Legi Generalis* memberikan legalitas kewenangan penyadapan, termasuk syarat dan tata cara yang bersifat khusus. Dengan demikian, dalam pemahaman doktrin, penyadapan yang didasarkan pada *Legally by Regulated Power* berdasarkan UU adalah sebagai eksepsionalitas dan tidak terikat atas penyadapan berdasarkan pemahaman doktrin *Court Order*.

Kewenangan KPK melakukan penyadapan dan perekaman pembicaraan diatur berdasarkan *Legally by Regulated Power* yang karenanya sebagai aturan khusus yang tidak terikat pada aturan pada UU yang bersifat umum, meningat perbuatan dan bentuk tindak pidananya dikategorikan sebagai pemaknaan asas “*clear and present danger*”, suatu keadaan yang didasarkan perbuatan yang dianggap sebagai “bahaya yang nyata dan berbahaya”.

Untuk itu, regulasi yang diberlakukan terhadap kerja penyadapan KPK bersifat khusus dan spesifik, berdasarkan asas *Lex Specialis* yang tidak terikat pada regulasi umum (KUHAP). Dengan demikian, prosedur Penyadapan (terhadap tindak pidana khusus, seperti Korupsi, Narkoba, Terorisme) tidak terikat pada *Court Order*.

Sebagaimana dikatakan Dr. Reda Manthovani, SH, LLM, masih ada pula beberapa Negara besar yang memperbolehkan aparat penegak hukum atau aparat penyidik untuk melakukan tindakan penyadapan tanpa perintah pengadilan (*without court order*) terhadap komunikasi dari penyalahgunaan sistem komputer yang terlindungi. Beberapa contoh negara besar yang memungkinkan hal tersebut adalah Australia, Belanda, Perancis, serta Amerika Serikat, Amerika Serikat misalnya, dapat melakukan hal tersebut berdasarkan *Section 203* maupun *Section 217 The Patriot Act* (Reda Manthovani: Penyadapan vs Privasi, 169-170).

Namun demikian, masih ada sebuah permasalahan dalam penerapan pasal tentang penyadapan dalam Rancangan KUHAP. Permasalahan tersebut adalah, bagaimana eksistensi aturan tentang penyadapan yang ada dalam Pasal 12 ayat 1 huruf a UU KPK?

UU KPK merupakan *Lex Specialis* terhadap aturan penyadapan pada Rancangan KUHAP yang (kelak) berlaku, namun demikian, sebagai *Lex Specialis*, maka asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* tidak mengikat.

Artinya, KPK tetap terikat dan tunduk pada UU No.30 th 2002 tentang KPK. Dengan demikian, kewenangan penyadapan (perekaman pembicaraan) yang didasarkan pada “*Legally by Regulated Power*” berdasarkan UU yang khusus dan spesifik, berbeda dengan kewenangan penyadapan dengan dasar “*Court Order*”.

Perihal pengaturan penyadapan yang perlu diatur secara mandiri dalam sebuah peraturan Undang-Undang sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003, memang harus menjadi perhatian. Namun, pembentukan peraturan tersebut harus menjawab permasalahan seperti, apakah dengan memperbaiki UU KPK maupun UU lain yang sudah ada, atau membentuk peraturan hukum baru?

Selain permasalahan terkait bentuk regulasi, ada pula masalah yang lebih teknis yang harus diperhatikan dan dijawab melalui peraturan hukum tentang penyadapan. Permasalahan tersebut adalah, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan atau perekaman pembicaraan. Pertanyaan lainnya adalah, apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, atau apakah penyadapan apakah perekaman pembicaraan itu dapat dikeluarkan setelah memperoleh bukti permulaan yang cukup?

Pilihan-pilihan di atas memiliki konsekuensi masing-masing. Dalam hal penyadapan dilakukan setelah diperolehnya bukti permulaan yang cukup misalnya perintah penyadapan dan rekaman dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. .

Penyadapan, kecuali “*lawful wiretapping*”, sebagai pelanggaran hak asasi manusia, sebelum adanya Rancangan KUHAP, untuk menentukan keabsahan penyadapan diberikan limitasi melalui suatu klasifikasi delik (tindak pidana), yaitu korupsi, narkotik, dan terorisme. Di luar ketiga delik tersebut, tidaklah ada justifikasi hukum yang membenarkan penegak hukum melakukan penyadapan (kecuali adanya perluasan delik atas regulasi yang baru).

Apabila terjadi penyimpangan terhadap aturan penyadapan, hal ini merupakan *illegal secured evidence*, di Indonesia adalah *abuse of power* dalam kategori keperdataan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa, baik pihak yang memberi maupun yang menerima transkrip komunikasi). Karena itu, perlu

diperhatikan pula penyadapan terhadap komunitas pers sebagai sosial power, penyadapan yang demikian tidak memiliki suatu legalitas dan justifikasi apapun, yang tentunya berbeda secara absolut terhadap dugaan tindak pidana korupsi yang dibenarkan bagi penyadapannya. Bentuk penyadapan pers diatas ini merupakan sensor pers terselubung yang inkonstitusional.

3. Pengaturan Penyadapan dalam Revisi UU KPK¹⁷

Dalam catatan Indonesia Corruption Watch (ICW), usaha sejumlah Partai Politik di DPR mengusulkan dan membahas Revisi UU KPK, sudah dimulai sejak tahun 2011. Bahkan, sudah ada 4 (empat) Rancangan Revisi UU KPK yang beredar ke publik yaitu, Naskah Revisi UU KPK edisi 2012, edisi Oktober 2015, edisi Desember 2015 dan edisi Februari 2016.

Isu krusial yang selalu muncul dari keempat Rancangan Revisi UU KPK tersebut adalah ketentuan tentang penyadapan yang dilakukan oleh KPK. Para Pengusul Revisi UU KPK mempersoalkan mekanisme penyadapan di internal KPK, yang dinilai tidak transparan, tidak akuntabel, serta tanpa pengawasan. Selain ketiga alasan ini, anggota DPR juga beralasan bahwa penyadapan KPK perlu memiliki mekanisme kontrol untuk mencegah pelanggaran Hak Asasi Manusia dan penyalahgunaan wewenang.

Kewenangan Penyadapan KPK yang diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) huruf a UU KPK, pada intinya menyebutkan bahwa KPK berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.¹⁸ Dengan kewenangan penyadapan yang dimilikinya, KPK tidak saja berhasil menjerat dan menangkap banyak koruptor melalui operasi tangkap tangan (OTT) namun juga mengungkap adanya Mafia Peradilan dan rekayasa hukum pada kasus kriminalisasi terhadap Bibit Samad dan Chandra Hamzah, pimpinan KPK sebagaimana terungkap dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Akibat tidak ada kajian yang komprehensif dan tidak jelasnya Naskah Akademik yang dimiliki oleh para pengusul, pengaturan mekanisme

¹⁷ Disarikan dari "Pengaturan Tentang Penyadapan Dalam Revisi UU KPK", *Policy Brief Indonesia Corruption Watch 2016*, disusun oleh Emerson Yuntho.

¹⁸ Pasal 12 ayat (1) huruf a UU KPK berbunyi demikian, "Dalam melaksanakan Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang ... melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan"

penyadapan KPK pun mengalami perubahan dalam setiap naskah draft Revisi UU KPK yang pernah diusulkannya.

Dalam draft Revisi UU KPK per 2012 khususnya dalam pasal 12 A disebutkan Penyadapan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut setelah adanya bukti permulaan yang cukup; dilaksanakan oleh penyidik KPK; dan mendapat persetujuan pimpinan KPK. Namun sebelumnya Pimpinan KPK harus meminta izin tertulis dari Ketua Pengadilan Negeri untuk melakukan penyadapan.

Keharusan adanya izin Ketua Pengadilan Negeri untuk melakukan penyadapan juga kembali muncul pada naskah Revisi UU KPK tahun 2015. Pengaturan tentang penyadapan dalam RUU KPK 2015 pada intinya menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan, KPK berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan setelah ditemukan bukti permulaan yang cukup dengan izin Ketua Pengadilan Negeri.

Prosedur permintaan izin penyadapan lalu berubah pada Naskah Revisi UU KPK tahun 2016. Permintaan izin penyadapan yang semula harus melalui Ketua Pengadilan Negeri kemudian berubah menjadi dengan persetujuan Dewan Pengawas KPK. Dalam Pasal 12 A Draft Revisi UU KPK pada intinya disebutkan penyadapan dilaksanakan setelah terdapat bukti permulaan yang cukup; dan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas.

Setidaknya terdapat 4 (empat) catatan kritis mengenai pengaturan penyadapan KPK dalam Revisi UU KPK. *Pertama*, tidak ada pelanggaran konstitusi dari kewenangan penyadapan KPK sebagaimana diatur dalam UU KPK. Ketentuan tentang penyadapan KPK sebagaimana diatur dalam pasal 12 Ayat 1 huruf a UU KPK pernah 2 (dua) kali dipersoalkan ke Mahkamah Konstitusi. Upaya pemohon untuk membatalkan ketentuan Penyadapan KPK tersebut ditolak oleh Hakim Konstitusi. Hal ini dapat dilihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Mahkamah Konstitusi pada intinya menyatakan bahwa kewenangan penyadapan KPK tidak melanggar konstitusi sehingga perlu dipertahankan dan selama ini kewenangan penyadapan sangat mendukung keberhasilan KPK dalam pemberantasan korupsi.

Kedua, secara hukum KPK memiliki kewenangan melakukan penyadapan berdasarkan undang-undang (*legal by regulated*) yang berbasis

pada evaluasi/ audit proses penyadapan, sehingga ketika KPK melakukan penyadapan tidak diperlukan adanya izin dari pengadilan (*legal by court order*). KPK sendiri menyatakan bahwa mekanisme penyadapan KPK juga dilakukan berdasarkan *Standard Operational Procedure* (SOP) yang ketat dan diaudit secara berkala oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Ketiga, upaya merevisi pengaturan penyadapan melalui Revisi UU KPK telah menunjukkan perlakuan diskriminatif DPR terhadap KPK. Tidak kurang ada 16 regulasi yang mengatur mengenai kewenangan penyadapan di lembaga-lembaga selain KPK seperti Kepolisian, Kejaksaan, Badan Intelijen Negara, dan Badan Narkotika Nasional. Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan, mengapa hanya mekanisme penyadapan KPK yang dipersoalkan?

Keempat, secara substantif pengaturan penyadapan dalam Revisi UU KPK 2016 juga mempersempit ruang KPK dan memperpanjang birokrasi sehingga proses menjadi berlarut-larut. Proses yang berlarut-larut ini berpotensi memunculkan kebocoran informasi, mulai dari tahap permintaan hingga hasil penyadapan.

Selain alasan-alasan di atas, rumitnya proses perolehan izin penyadapan juga membuka peluang praktik korupsi peradilan, dan memungkinkan intervensi dari Dewan Pengawas, yang diangkat oleh Presiden. KPK adalah institusi yang paling dirugikan dari terbitnya regulasi ini, dan berpotensi menyebabkan kemunduran upaya pemberantasan korupsi.

Rencana DPR untuk merevisi UU KPK dengan alasan pengaturan Penyadapan juga dinilai *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) sebagai tindakan yang salah alamat dan tidak akan menjawab masalah pengaturan penyadapan di Indonesia.¹⁹ Paling tidak ada 3 (tiga) alasan ICJR menyebutkan pengaturan penyadapan KPK salah alamat yaitu *pertama*, merevisi UU KPK hanya akan mempersoalkan kewenangan satu lembaga saja yaitu KPK, padahal pengaturan penyadapan saat ini juga memberikan kewenangan pada institusi lain seperti Polisi, Jaksa dan BNN untuk melakukan penyadapan dengan aturan yang minim. Seharusnya DPR merevisi seluruh aturan perundang-undangan yang mengatur penyadapan dengan standart kontrol yang sama, baik yang mengikat KPK, Kejaksaan maupun Kepolisian.

Kedua, seharusnya DPR dan Pemerintah membuat satu aturan penyadapan dengan tujuan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan

¹⁹ Rencana Pengaturan Penyadapan Di Indonesia Salah Alamat, Revisi UU KPK Bukan Solusi yang Dibutuhkan, ICJR, 25 Juni 2015 <http://icjr.or.id/rencana-pengaturan-penyadapan-di-indonesia-salah-alamat-revisi-uu-kpk-bukan-solusi-yang-dibutuhkan/>

perundang-undangan. Sebagai informasi, pada saat ini, tidak kurang dari 16 peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyadapan dengan standar yang berbeda-beda. Seharusnya DPR lebih berfokus pada semua aturan ini ketimbang hanya memperhatikan UU KPK.

Ketiga, UU KPK tentu saja tidak akan mampu menampung seluruh persyaratan yang dimintakan dalam putusan MK soal penyadapan tersebut. Dalam putusan MK Nomor 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU ITE terhadap UUD 1945, MK mengamanahkan jika dalam membentuk aturan mengenai mekanisme penyadapan perlu dilihat sejumlah syarat penyadapan yakni ; adanya otoritas resmi yang ditunjuk dalam Undang-Undang untuk memberikan izin penyadapan; adanya jaminan jangka waktu yang pasti dalam melakukan penyadapan; pembatasan penanganan materi hasil penyadapan; pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan.

D. KEWENANGAN MENGANGKAT DAN MEMBERHENTIKAN PENYELIDIK DAN PENYIDIK SECARA MANDIRI²⁰

Independensi adalah kondisi yang mutlak harus dimiliki oleh lembaga penegak hukum, termasuk KPK. Sebagai sebuah lembaga anti korupsi yang independen, KPK diberikan kewenangan oleh UU KPK untuk mengangkat dan memberhentikan penyelidik dan penyidik secara mandiri. Pasal 43 ayat (1) UU KPK misalnya, menyebutkan bahwa penyelidik KPK adalah penyelidik yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK, begitu pula dengan Pasal 45 ayat (1) UU KPK yang menyebutkan bahwa penyidik KPK adalah penyidik yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK.

Kedua pasal ini memberikan keleluasaan untuk KPK mengangkat dan memberhentikan penyelidik dan penyidik secara mandiri. Tidak ada definisi terbatas tentang penyelidik dan penyidik, meskipun Pasal 39 ayat (3) UU KPK menyebutkan bahwa penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang mengabdikan diri di KPK diberhentikan sementara dari jabatannya di korsa masing-masing,²¹ namun hal tersebut tidak membatasi definisi penyelidik atau penyidik hanya berasal dari kepolisian atau kejaksaan.

²⁰ Bagian ini disarikan dari tulisan Arif Setiawan dan Syarif Nurhidayat, "Keberadaan Penyelidik dan Penyidik Independen di Komisi Pemberantasan Korupsi", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Mei 2016

²¹ Pasal 39 ayat (3) UU KPK berbunyi demikian, "Penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi, diberhentikan sementara dari instansi kepolisian dan kejaksaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi"

Dengan dasar kedua pasal di atas, KPK dapat merekrut penyelidik dan penyidik di luar kualifikasi sebagai penegak hukum atau penyidik pegawai negeri sipil. Dalam mengungkap perkara korupsi, KPK kerap menjadikan auditor forensik atau pegawai dengan kualifikasi spesifik lainnya sebagai penyelidik atau penyidik. Mengingat kompleksnya skema tindak pidana korupsi, dan terkadang juga skema pencucian uang yang dilakukan oleh para pelaku atau terduga pelaku korupsi, pelibatan para profesional non-aparat penegak hukum ini dinilai dapat membantu mempercepat pengungkapan perkara korupsi..

Namun demikian, pengaturan tentang penyelidik dan penyidik dalam Rancangan Revisi UU KPK berubah drastis dari UU KPK yang berlaku sekarang. Pasal 43²² dan Pasal 45²³ UU KPK diubah sehingga penyelidik dan penyidik KPK dibatasi hanya mereka yang berasal dari Kepolisian Republik Indonesia. Hal ini lah yang menjadi kekhawatiran banyak pihak, terutama karena pembatasan lembaga asal penyelidik maupun penyidik KPK dapat mempengaruhi kualitas kerja KPK sendiri dalam mengungkap perkara korupsi.

KPK sebagai lembaga anti korupsi yang independen, akan berubah menjadi lembaga yang ketergantungan dengan lembaga lain manakala penyelidik maupun penyidiknya mutlak berasal dari lembaga lain. Selain soal ketergantungan itu, penyelidik atau penyidik yang berasal dari korsa lain dikhawatirkan memiliki loyalitas ganda (*double loyalty*), padahal independensi adalah nilai mutlak yang harus dimiliki oleh KPK.

Jika dilihat dari latar belakang politik hukum kelahirannya, KPK diharapkan dapat menjadi lembaga yang menangani permasalahan korupsi di Indonesia secara menyeluruh dan optimal, karena lembaga penegak hukum yang ada di masa itu tidak bisa melaksanakannya dengan optimal.²⁴ Hal ini yang membuat independensi menjadi sesuatu yang mutlak

²² Pasal 43 ayat O Rancangan Revisi UU KPK berbunyi demikian, "Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyelidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi."

²³ Pasal 45 ayat (1) Rancangan Revisi UU KPK berbunyi demikian, "Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang."

²⁴ Lihat bagian menimbang huruf a UU KPK yang berbunyi demikian, "bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional"

dibutuhkan oleh KPK, sebagaimana disebutkan pula secara eksplisit dalam Pasal 3 UU KPK,²⁵ di mana tugas dan wewenang KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Perihal independensi KPK sebagai lembaga anti korupsi ini juga diperkuat dengan pernyataan John ST Quwah, sebagaimana dikutip oleh Rizki Febari, yang menyebutkan bahwa faktor-faktor pra kondisi untuk badan anti korupsi yang efektif di beberapa negara adalah sebagai berikut:²⁶

- a. Badan anti korupsi itu tidak korup;
- b. Harus independen dari kontrol polisi dan politik;
- c. Ada peraturan anti korupsi yang komprehensif;
- d. Staf dan pembiayaan yang memadai;
- e. Tidak tebang pilih dalam penegakan peraturan anti korupsi; dan
- f. Pemerintah memiliki komitmen besar untuk memberantas korupsi di negaranya.

Dalam konteks ini, dapat dilihat bahwa untuk menjamin independensi KPK, ketiadaan intervensi terhadap kerja dan pengambilan keputusan lembaga, perlu dijamin secara penuh. Sebagaimana disebutkan di atas, para penyelidik dan penyidik yang berasal dari korsa tertentu dikhawatirkan memiliki loyalitas ganda dan memungkinkan adanya konflik kepentingan jika KPK menangani perkara yang menyangkut korsa asal sang penyelidik atau penyidik.

Sebagaimana telah dijelaskan pula di atas, secara objektif normatif Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 45 ayat (1) UU KPK adalah dasar untuk KPK mengangkat penyelidik dan penyidik non penegak hukum dan non PPNS secara mandiri, sedangkan Pasal 39 ayat (3) UU KPK bukan merupakan batasan pengertian yang dibangun dalam Pasal 45 ayat (1) UU KPK. Pasal tersebut mengimplikasikan bahwa KPK memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk mengangkat penyidik dan penuntut umum dari Kepolisian atau Kejaksaan, namun tidak terbatas pada kedua lembaga tersebut.

Semangat menjaga independensi ini lah yang tidak ada dalam Rancangan Revisi UU KPK Naskah 2 Februari 2016. Dalam mengangkat dan memberhentikan penyelidik atau penyidik yang diperbantukan ke

²⁵ Pasal 3 UU KPK berbunyi demikian, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”

²⁶ John ST. Quwah sebagaimana dikutip Rizki Febari, *Politik Pemberantasan Korupsi*, Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 43

KPK misalnya, harus berdasarkan usulan Kepolisian Republik Indonesia²⁷ atau Kejaksaan Agung Republik Indonesia.²⁸ Lebih lanjut lagi, penyelidik maupun penyidik yang diperbantukan ke KPK dapat ditarik sewaktu-waktu ke instansinya.

Pasal 43B Revisi UU KPK misalnya, menyebutkan bahwa penyelidik yang berasal dari Kepolisian dan menjadi pegawai KPK tidak dapat ditarik oleh instansi asal kecuali sudah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di KPK dan tidak sedang menangani kasus. Pasal ini dapat pula dibaca demikian, “Instansi asal dapat menarik anggota lembaganya yang mengabdikan di KPK, selama yang bersangkutan tidak sedang menangani perkara dan sudah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di KPK.”

Rumusan yang sama digunakan pula dalam Pasal 45B tentang Penyidik yang diperbantukan ke KPK. Penyidik yang bersasal dari Kejaksaan maupun Kepolisian dapat ditarik sewaktu-waktu oleh instansi asalnya selama sudah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di KP dan tidak sedang menangani perkara. Rumusan pasal 43B dan 45B Rancangan Revisi UU KPK ini mengonfirmasi bahwa pembuat UU bermaksud untuk membuat KPK bergantung pada lembaga penegak hukum lainnya, atau dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan.

Soerjono Soekanto menyatakan, undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Pembuatan undang-undang tidak boleh sewenang-wenang. Dan negara harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi menyampaikan usul dan masukan.²⁹

Dalam konteks Revisi UU KPK, sebagai bentuk usulan, maka pertimbangan yang harus didiskusikan bukan pada wilayah normatif, namun pada kebutuhan faktual untuk mencapai tujuan dasar dari keberadaan KPK itu sendiri. Jika KPK dibuat memiliki ketergantungan terhadap lembaga lain sebagaimana yang dirumuskan dalam Rancangan

²⁷ Pasal 43 ayat (2) Rancangan Revisi UU KPK Naskah 2 Februari 2016 berbunyi demikian, “Penyelidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia”

²⁸ Pasal 45 ayat (2) Rancangan Revisi UU KPK Naskah 2 Februari 2016 berbunyi demikian, “Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Kejaksaan Republik Indonesia”

²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengakuan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, Hlm. 13

Revisi UU KPK, hal ini bukan saja bertentangan dengan UU KPK yang berlaku, tapi juga bertentangan dengan agenda Reformasi yang dituangkan dalam TAP MPR No. XI/ 1998.

E. KEWENANGAN MENGELUARKAN SURAT PERINTAH PENGHENTIAN PENYIDIKAN (SP3)³⁰

Salah satu keistimewaan KPK yang masih terjaga hingga kini adalah rekor 100% *conviction rate* atau 100% kemenangan di persidangan. Rekor ini pula yang membuat publik menaruh kepercayaan besar kepada KPK dalam menangani perkara korupsi dan pencucian uang.

Salah satu hal yang mendukung pencapaian rekor tersebut adalah karena KPK tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Hal ini diakomodasi dengan baik dalam UU KPK yang kini berlaku, karena salah satu pertimbangan untuk tidak memberikan KPK kewenangan mengeluarkan SP3 adalah, potensi penyalahgunaan kewenangan dalam pengeluaran SP3.

Sebagaimana disebutkan dalam hasil kajian Satuan Tugas Anti Mafia Hukum (Satgas Anti Mafia Hukum) yang dikeluarkan pada 2010, kewenangan mengeluarkan SP3 oleh aparat penegak hukum rawan diperdagangkan.³¹ Hal inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa KPK tidak diberikan kewenangan mengeluarkan SP3, sehingga tidak mungkin KPK menghentikan proses hukum atas perkara korupsi yang sudah jelas tersangkanya.

Hal ini lah yang tidak diakomodasi dalam Rancangan Revisi UU KPK Naskah 2 Februari 2016. Rancangan Revisi UU KPK justru memberikan kewenangan KPK untuk mengeluarkan SP3, dan hal tersebut dimaktubkan dalam Pasal 40 Rancangan Revisi UU KPK yang berbunyi demikian, “Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”

Kewenangan mengeluarkan SP3 oleh KPK yang diakomodasi dalam Rancangan Revisi UU KPK ini bertentangan dengan prinsip tindak pidana korupsi sebagai tindak pidana luar biasa (*extraordinary crime*) yang perlu

³⁰ Bagian ini disarikan dari tulisan Bambang Widjojanto, “Melacak Dasar Kepentingan Penghapusan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dalam Revisi UU KPK”, Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Mei 2016

³¹ Satgas Anti Mafia Hukum, sebagaimana dikutip dalam Policy Brief ICW tentang Kewenangan KPK Mengeluarkan SP3, Jakarta, Februari 2016

penanganan luar biasa. Kemunduran tersebut juga dapat dilihat dari Pasal 38 Rancangan Revisi UU KPK yang penanganannya juga dibuat menjadi serupa dengan Kepolisian dan Kejaksaan.³²

Betul, norma serupa ada pula dalam Pasal 62 UU KPK,³³ namun pasal ini masih membuka kemungkinan atau peluang untuk KPK memiliki pengaturan teknis terkait penanganan perkara korupsi. Hal ini dapat mempengaruhi rekor 100% *conviction rate* yang dimiliki KPK, karena kewenangan KPK dalam menangani korupsi kian menyerupai penegak hukum lainnya, dalam hal ini Kepolisian. Jika KPK memiliki kewenangan mengeluarkan SP3, bukan saja rekor 100% *conviction rate* yang akan dipertaruhkan, tapi juga kemungkinan munculnya praktik mafia hukum yang kian luas dalam proses pengeluaran SP3 oleh KPK ini.

Alasan lain mengapa KPK tidak memiliki kewenangan mengeluarkan SP3 adalah karena penetapan tersangka, umumnya telah terjadi sejak akhir proses penyelidikan, sehingga pada proses penyidikan KPK sudah lebih dahulu memiliki minimal 2 (dua) alat bukti yang cukup. Standar ini lah yang berbeda dengan standar penanganan perkara pada lembaga penegak hukum lainnya, di mana proses penyidikan dimaksudkan untuk memenuhi standar 2 (dua) alat bukti yang cukup untuk menetapkan tersangka.

Ada hal menarik lainnya terkait dengan proses penyidikan perkara korupsi yaitu kaitan antara proses penyidikan dengan penuntutan. Pasal 109 ayat (1) KUHAP menyebutkan bahwa, “Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum,” di mana proses tersebut diwujudkan dalam pengiriman Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Namun demikian, temuan di lapangan tidak menunjukkan kepatuhan penyidik dalam mengirimkan SPDP kepada Penuntut Umum.

³² Pasal 38 Rancangan Revisi UU KPK berbunyi demikian, “Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyidik, penyidiki, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.”

³³ Pasal 62 Rancangan Revisi UU KPK berbunyi demikian, “Pemeriksaan di sidang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”

Berikut adalah tabel yang menunjukkan fenomena tersebut:³⁴

Tabel 3.4
Rekapitulasi Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)

No	Uraian	Jumlah SPDP
1	Sisa Periode Tahun 2013	23.617 SPDP
2	Masuk Periode Januari s/d Desember 2014	143.187 SPDP
	Jumlah	166.057 SPDP
3	Diselesaikan	
	Dihentikan oleh Penyidik	1.081 SPDP
	Menjadi Berkas Tahap II	134.057 SPDP
Jumlah		135.138 SPDP

Tabel 3.5
Rekapitulasi Penerimaan Berkas Perkara Tahap I (PERTAMA)

No	Uraian	Jumlah Berkas
1	Sisa Periode Tahun 2013	24.299 Berkas
2	Masuk Periode Januari s/d Desember 2014	134.057 Berkas
	Jumlah	1.356 Berkas
	Diselesaikan	
3	Lengkap	120.011 Berkas
4	Dikembalikan Kepada Penyidik (P.18/ P.19)	8.604 Berkas
	Dapat Dilengkapi	
	Tidak Dapat Dilengkapi	7.833 Berkas
	Tidak Dikembalikan ke Penuntut Umum	4.302 Berkas
Jumlah		140.750 Berkas

Tabel di atas menjelaskan beberapa hal yaitu: kesatu, ada ribuan kasus yang SPDP nya menjadi tunggakan perkara pada tahun sebelumnya, dan tunggakan tersebut bersifat berkelanjutan pada tahun berikutnya, dan terakumulasi menjadi jumlah yang kian banyak; kedua, ada jumlah tunggakan SPDP di atas 20.000 kasus, begitu pula dengan jumlah rekapitulasi SPDP yang tidak tertangani, dihentikan, penyidik, hingga tidak jelas penanganannya; ketiga, ada ribuan perkara yang tidak pernah dilengkapi penyidik atau karena sebab lain, yang berkasnya tidak pernah dikembalikan ke Penuntut Umum.

³⁴ Choky R. Ramadhan, "Gugatan Konstitusional Pra Penuntutan Perkara Pidum", Pemaparan pada Seminar Nasional Universitas Brawijaya, 10 Desember 2015

Besaran jumlah pada tabel-tabel di atas tidak bisa hanya dipandang sebagai kuantitas belaka. Lebih dari itu, fenomena ini menggambarkan besarnya kerugian yang dialami para pencari keadilan akibat ketidakjelasan proses penegakan hukum. Hal ini menunjukkan betapa upaya mencari dan mencapai keadilan serta kepastian hukum, masih jauh dari maksimal.

Persoalan SPDP di atas memiliki kaitan erat dengan persoalan penghentian penyidikan. Pasal 109 ayat (2) KUHAP menyebutkan, “Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut, tersangka, atau keluarganya.”

SPDP juga merupakan salah satu parameter untuk menilai akuntabilitas kinerja penyidik yang sangat mempengaruhi para pihak berperkara seperti tersangka, pelapor, ataupun keluarganya. Berdasarkan uraian di atas, pengalaman sebagai penegak hukum, dan hasil diskusi dengan kolega lainnya maka di dalam pelaksanaan proses penyidikan dalam kaitannya dengan fungsi prapenuntutan, ada beberapa tantangan yang biasa terjadi, yaitu antara lain:

1. Ada pemeriksaan yang sudah dilakukan tetapi tidak jelas tahapannya, penyelidikan atau penyidikan.
2. Ada pemeriksaan untuk penyidikan tetapi tidak pernah dikirimkan SPDP nya atau terlambat dikirimkan SPDP nya.
3. Ada pemeriksaan untuk penyidikan dan pemberitahuan SPDPnya dikirimkan tetapi tidak pernah jelas sejauhmana proses pemeriksaan telah dilakukan;
4. Ada penyidikan yang sudah selesai dan kemudian dibuatkan Berkas Perkara dan berkas dimaksud sudah dikirimkan. Ada Berkas Perkara yang kemudian dikembalikan lagi dengan disertai petunjuk tetapi tidak jelas penyelesaian petunjuknya.
5. Ada yang petunjuknya sudah direspon tetapi dianggap tidak lengkap sehingga dikembalikan lagi untuk dilengkapi tetapi tidak ada kepastian limit waktunya sehingga merugikan kepentingan pihak yang diperiksa dan ditersangkakan.

Melihat permasalahan-permasalahan di atas, apakah KPK masih memerlukan kewenangan penghentian penyidikan? Apalagi jika perumusan

Rancangan Revisi UU KPK ini, tidak didasari pada kajian yang mendalam yang melihat secara teliti proses penanganan perkara korupsi yang dilakukan KPK, yang memiliki standar profesionalitas dan kualitas pelayanan yang berbeda.

Pada praktik penegakan hukum di KPK, sejak dalam proses penyelidikan ada keterlibatan yang intensif antara penyidik, penyidik dan penuntut di dalam proses penanganan suatu kasus. Pada tahapan ini, penerapan salah satu asas penting di dalam KUHAP, yaitu “sederhana, cepat dan biaya ringan” dilakukan secara konsisten, sekaligus mengintegrasikan sistem peradilan di dalam tahapan penyelidikan, penyidikan dan prapenuntutan.

Pada proses pemeriksaan, –disimulasikan dalam penanganan kasus Tri Risma–tidak akan ada persoalan “berbantah-bantahan” diantara penegak hukum. Tidak akan ada persoalan penyidik tidak melaporkan dimulainya penyidikan atau SPDP yang sudah disampaikan tetapi diingkari, dan tidak ada berkas perkara yang “bolak-balik” antara penyidik dan penuntut umum yang menyebabkan penanganan perkara menjadi berlarut-larut atau perkara menjadi tidak jelas.

Forum dan proses ekspose dari setiap tahapan juga menjadi bagian mekanisme yang dilakukan di KPK. Dari tahapan pengaduan masyarakat ke tahapan lainnya, ada proses eksposenya, begitupun dari tahapan penyelidikan ke tahapan penyidikan. Setiap proses tersebut melibatkan tidak hanya penyidik dan penyidik saja, tapi juga pihak lain seperti, penuntut umum, pejabat struktural, dan komisioner KPK.

Ada 3 (tiga) alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan penghentian penyidikan sesuai Pasal 109 ayat (2) KUHAP, yaitu: tidak terdapat cukup bukti, peristiwa bukan merupakan tindak pidana dan dihentikan demi hukum. Bilamana kasus Tri Risma disimulasi menggunakan mekanisme yang ada di KPK maka semua proses itu dimulai kajiannya di tahapan pra penyelidikan (pengaduan masyarakat) dan penyelidikan untuk dikualifikasi, apakah unsur delik yang dijadikan dasar tuduhan serta apakah sudah memiliki dua alat bukti yang kuat sebelum dinyatakan ada tidaknyaseseorang ditetapkan sebagai tersangka.

Pada keseluruhan proses ditahap penyelidikan itu, pihak penyidik dan penuntut umum sudah terlibat pada proses ekspose, sehingga pejabat struktural dan Pimpinan KPK juga terlibat secara intensif. Penyidik sudah

dapat mendatangkan ahli untuk dimintakan pendapat dan keterangan sesuai dengan pengetahuan dan keahliannya dalam tahapan penyelidikan dan ekspose perkara ini.

Pada keseluruhan proses di atas, maka telah terjadi dua hal yaitu,

1. proses pemberian petunjuk dan penyempurnaan penyelidikan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 huruf b KUHAP;
2. dilakukannya efisiensi fungsi koordinasi dan konsolidasi diantara penyidik, penyidik dan penuntut umum terhadap suatu kasus tertentu, sekaligus memenuhi Pasal 109 ayat (1) KUHAP;
3. adanya uji kesahihan secara terbatas melalui forum ekspose yang melibatkan pihak yang lebih luas lagi. Inilah salah satu penerapan prinsip *prudential* atau kehati-hatian;
4. adanya penerapan asas KUHAP, khususnya menyangkut asas cepat, sederhana dan biaya ringan karena semua penegak hukum sudah terlibat sedar awal sehingga mengefisienkan waktu pemeriksaan, membuat prosesnya menjadi sederhana dan menekan biaya;
5. dilakukan prinsip *due process of law* sebagai dasar *criminal policy* sesuai KUHAP, di mana akuntabilitas kewewenangan dikendalikan, agar proses pemeriksaan dan pengendalian penanganan perkara menjadi lebih terkontrol dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan proses seperti di atas, maka bukan hanya tidak ada pihak-pihak penegak hukum yang mengingkari dan menegasikan proses pemeriksaan yang sedang berlangsung, tapi juga tidak akan ada pihak yang sudah dinyatakan sebagai tersangka tanpa 2 (dua) alat bukti yang membuktikan kesalahannya.

Proses ini juga menjawab permasalahan potensi berkas perkara yang bolak balik tanpa batas waktu sebagai penerapan Pasal 138 ayat (1) dan (2) KUHAP yang dapat terjadi tanpa batas waktu. Proses ini juga menjamin pemenuhan hak dan kepastian hukum para *justiabel* atau warga Negara pencari keadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka dapat dikemukakan suatu kesimpulan sebagai berikut: kesatu, rumusan Pasal 40 Revisi UU KPK

diajukan tanpa diawali dengan kajian yang menjadikan rumusan pasal tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan sarat kepentingan; kedua, tidak ada Naskah Akademik yang dapat dijadikan rujukan untuk mempertanggungjawabkan rumusan pasal dimaksud; ketiga, rumusan Pasal 40 ayat (2) yang mengatur diperlukannya alasan dan bukti yang cukup untuk menghentikan penyidikan tanpa disertai penjelasannya, berpotensi menimbulkan problem dalam penerapan pasal dimaksud; keempat, melibatkan unsur lain selain penegak hukum dalam menjalankan suatu tindakan hukum telah melanggar prinsip independensi menjadi syarat mutlak dalam proses *law enforcement*; kelima, rumusan Pasal 40 ayat (4) potensial menimbulkan masalah karena tidak ada penjelasan, apa yang dimaksudkan dengan “ditemukannya hal-hal baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan”.

Pada prinsipnya, KPK tidak memerlukan kewenangan untuk menghentikan penyidikan dalam penanganan kasus-kasus korupsi, karena tidak ada faktor dan argumentasi yang jelas, yang dapat menjadi alasan diperlukannya kewenangan itu. Lebih jauh dari itu, KPK secara internal sudah mengatur sendiri penghentian penyelidikan bilamana dalam proses penyelidikan untuk menentukan seorang tersangka memang tidak ditemukan cukup bukti, peristiwa dimaksud bukan tindak pidana dan subyek hukumnya tidak termasuk dalam lingkup kewenangan KPK sesuai Pasal 11 UU KPK.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI



A. KESIMPULAN

Presiden Joko Widodo pada Februari 2016 lalu akhirnya memutuskan untuk menunda pembahasan Revisi UU KPK, sudah ada beberapa rancangan yang beredar di masyarakat. Masing-masing naskah rancangan tersebut menambah atau mengurangi substansi pada Undang-Undang KPK atau naskah rancangan Revisi UU KPK yang sudah ada sebelumnya.

Jika revisi sepatutnya bertujuan untuk menguatkan, tidak demikian halnya dengan Revisi Undang-Undang KPK ini. Dalam beberapa naskah, banyak hal yang justru cenderung merugikan KPK, pun ketika sudah diubah dengan Rancangan Revisi UU KPK yang terbaru, kontennya masih merugikan dan melemahkan KPK.

Dari pemaparan pada bagian-bagian sebelumnya, dapat dilihat bahwa paling tidak ada 5 (lima) hal krusial yang sangat mempengaruhi kinerja KPK jika disahkan seperti, KPK tidak lagi dapat merekrut penyelidik maupun penyidik secara mandiri dan independen, KPK memiliki kewenangan mengeluarkan SP3, KPK bekerja di bawah kontrol Dewan Pengawas, dan KPK tidak memiliki kewenangan melakukan penyadapan tanpa izin Dewan Pengawas atau Hakim. Selain kemungkinan KPK kehilangan kewenangan luar biasanya, substansi dan dasar pembuat UU berupaya untuk merevisi UU KPK sendiri tidak jelas, terutama karena inkonsistensi

dan ketidaksinkronan unsur-unsur dalam Naskah Rancangan Revisi UU KPK itu sendiri.

B. REKOMENDASI

Rencana revisi UU KPK bagaimanapun harus dibatalkan karena semangat para pembuatnya jauh dari aspirasi rakyat dan ingin KPK dilemahkan. Dari substansi dan semangatnya, DPR terlihat tidak sedang menyiapkan penguatan KPK, namun lebih fokus kepada penyiapan regulasi atau Revisi UU “Pelemahan” KPK.

Janji-janji antikorupsi yang disampaikan oleh Partai Politik selama kampanye pada Pemilihan Umum tahun 2014 lalu sebaiknya diwujudkan dengan membatalkan rencana pembahasan Revisi UU KPK di DPR. Selain itu pemerintah, khususnya Presiden Joko Widodo wajib menolak membahas Revisi UU KPK bersama dengan DPR. Langkah penolakan Revisi UU KPK ini sesuai dengan Agenda Nawa Cita khususnya memperkuat KPK. Negara ini masih membutuhkan KPK yang kuat agar korupsi di Indonesia bisa dikurangi dan rakyat menjadi lebih sejahtera.



LAMPIRAN
ISU KRUSIAL DAN PERBANDINGAN
UU KPK DENGAN REVISI UU KPK DAN
KUHAP



ISU KRUSIAL DAN PERBANDINGAN UU KPK DENGAN REVISI UU KPK DAN KUHAP

No	Hal yang diatur	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK	Revisi UU KPK ver. 2 Feb 2016	Revisi UU KPK ver. 10 Feb 2016	KUHAP	Catatan
1	Penyadapan	<p>Pasal 12</p> <p>(1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:</p> <p>a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan</p>	<p>Pasal 12A</p> <p>(1) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dilaksanakan:</p> <p>a. Setelah terdapat bukti permulaan yang cukup;</p>			<p>Dalam rumusan Pasal 12 UU KPK, disebutkan bahwa penyadapan dapat dilakukan dalam tahap penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Proses penyadapan oleh KPK kerap dilakukan pada proses penyelidikan, dan memungkinkan pelaksanaan Operasi Tangkap Tangan (OTT).</p> <p>Namun, berdasarkan Draf Revisi UU KPK ver. 2 Februari 2016, penyadapan hanya dapat dilakukan setelah terdapat bukti permulaan yang cukup. Frasa ini menunjukkan bahwa penyadapan hanya dapat dilakukan pada tahap penyidikan.</p> <p>Hal ini akan menghambat kerja KPK, terutama karena penyadapan kerap digunakan untuk mencari bukti permulaan yang cukup dan menghemat penanganan perkara yang kerap menyita waktu. Penyadapan KPK terbukti ampuh mengungkap sejumlah perkara korupsi, terutama suap</p>

2	Izin Penyadapan	-	<p>Pasal 12A</p> <p>(1) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dilaksanakan:</p> <p>b. atas izin tertulis dari Dewan Pengawas</p>	<p>Izin penyadapan yang dikeluarkan oleh Dewan Pengawas tidak pada tempatnya. Jika yang dimaksud adalah fungsi kontrol terhadap pelaksanaan kewenangan KPK dalam melakukan penyadapan (checks and balances), maka yang sepatutnya memberikan izin adalah organ lain di luar KPK. Namun demikian, perlu pula diingat bahwa permohonan izin penyadapan dapat bersifat kontraproduktif dengan upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan KPK.</p> <p>Hal yang paling memungkinkan dilakukan sebetulnya dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Kedua putusan tersebut menyatakan bahwa penyadapan yang dilakukan KPK konstitusional, namun perlu ada pengaturan khusus setingkat Undang-Undang yang mengatur tata cara penyadapan. Ke depannya, peraturan setingkat UU ini akan mengatur mekanisme penyadapan yang terintegrasi, dan mengatur seluruh user yang memiliki kewenangan menyadap.</p> <p>Selain alasan di atas, tentu saja karena keberadaan Dewan Pengawas yang tidak diperlukan dalam KPK, sehingga segala kewenangan yang dimilikinya menjadi sama problematiknya dengan keberadaan organ itu sendiri.</p>
---	-----------------	---	---	--

3	<p>Pemberhentian atau pengunduran diri sebagai Pimpinan KPK</p>	<p>Pasal 32</p> <p>(1) Pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meninggal dunia; 2. Berakhir masa jabatannya; 3. Menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan; 4. Berhalangan tetap atau secara terus menerus selama lebih dari 3 (tiga) bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya; 5. Mengundurkan diri; 6. Dikenai sanksi berdasarkan Undang-Undang ini. <p>(2) Dalam hal Pimpinan KPK menjadi tersangka tindak pidana kejahatan, diberhentikan sementara dari jabatannya</p>	-	<p>Pasal 32</p> <p>(1) Pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meninggal dunia; 2. Berakhir masa jabatannya; 3. Menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan; 4. Berhalangan tetap atau secara terus menerus selama lebih dari 3 (tiga) bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya; 5. Mengundurkan diri; atau 6. Dikenai sanksi berdasarkan Undang-Undang ini. <p>(2) Dalam hal Pimpinan KPK menjadi tersangka tindak pidana kejahatan, diberhentikan sementara dari jabatannya</p>		<p>Dalam Rancangan Revisi UU KPK versi 10 Februari 2016, disebutkan bahwa Pimpinan KPK yang mengundurkan diri dilarang menduduki jabatan publik tidak perlu diatur dalam Rancangan Revisi UU KPK. Hal ini dapat diatur dalam peraturan lain seperti RUU tentang Konflik Kepentingan, karena sepatutnya hal ini berlaku pula untuk pejabat publik lainnya, bukan hanya Pimpinan KPK.</p>
---	---	--	---	---	--	---

4	Tugas Dewan Pengawas	(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia	(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia (4) Pimpinan KPK yang mengundurkan diri dilarang menduduki jabatan publik		
		(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia	(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia (4) Pimpinan KPK yang mengundurkan diri dilarang menduduki jabatan publik		
		(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia	(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia (4) Pimpinan KPK yang mengundurkan diri dilarang menduduki jabatan publik		
		(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia	(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia (4) Pimpinan KPK yang mengundurkan diri dilarang menduduki jabatan publik		

Izin Dewan Pengawas sebelum melakukan penyitaan maupun penyadapan, memperoleh mekanisme penanganan perkara di KPK. Hal ini membuka peluang aset atau alat bukti yang akan disita dialihkan kepemilikannya, begitu pula kemungkinan bocornya informasi penyadapan.

Selain itu, jika fungsi kontrol melalui permohonan izin dimaksudkan untuk checks and balances, konsep ini jelas tidak tepat. Karena, checks and balances sepatutnya dilakukan oleh organ yang berbeda.

KPK sendiri sudah memiliki kode etik yang berlaku bagi pegawai, pimpinan, dan pihak-pihak lain yang termasuk dalam organ KPK. Dengan demikian, pencantuman kewenangan Dewan Pengawas sebagai "penegak moral" dalam KPK menjadi tidak berdasar.

5	Pembentukan Dewan Pengawas		<p>Pasal 37A</p> <p>(1) Dalam rangka pengawasan pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi, dibentuk Dewan Pengawas.</p> <p>(2) Lembaga Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non-struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri.</p> <p>Pasal 37D</p> <p>(1) Anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A dipilih dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia</p>			<p>Keberadaan Dewan Pengawas sebagai organ baru non-struktural dalam KPK memunculkan dual kepemimpinan dan mengganggu independensi KPK.</p> <p>Berdasarkan pasal 37D ayat (1) Revisi UU KPK per 2 Februari, terlihat bahwa anggota Dewan Pengawas dipilih dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia. Hal ini memungkinkan masuknya orang-orang "tutupan" pemerintah yang dapat mengganggu penanganan perkara di KPK, mengingat tugas dan kewenangannya yang cukup besar dan strategis.</p>
---	----------------------------	--	---	--	--	--

6	Pengeluaran dan Pembatalan SP3	Pasal 40 Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi	Pasal 40 Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam Tindak Pidana Korupsi	Pasal 40 (1) Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi (2) Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan harus disertai alasan dan bukti yang cukup (3) Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan dapat dicabut kembali apabila ditemukan hal-hal baru yang dapat membatalkan alasan penghentian perkara.	Pasal 7 (1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang: i. Mengadakan penghentian penyidikan Pasal 109 (1) Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya	Ada alasan mendasar mengapa KPK tidak diberikan kewenangan SP3, karena pengeluaran SP3 menjadi salah satu lahan subur praktik koruptif di kalangan aparat penegak hukum (laporan Satgas Anti Mafia Hukum, 2010). Perihal konstiusionalitas pasal 40 UU KPK sendiri sudah beberapa kali diujikan di Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi melalui dua putusannya (Putusan MK Nomor 006/PUU-I/2003 dan Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 telah menyebutkan bahwa "ketidaktampuhan" KPK mengeluarkan KPK tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini justru untuk mencegah negosiasi yang tidak sah dan kemungkinan adanya konflik kepentingan pada lembaga KPK.
---	--------------------------------	--	--	---	--	---

7	<p>Pengangkatan penyidik sendiri</p>	<p>Pasal 39</p> <p>(3) Penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi, dihentikan sementara dari instansi kepolisian dan kejaksaaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi</p> <p>Pasal 43</p> <p>(1) Penyelidik adalah Penyelidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan dihentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.</p> <p>Pasal 45</p> <p>(1) Penyelidik adalah Penyelidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan dihentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.</p>	<p>Pasal 45</p> <p>(1) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Penyelidik Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang.</p> <p>(2) Penyelidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Kejaksaan Republik Indonesia.</p> <p>Pasal 45A</p> <p>(1) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :</p> <p>a. berpendidikan paling rendah SI (sarjana strata satu) atau yang setara;</p>	<p>Pasal 45</p> <p>(1) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Penyelidik Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang.</p> <p>(2) Penyelidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Kejaksaan Republik Indonesia.</p> <p>(3) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dapat mengangkat penyidik sendiri sesuai dengan persyaratan dalam Undang-Undang ini</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang</p> <p>Pasal 6</p> <p>(1) Penyelidik adalah:</p> <p>a. pejabat polisi negara Republik Indonesia;</p> <p>b. pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang</p>	<p>Tidak ada perbedaan yang signifikan antara Rancangan Revisi UU KPK versi 2 Februari 2016 dengan versi 10 Februari 2016. Penambahan ayat tentang Pimpinan KPK dapat mengangkat penyidik sendiri tidak serta merta menghapus keharusan yang terkandung dalam persyaratan lainnya pada Rancangan Revisi UU KPK tersebut.</p> <p>Pada intinya, yang dapat diangkat menjadi penyidik di KPK adalah mereka yang berasal dari institusi aparat penegak hukum yang pernah menjadi penyidik tindak pidana, khususnya korupsi.</p>
---	--------------------------------------	--	--	---	--	---

		<p>Pasal 51</p> <p>(1) Penuntut adalah Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.</p>	<p>b. bertugas di bidang fungsi penyidikan paling singkat 2 (dua) tahun;</p> <p>c. mengikuti dan lulus pendidikan di bidang penyidikan; sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan</p> <p>e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.</p> <p>(2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.</p>			
--	--	---	---	--	--	--

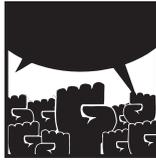
8	Pernyataan	<p>Pasal 47</p> <p>(1) Atas dasar dugaan yang kuat adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri berkaitan dengan tugas penyidikannya.</p> <p>(2) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tindakan penyitaan, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.</p>	<p>Pasal 47</p> <p>(1) Atas dasar dugaan yang kuat dan adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan dengan izin Dewan Pengawas berkaitan dengan tugas penyidikannya.</p> <p>(2) Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tindakan penyitaan, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.</p>	<p>Pasal 47A</p> <p>Dalam keadaan mendesak, penyitaan boleh dilakukan tanpa izin dari Dewan Pengawas terlebih dahulu</p>	<p>Pasal 38</p> <p>(1) Pernyataan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat.</p> <p>(2) Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, tanpa mengurangi ketentuan ayat (1) penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuan.</p>	<p>Rancangan Revisi UU KPK justru blunder, karena Dewan Pengawas tidak sama kedudukan dan fungsinya seperti Ketua Pengadilan Negeri yang dapat menilai keabsahan alasan penyitaan sebagai dasar pemberian izin penyitaan, jika yang dimaksudkan adalah melakukan checks and balances, UU KPK yang berlaku sekarang lebih tepat dibandingkan Rancangan Revisi UU KPK versi 2 Februari 2016, karena menempatkan Dewan Pengawas sebagai pemberi izin justru memperbesar peluang penyalahgunaan kewenangan.</p> <p>Pun dalam Rancangan Revisi UU KPK versi 10 Februari 2016, tidak akan menjadi solusi, karena prinsip awal Dewan Pengawas sendiri sudah problematik.</p>
---	------------	--	--	--	--	---



LEGAL ANOTASI EKSAMINATOR



RUU Perubahan UU KPK; Resep yang Mematikan



Merubah undang-undang atau peraturan perundang-undang merupakan suatu kelaziman dalam praktek perundang-undangan. Norma dalam undang-undang bisa diubah menyesuaikan dengan perkembangan situasi yang dihadapi. Proses perubahan ini juga merupakan upaya untuk mengefektifkan implementasi suatu ketentuan. Bahkan Montesquieu berpendapat bahwa perubahan-perubahan yang tidak penting dalam undang-undang yang ada, undang-undang yang sulit dilaksanakan, dan undang-undang yang benar-benar tidak diperlukan, harus dihindari karena hukum-hukum seperti itu akan memperlemah otoritas hukum secara umum.

Walau sebuah kelaziman, perubahan undang-undang juga perlu dicermati. Undang-undang merupakan suatu produk proses politik. Pembuatannya pun juga tidak netral dari motivasi kepentingan politik. Hal ini juga berlaku dalam konteks perubahan undang-undang. Ada dua situasi implementasi undang-undang, perubahan terhadap peraturan yang sudah tidak efektif berlaku merupakan suatu keharusan. Namun, perubahan undang-undang yang sudah berjalan efektif memunculkan pertanyaan besar terhadap motivasi munculnya gagasan perubahan tersebut. Undang-undang, menurut Ann Seidman dalam buku *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, merupakan salah satu instrument pemerintahan untuk melegitimasi kebijakannya. Apakah

kebijakan untuk melalui perubahan UU KPK tersebut mempunyai tujuan lebih menguatkan implementasi undang-undang atau mengubah arah efektifitas implementasi undang-undang?

Situasi perubahan undang-undang tersebut berlaku untuk mencermati inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat merubah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Inisiatif ini memang bukan fenomena politik yang baru. Gagasan untuk melakukan perubahan dalam pemberantasan korupsi yang akan berimbas pada keberadaan KPK sering mengemuka dari anggota DPR. Namun, langkah yang terakhir dilakukan oleh DPR nampaknya lebih serius. Satu naskah rancangan perubahan UU KPK telah selesai disiapkan. Walaupun berhasil ditunda, masih terbuka kemungkinan inisiatif perubahan UU KPK tersebut terus bergulir. Tulisan ini akan mengupas rancangan perubahan UU KPK dari sisi teknis perundang-undangan untuk mencermati arah perubahan UU KPK yang diusulkan DPR.

Motivasi Pembentuk yang Tidak Jujur

Ide besar penggagas undang-undang biasanya terbaca dari pertimbangan yang tercantum dalam konsiderans undang-undang. Walaupun masih bersifat sangat umum, uraian dalam konsiderans tersebut dapat menggambarkan maksud pembentukan undang-undang. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan angka 18 menjelaskan bahwa konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁵ Dalam naskah peraturan perundang-undangan, konsiderans diawali dengan kata menimbang. Hal lain yang dapat terlihat adalah masalah yang ingin diselesaikan dengan terbentuknya undang-undang tersebut. Pertimbangan-pertimbangan tersebut menggambarkan alasan pembentuk undang-undang dari tiga sudut yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis.

Unsur filosofis dalam konsiderans undang-undang menggambarkan latar belakang yang berkaitan dengan nilai bangsa yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Unsur sosiologis menjelaskan alasan pembentukan undang-undang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

³⁵ Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sedangkan unsur yuridis menjelaskan bahwa undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatasi kekosongan hukum untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan masyarakat. Walaupun dirumuskan dalam uraian yang singkat, namun konsiderans ini mempunyai fungsi yang penting. Konsiderans menjadi uraian pembuka dalam undang-undang yang mengarahkan pembaca undang-undang untuk memahami maksud pembentuk undang-undang dan memberikan gambaran awal dari arah materi pengaturan dalam undang-undang tersebut.

Dalam Rancangan UU Perubahan UU KPK (RUU Perubahan UU KPK) menyebutkan ada empat butir substansi alasan kenapa perlu dibentuk rancangan tersebut. Apabila dibagi menjadi tiga sudut pandang tersebut, dapat dirinci sebagai berikut:

a. Alasan filosofis:

bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme

b. Alasan sosiologis:

- *bahwa lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi*
- *bahwa pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*

c. Alasan Yuridis:

bahwa beberapa ketentuan mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga Undang-Undang tersebut perlu diubah

DPR yang merupakan pengusul RUU Perubahan UU KPK menganggap ada permasalahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu belum berfungsi secara efektif dan efisien lembaga pemerintah. Hal lain yang menjadi alasan adalah kebutuhan peningkatan pelaksanaan tugas KPK secara komprehensif. Pada permasalahan pertama, tergambar ada pengakuan bahwa lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dalam pemberantasan korupsi yaitu Kepolisian dan Kejaksaan yang mempunyai fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan belum dapat diandalkan secara penuh. Selanjutnya pada bagian kedua, pembentuk RUU tidak secara tegas menyebutkan ada persoalan, akan tetapi menegaskan adanya kebutuhan untuk meningkatkan kinerja KPK. Upaya peningkatan kinerja tersebut ditempuh melalui strategi pemberantasan korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk memperoleh uraian yang lebih panjang mengenai maksud pembentukan undang-undang dapat ditelusuri melalui penjelasan umum yang terdapat pada bagian penjelasan undang-undang yang dimaksud.³⁶ Penjelasan umum memuat uraian sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan.³⁷

Dalam penjelasan umum RUU Perubahan UU KPK, terdapat beberapa pokok pemikiran yang dicantumkan. Ruang lingkup pokok pikiran dalam penjelasan tersebut meliputi permasalahan, prinsip pengaturan dan tujuan pengaturan. Pokok pikiran yang berkaitan dengan permasalahan berhubungan dengan perkembangan tindak pidana korupsi dan permasalahan dalam KPK. Paragraf pertama penjelasan umum menguraikan bahwa perkembangan tindak pidana korupsi semakin sistematis dan ruang lingkungnya semakin

³⁶ Naskah Undang-Undang dilengkapi dengan penjelasan yang berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk undang-undang atas norma tertentu dalam batang tubuh. Penjelasan terdiri dari dua bagian yaitu (i) penjelasan umum dan (ii) penjelasan pasal demi pasal.

³⁷ Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, angka 183. Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

meluas. Paragraf kedua masih berhubungan dengan permasalahan korupsi, namun pokok pikiran yang disampaikan dalam paragraf ini berkaitan dengan pengaruh meningkatnya tindak pidana korupsi.

Tindak Pidana Korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkungannya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Meningkatnya Tindak Pidana Korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak Pidana Korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua Tindak Pidana Korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Selanjutnya paragraf keempat penjelasan umum, menjelaskan permasalahan dalam pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK. Permasalahan yang disebutkan dalam penjelasan tersebut yaitu:

- a. Kinerja KPK dirasakan kurang efektif;
- b. Lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum;
- c. Terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf KPK;
- d. Pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana;
- e. Kelemahan koordinasi dengan sesama penegak hukum;
- f. Problem penyadapan;
- g. Pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi;
- h. Terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum;
- i. Belum ada lembaga pengawas bagi KPK.

Di dalam penjelasan umum terlihat bahwa pembentuk RUU ini lebih banyak memberikan penjelasan mengenai permasalahan-permasalahan (dalam versi pembentuk) yang ada di dalam organisasi atau pelaksanaan tugas KPK. Permasalahan yang diuraikan tersebut mulai

dari organisasi, fungsi koordinasi, pelaksanaan hukum acara sampai dengan pengawasan. Padahal dalam konsiderans RUU ini, pengusul tidak menegaskan permasalahan KPK. Bahkan disebutkan bahwa permasalahan pemberantasan korupsi terletak pada lembaga pemerintah. Dalam hal ini adalah kepolisian dan kejaksaan yang merupakan aparat penegak hukum bagian dari fungsi pemerintah.

Pokok permasalahan dalam konsiderans	Penjabaran Pokok Permasalahan dalam penjelasan umum
Belum berfungsi secara efektif dan efisien lembaga pemerintah	Perkembangan tindak pidana korupsi
	Permasalahan dihadapi KPK yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> - organisasi; - fungsi koordinasi; - pelaksanaan hukum acara; - pengawasan

Kalau melihat perbandingan dalam tabel tersebut, terdapat pokok pikiran yang tidak konsisten dari konsiderans dengan penjelasan umum. Seharusnya berdasarkan petunjuk teknis UU No. 12 Tahun 2011, penjelasan umum menjabarkan pemikiran yang sudah diuraikan secara singkat dalam konsiderans. Bahkan pokok pikiran yang ada pada dua bagian tersebut cenderung berlawanan. Pada satu sisi, konsiderans menyatakan ada permasalahan dalam lembaga pemerintah, sementara pada penjelasan umum dijelaskan ada permasalahan yang dihadapi KPK dalam menjalankan tugas dan pengelolaan organisasinya. Inkonsistensi pemikiran yang tercermin dalam konsiderans dan penjelasan umum RUU Perubahan UU KPK dapat menimbulkan kebingungan bagi arah pengaturannya. Pembaca akan rancu menangkap atau memahami maksud pembentuk RUU ini. Apalagi di dalam konsiderans disebutkan keinginan pembentuk RUU untuk memperkuat kinerja KPK dalam memberantas korupsi, namun yang diuraikan lebih lanjut adalah permasalahan-permasalahan yang ada.

Solusi yang Tidak Strategis

Berangkat dari kerancuan dalam alur penjelasan pokok pikiran dalam konsiderans dan penjelasan tersebut, selanjutnya perlu dicermati strategi atau solusi yang ditawarkan pengusul RUU untuk mencapai tujuan

pembentukan undang-undang ini. Solusi atau strategi yang dimaksud adalah uraian ketentuan dalam batang tubuh yang dirumuskan oleh pembentuk RUU. Batang tubuh yang berisi norma-norma tersebut merupakan rangkaian solusi atau tindakan yang dipilih untuk menyelesaikan permasalahan dan mencapai tujuan yang dimaksudkan oleh pembentuk RUU. Acuan yang digunakan untuk mencermati solusi masih berpedoman pada permasalahan dan tujuan yang ingin dicapai melalui RUU tersebut. Permasalahan yang ingin diselesaikan adalah tidak efektifnya lembaga pemerintah dalam memberantas tindak pidana korupsi. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai adalah memperkuat kinerja KPK melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif.³⁸

Solusi yang terdapat dalam batang tubuh merupakan “jantung” undang-undang. Solusi ini yang akan bekerja dalam suatu area implementasi yang akan diuji dengan berbagai kondisi riil. Dalam suatu naskah, mencermati solusi juga akan memperoleh gambaran apakah ada kesinambungan antara permasalahan atau tujuan dengan solusi yang akan ditempuh. Ibaratnya proses kerja profesi dokter, konsiderans merupakan suatu analisa terhadap penyakit. Sedangkan solusi merupakan resep yang diberikan untuk mengobati penyakit itu. Resep yang diberikan bisa pas atau bisa juga tidak pas, baik jenis maupun takarannya. Di sisi lain, dalam upaya pengobatan pun akan dipengaruhi oleh berbagai faktor dari luar. Dalam undang-undang pun, solusi merupakan resep untuk menyelesaikan masalah atau mencapai tujuan. Idealnya pembentuk undang-undang dapat memberikan resep yang ampuh untuk dapat mencapai tujuan pembentukan undang-undang. Namun tetap diingat bahwa membentuk undang-undang adalah proses politik.

Pertanyaannya adalah apakah resep yang ditawarkan oleh pembentuk RUU Perubahan UU KPK dan apakah resep tersebut sesuai atau malah menyimpang dari uraian permasalahan dan tujuan membentuk RUU?

Ada empat solusi yang ditawarkan oleh pembentuk RUU yaitu terkait dengan penyadapan, dewan pengawas, penyelidik, penyidik, dan penyitaan. Dalam penyadapan, RUU ini antara lain mengatur keharusan adanya izin dari dewan pengawas agar KPK dapat melakukan penyadapan, pelaporan kepada dewan pengawas dan penggunaan hasil

³⁸ Konsiderans butir c RUU Perubahan UU KPK

penyadapan. Materi penting yang ditawarkan adalah adanya relasi baru yang dibentuk antara KPK dengan dewan pengawas. Adanya relasi baru dengan pihak luar lembaga, walaupun sebagai pengawas, perlu dilihat dari pengaruhnya terhadap independensi KPK sebagai lembaga penegak hukum dalam pemberantasan korupsi. Pentingnya independensi KPK ini menjadi salah satu norma yang diatur dalam UU KPK dan diusulkan dalam RUU Perubahan KPK.

Pasal 3 UU KPK yang kemudian diusulkan masuk lagi dalam RUU Perubahan KPK menjadi Pasal 1 angka 3 dengan beberapa perubahan redaksi mengatur bahwa:

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga Negara yang melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini, bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Penjelasan Pasal 3 UU KPK menjelaskan lebih lanjut mengenai frasa kekuasaan manapun. Penjelasan tersebut sebagai berikut:

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.

Dalam penjelasan tersebut jelas menegaskan prinsip independensi dan prinsip untuk menjaga lembaga dari intervensi pihak manapun. Bahkan kekuasaan negara yang terdiri eksekutif, yudikatif dan legislative juga disebutkan dalam penjelasan pasal tersebut. Sayangnya penjelasan ini tidak muncul lagi dalam RUU Perubahan UU KPK yang hanya mengambil bagian pada batang tubuh yang juga menegaskan independensi dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Padahal dengan uraian dalam penjelasan tersebut terbaca tegas definisi bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Adanya dewan pengawas yang salah satunya mempunyai kewenangan memberi izin apabila KPK akan melakukan penyadapan, penyampaian laporan penyadapan dan izin penyitaan ini justru akan dapat berpengaruh pada independensi KPK dalam melakukan tindakan pemberantasan korupsi. Resiko lainnya yang muncul adalah efektifitas dalam pengungkapan kasus-kasus korupsi. Peluang intervensi dengan

adanya dewan pengawas ini akan sangat besar. Tugas dewan pengawas yang diusulkan dalam RUU Perubahan UU KPK meliputi:

1. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
2. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi;
3. melakukan evaluasi kinerja pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun; dan
4. menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini.³⁹

Uraian tugas tersebut menjadi pintu besar bagi dewan pengawas untuk mempengaruhi kinerja KPK dalam melakukan tindakan pemberantasan korupsi. Sehingga solusi untuk mengatur keberadaan dewan pengawas dan memberikan kewenangan perizinan untuk melakukan penyadapan menjadi solusi yang tidak tepat dan bahkan cenderung melemahkan KPK. Solusi ini tidak sesuai dengan maksud pembentukan RUU untuk menguatkan kinerja KPK.

Solusi lain yang diajukan pembentuk RUU ini adalah pengaturan mengenai penyelidik dan penyidik. Ketentuan dalam RUU mengenai penyelidik dan penyidik terkesan mengarahkan pada proses rekrutmen yang membatasi KPK untuk memiliki penyelidik atau penyidik sendiri. Dalam RUU tersebut diatur salah satu persyaratan bahwa untuk dapat diangkat menjadi penyelidik atau penyidik KPK harus bertugas di bidang fungsi penyelidikan paling singkat dua tahun dan untuk penyidik juga harus bertugas di bidang fungsi penyidikan paling singkat dua tahun.⁴⁰ Persyaratan ini sudah mengarahkan bahwa penyelidik dan penyidik KPK berasal dari aparat penegak hukum lainnya karena sudah harus mempunyai pengalaman dalam fungsi-fungsi tersebut. Hal ini juga menjadi potensi persoalan, bahkan melanggengkan persoalan yang selama ini dihadapi KPK yang berpengaruh dan rentan dipengaruhi oleh tensi relasi antara KPK dengan Kepolisian. Jadi tawaran ini bukan merupakan solusi yang tepat bagi penguatan KPK.

³⁹ Pasal 37 B ayat (1) RUU Perubahan UU KPK

⁴⁰ Pasal 43A ayat (1) dan Pasal 45A ayat 1

Beberapa solusi yang dirumuskan dalam RUU Perubahan UU KPK tidak relevan dengan kebutuhan penguatan peran KPK dalam pemberantasan korupsi. Apakah solusi tersebut mampu menjawab permasalahan efektifitas lembaga pemerintah dalam memberantas korupsi seperti yang tertuang dalam konsiderans huruf b? Ada dua penafsiran yang bisa dikembangkan dari konsiderans tersebut, yaitu:

a. Konsiderans b dengan konsiderans c saling terkait

Pada penafsiran pertama, konsiderans huruf b yaitu Lembaga pemerintah tidak efektif memberantas korupsi sehingga perlu penguatan KPK, dihubungkan dengan konsiderans huruf c yang bertujuan menguatkan KPK. Apabila dibaca dua konsiderans tersebut saling terkait maka penguatan KPK dianggap sebagai solusi pemberantasan korupsi dimana lembaga lainnya tidak efektif bekerja. Penguatan KPK diharapkan dapat mendorong efektifitas kerja lembaga lain dalam memberantas korupsi. Namun, seperti yang diuraikan sebelumnya, rumusan ketentuan dalam RUU Perubahan UU KPK malah cenderung melemahkan kerja KPK dalam memberantas korupsi. Sehingga apabila dilihat dari rumusan ketentuan batang tubuh, maka RUU ini tidak mampu mencapai tujuan yang dimaksud dalam konsiderans.

b. Konsiderans b dengan konsiderans c tidak saling terkait

Pada penafsiran kedua, konsiderans b dipandang berdiri sendiri sebagai permasalahan yang ingin dipecahkan oleh pembuat undang-undang. Pembuat undang-undang ingin mengefektifkan lembaga pemerintah melalui perubahan UU KPK. Apabila dilihat dengan penafsiran seperti ini dan dikaitkan dengan rumusan dalam batang tubuh. Ada ketidaksinkronan antara konsiderans huruf b dengan solusi yang ditawarkan pembentuk RUU. Solusi yang diusulkan sama sekali tidak menyentuh upaya yang mampu mendorong perbaikan lembaga lain. Solusi yang ada hanya menjangkau KPK dengan sedikit persinggungan lembaga-lembaga lain (kepolisian dan kejaksaan) dalam proses rekrutmen penyidik dan penyidik. Selain itu, apabila keinginan pembentuk RUU ini memperkuat lembaga lain, seharusnya

pilihan pengaturannya tidak dengan merubah UU KPK. Lebih tepat pada peraturan yang mengatur masing-masing lembaga atau pengaturan hukum acara. Akan tetapi, apabila pilihan pembentuk undang-undang memang ingin menguatkan lembaga lain (selain KPK) dan bermaksud mengatur melalui perubahan UU KPK maka solusinya semestinya yang berhubungan dengan upaya pemberantasan korupsi yang berkaitan dengan lembaga lain tersebut. Misalnya terkait dengan koordinasi dan supervise pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dari berbagai cara pandang tersebut, terlihat bahwa pengusul RUU Perubahan UU KPK ini memiliki pola pikir yang berbeda antara rumusan pertimbangan merubah UU KPK daam konsiderans dengan rumusan solusi yang ada dalam batang tubuh. Pertimbangan yang dituangkan dalam konsiderans memiliki maksud yang baik yaitu menguatkan kinerja KPK melalui penyusunan strategi yang komprehensif. Akan tetapi pada saat menurunkan maksud atau tujuan tersebut terdapat penyimpangan cara mencapai tujuan tersebut. Bahkan cenderung berlawanan dengan maksud awal membentuk undang-undang. Konsiderans RUU bermaksud menguatkan, namun ketentuan dalam batang tubuh malah mengarah pada pelemahan dan membuka intervensi terhadap KPK dalam memberantas korupsi.

Konsiderans		Solusi	
		Relevan	Tidak relevan
Permasalahan	Belum berfungsi secara efektif dan efisien lembaga pemerintah dalam memberantas korupsi	-	- Izin penyadapan; - Pembentukan de- wan pengawas;
Tujuan	Meningkatkan pelaksanaan tugas KPK melalui strategi pemberantasan korupsi yang komprehensif	-	- Rekrutmen penyelidik; - Rekrutmenpeny- idik; - Izin penyitaan.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa rumusan solusi yang diusulkan atau dirumuskan dalam batang tubuh tidak relevan atau tidak mempunyai hubungan dengan permasalahan yang ingin diselesaikan maupun tujuan yang ingin dicapai dengan merubah UU KPK.

Merubah Untuk Melemahkan

RUU Perubahan UU KPK mempunyai alur pemikiran yang tidak sinkron antara konsiderans dengan penjabarannya dalam penjelasan umum RUU tersebut. Pada bagian konsiderans disebutkan bahwa permasalahan yang dihadapi adalah tidak efektifnya lembaga pemerintah dalam memberantas korupsi. Namun dalam penjelasan umum, pengusul RUU ini menjelaskan permasalahan-permasalahan yang menurut pengusul RUU dihadapi KPK. Konsiderans juga menyebutkan tujuan perubahan UU KPK untuk meningkatkan upaya KPK dalam memberantas korupsi melalui strategi yang komprehensif.

Solusi yang dirumuskan pengusul RUU dalam batang tubuh tidak berkaitan dengan maksud perubahan UU KPK untuk menguatkan KPK dan mendorong efektifitas lembaga pemerintah dalam memberantas korupsi. Solusi yang ditawarkan cenderung melemahkan KPK dan membuka ruang intervensi yang luas terhadap KPK melalui pembentukan dewan pengawas. Peluang intervensi yang dibuka melalui RUU ini dengan sendirinya bertentangan dengan ketentuan tentang independensi dan prinsip bebas pengaruh yang juga diatur dalam RUU ini.

Pembentuk RUU ini berusaha mengubah arah pemberantasan korupsi melalui strategi perubahan UU KPK. Kebijakan atau siasat yang diambil adalah dengan mengurangi kekuatan-kekuatan yang selama ini dimiliki oleh KPK dan terbukti optimal dalam menindak pelaku korupsi. Perubahan UU KPK dalam situasi saat ini tidak relevan. Bahkan cenderung membahayakan bagi upaya pemberantasan korupsi itu sendiri. Prioritas yang dibutuhkan adalah dukungan politik bagi KPK untuk terus meningkatkan kinerjanya dalam memberantas korupsi.

Keberadaan Penyelidik dan Penyidik Independen Di Komisi Pemberantasan Korupsi

Oleh: Dr. Arif Setiawan, SH., M.H. & Syarif Nurhidayat, SH., M.H.



A. Pengantar

Independensi adalah keadaan yang mutlak dimiliki oleh sebuah lembaga penegak hukum, tidak terkecuali bagi KPK. Independensi ini tampaknya hendak digembosi oleh DPR melalui Rancangan Undang-undang tentang PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI (selanjutnya ditulis RUU KPK). Pasal 43 RUU KPK menyebutkan bahwa penyelidik KPK merupakan penyelidik yang diperbantukan dari kepolisian selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi. Sementara itu, dalam Pasal 45 disebutkan bahwa Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari kepolisian, kejaksaan, dan penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Draft RUU KPK menghilangkan perdebatan apakah KPK memiliki kewenangan merekrut penyelidik dan penyidik secara mandiri. KPK hanya boleh merekrut tenaga penyelidik dari Kepolisian. Sedangkan pada tingkat penyidik KPK dibatasi hanya boleh melakukan rekrutmen dari Kepolisian, Kejaksaan dan Penyidik PNS. Sehingga tidak dimungkinkan bagi KPK untuk merekrut secara mandiri penyelidik dan penyidik diluar ketiga unsur tersebut.

Konsep ini menjadikan KPK hanya dianggap sebagai perpanjangan tangan institusi konvensional, yakni Kepolisian dan kejaksaan, yang selama ini justru tidak berdaya melawan korupsi. Dengan rumusan ini, DPR sedang memberikan akses yang besar bagi Kepolisian untuk ‘menguasai’ KPK, sehingga kedepan KPK akan banyak menemui hambatan dalam melakukan kerja-kerja penindakan di sektor penegakan hukum.⁴¹

Terkait dengan isu di atas, berikut akandikaji mengenai keberadaan penyelidik dan penyidik independen di KPK. Untuk memudahkan identifikasi alur pikir, maka tulisan ini akan dimulai dari permasalahan awal sekali mengapa KPK dibentuk, kemudian dilanjutkan dengan alasan mengapa perlu dilakukan revisi UU KPK, diskursus spesifik mengenai keberadaan penyelidik dan penyidik independen di KPK, dan terakhir akan kami sampaikan sikap dan pandangan kami mengenai mengenai penyelidik dan penyidik independen KPK.

B. Eksistensi KPK Sebagai Lembaga *Ad Hoc* dan Independen

Konsideran Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa urgensi keberadaan KPK didasar pada empat hal. Pertama, pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. *Kedua*, KPK merupakan respon Negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Ketiga*, upaya pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. *Keempat*, lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Berdasarkan konsideran UU KPK tersebut, eksistensi KPK sebagai salah satu lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi menjadi sangat kuat. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam Pasal 43 Undang-Undang

⁴¹ ICW, Catatan Indonesia Corruption Watch terhadap Revisi UU (Pelemahan) KPK 2016. Diakses dari, http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Regulasi/CATATAN_ICW_TERHADAP_REVISI_UU_PELEMAHAN_KPK_2016_edit.pdf, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016, pukul 15.00 wib.

Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bahwa Negara wajib membentuk membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kedudukan hukum KPK secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis berdasarkan keterangan di atas sangat kuat. Namun bukan berarti kedudukan KPK sepi dari perdebatan. Perdebatan pokok mengenai KPK adalah terkait kedudukan KPK sebagai lembaga *Ad Hoc* atau permanen, dan juga mengenai independensi KPK yang dalam prakteknya tenaga professional penyelidik, penyidik dan penuntut umum lebih banyak berasal dari lembaga penegak hukum yang selama ini ada, yakni Kepolisian dan Kejaksaan.

Secara eksplisit tidak ditemukan keterangan dalam UU KPK maupun UU Tipikor yang menyatakan bahwa KPK adalah lembaga *Ad Hoc*. Namun oleh banyak kalangan hal ini dapat dipahami dari latar belakang filosofis kelahiran KPK. KPK muncul ketika lembaga penegak hukum dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan belum mampu menghadirkan praktek penegakan hukum korupsi secara maksimal. Dengan adanya KPK, diharapkan Kepolisian dan Kejaksaan dapat mulai menata dan melakukan reformasi kelembagaan dalam rangka mewujudkan lembaga penegak hukum yang bersih dan professional, termasuk dalam hal penegakan tindak pidana korupsi. Jika kondisi ini sudah hadir, maka urgensi keberadaan KPK tidak lagi ada. Dari sinilah orang memahami bahwa KPK bersifat sementara atau *ad hoc*.

Namun, kita harus tepat memahami kata *ad hoc*. *Ad hoc* itu berarti bertugas menyelesaikan atau melaksanakan tugas khusus.⁴² Dalam hal ini, KPK memiliki tugas khusus menangani korupsi. Tugas itu berakhir, atau KPK akan berakhir jika objek kewenangannya sudah tidak ada, atau selesai, alias tidak ada lagi korupsi di Indonesia. Jadi tidak relevan, jika kemudian kondisi eksisting yang selalu dinamis, dibatasi oleh peraturan perundangan yang sangat ketat sebagaimana pembatasan dalam RUU KPK

⁴² *Ad hoc: for this; for this special purpose. An attorney ad hoc, or a guardian or curator ad hoc, is one appointed for a special purpose, generally to represent the client or infant in the particular action in which the appointment is made. See, Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary With Pronunciations, ST. Paul, Minn, West Publishing Co, 1983. Hlm. 19*

yang mematasai umur KPK hanya 12 tahun. Pertanyaannya, siapa yang bisa menjamin, 12 tahun kemudian korupsi akan berhasil ditangani dan lembaga kepolisian dan kejaksaan kembali berdaya dan dapat memulihkan kepercayaan masyarakat.

Persoalan independensi KPK menjadi sesuatu yang sangat mutlak. Jika dilihat dari latar belakang politik hukum kelahirannya, KPK diharapkan menjadi sebuah lembaga yang mandiri di tengah distrust yang sangat tinggi dalam masyarakat kepada lembaga penegak hukum kepolisian dan kejaksaan. Tanpa independensi atau kemerdekaan dalam melaksanakan kewenangannya, KPK akan tersandera banyak kepentingan dan tidak akan bisa banyak bergerak. Hal ini karena yang menjadi sasaran kerja KPK adalah pelaku kejahatan korupsi di lingkungan penyelenggara Negara dan merupakan pelaku kelas kakap, yang biasanya memiliki pengaruh dan kewenangan yang tinggi. Sehingga ketika KPK tidak diberikan kemerdekaan yang luas, maka kehadiran KPK hanya akan menjadi perpanjangan tangan lembaga penegak hukum yang pernah ada, dan tidak akan mampu menghadirkan hal baru apapun.

Secara eksplisit, dalam UU KPK disebutkan dalam Pasal 3 bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dijelaskan dalam UU yang sama, bahwa yang dimaksud “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun. Prinsip independensi menjadi sangat penting mengingat banyak praktek sukses lembaga sejenis KPK di berbagai Negara memulainya dengan independensi.

John ST Quwah, sebagaimana dikutip Rizki, mengemukakan hasil penelitiannya tentang factor-faktor pra kondisi untuk badan antikorupsi yang efektif di beberapa negara:

1. Badan antikorupsi itu tidak korup;
2. Harus independen dari control polisi dan politik;
3. Ada peraturan antikorupsi yang komprehensif;
4. Staf dan pembiayaan yang memadai;

5. Tidak tebang pilih dalam penegakan peraturan antikorupsi; dan
6. Pemerintah memiliki komitmen besar untuk memberantas korupsi di negaranya.

Heilbrunn juga mengemukakan factor yang menjadikan sebuah lembaga antikorupsi itu sukses:

1. Badan tersebut harus independen;
2. Memiliki hierarki pelaporan yang jelas antara pejabat eksekutif, pihak parlemen dan *oversight committees* (komite pengawas);
3. Pemerintah memiliki komitmen melakukan reformasi; dan
4. Luas wilayah yurisdiksi, baik dari segi geografis maupun jumlah penduduknya.⁴³

C. Latar Belakang Revisi UU KPK

UU KPK adalah salah satu undang-undang yang banyak dilakukan upaya *Judicial Review* oleh berbagai pihak. Menurut Peneliti Hukum PSHK, Bivitri Susanti, setidaknya ada 18 permohonan yang sudah dan sedang diuji MK sampai tahun 2016.⁴⁴ Hal ini menunjukkan satu hal, bahwa eksistensi KPK dengan segala kewenangan yang melekat, memiliki ketersinggungan yang tinggi dengan berbagai kepentingan. Kepentingan yang positif maupun kepentingan yang negatif.

Berikut ini beberapa upaya yang dilakukan untuk melakukan revisi terhadap UU KPK sebagaimana disampaikan ICW dan dipublikasikan melalui Detik.com.⁴⁵ Wacana untuk merevisi UU KPK sudah dimulai sejak tahun 2010 di Komisi Hukum DPR. 24 Januari 2011, ada surat permohonan dari Wakil Ketua DPR kepada Ketua Komisi III untuk menyusun draft naskah akademik dan RUU KPK. Revisi UU KPK masuk Prolegnas prioritas tahun 2011. Pada tanggal 23 Februari 2012, muncul naskah Ravisu UU KPK dari Baleg DPR. Beberapa point krusial, kewenangan KPK menuntut hilang, pembentukan dewan pengawas, dan limitasi kasus yang ditangani hanya di atas 5 milyar. Pada 4 Oktober 2012, Rapat pleno Komisi III DPR RI menyetujui melanjutkan Revisi UU KPK. Namun pada tanggal 8, Presiden

⁴³ Rizki Febari, *Politik Pemberantasan Korupsi, Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015. Hlm. 43

⁴⁴ <https://m.tempo.co/read/news/2016/02/11/063744036/3-alasan-uu-kpk-tak-perlu-direvisi>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 09.00 WIB.

⁴⁵ <http://news.detik.com/berita/3132724/begini-upaya-dpr-merevisi-uu-kpk-sejak-2010-hingga-2016>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 09.00 WIB.

menyatakan sebaiknya pembahasan dihentikan, karena dinilai belum tepat. Akhirnya Panja Revisi UU KPK memutuskan untuk menghentikan pembahasan. Kembali, pada tanggal 9 Februari 2015, RUU KPK masuk dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas tahun 2015-2019. Presiden Jokowi menyatakan membatalkan pembahasan, namun tanggal 23 Juni 2015 DPR tetap memasukkan dalam Prolegnas 2015 dengan alasan telah diajukan oleh Kemenkumham. Semua fraksi setuju. Pada bulan Oktober beredar Draft RUU KPK yang diduga berasal dari Parlemen yang dinilai memiliki banyak masalah. Pada tanggal 13 Oktober 2015 antara DPR dan Presiden sepakat menunda RUU KPK pada tahun berikutnya dan masuk dalam prolegnas prioritas 2016. Mulai 1 Februari pembahasan RUU KPK dimulai kembali. Namun, akhirnya pada tanggal 22 Februari, Presiden menyatakan menunda pembahasan, tanpa ada penjelasan sampai kapan akan ditunda.

Beberapa alasan dilakukan revisi antara lain dapat dilihat dari konsideran RUU KPK. *Pertama*, lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. *Kedua*, pelaksanaan tugas KPK perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, beberapa ketentuan dalam UU KPK tidak lagi relevan dengan perkembangan hukum dan masyarakat.

Dalam beberapa liputan media, beberapa tokoh penting dalam upaya revisi UU KPK seperti Anggota DPR Masinton Pasaribu, menyatakan beberapa alasan antara lain:

1. Reposisi dan reformasi fungsi-fungsi penegakan hukum, khususnya dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi;
2. Memperbesar porsi penangkalan dan pencegahan korupsi;
3. Memperkuat system penegakan pemerintah yang bersih⁴⁶

Dari kalangan DPD misalnya Gede Pasek Sudiarka menyatakan bahwa revisi UU KPK adalah kebutuhan, terutama untuk menjaga dan mengawal tugas-tugas dan kewenangan KPK agar berjalan dengan optimal dan mencegah dari penyimpangan kewenangan.⁴⁷

⁴⁶ <http://www.antarane.ws.com/berita/522214/ini-alasan-pengusul-uu-kpk-perlu-direvisi>, diakses hari Rabu, 27 April 2016, pukul 12.00 wib.

⁴⁷ <http://poskotane.ws.com/2016/02/16/revisi-uu-untuk-menajamkan-tugas-dan-menata-kewenangan-kpk/>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 13.00 wib

Meski argumentasi tujuan revisi UU KPK sangat baik, namun banyak kalangan menolak upaya revisi tersebut. Hal ini antara lain banyak point revisi yang justru dipandang akan melemahkan KPK. Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) telah melakukan survey, 61 persen responden menilai revisi UU KPK merupakan upaya pelamahan KPK.⁴⁸ ICW dalam kajiannya menemukan paling tidak 17 persoalan mendasar yang berpotensi akan melemahkan KPK. Dengan demikian cukup beralasan ketika kemudian banyak kalangan menolak. Pada akhirnya Presiden pun menyatakan menunda pembahasan revisi UU KPK.

D. Diskursus Keberadaan Penyelidik dan Penyidik Independen di KPK

Diskursus keberadaan penyelidik dan penyidik independen di KPK tidak terlepas dari adanya konflik yang muncul antara KPK dan Polri yang dikenal dengan konflik cecak vs buaya. Pada prakteknya KPK telah melakukan upaya rekrutmen penyelidik maupun penyidik secara mandiri.

RUU KPK sebagaimana diusulkan, telah mengunci keberadaan penyelidik hanya dari kepolisian, sementara penyidik hanya mungkin dari kepolisian, kejaksaan dan PPNS. Tentu ini menjadi sebuah diskusi yang menarik. Ada yang setuju, tapi banyak pula yang menolak. Beberapa pendapat yang setuju pembatasan ini antara lain Prof. Romli Atmasasmita. Menurut beliau, independen harus dimaknai dalam bertugas dan menjalankan kewenangannya bukan dalam hal cara pengangkatannya. Rumusan Pasal 38, Pasal 39 ayat (3), Pasal 43 ayat (1), dan Pasal 45 ayat (1), merupakan kompromi pendapat yang menginginkan adanya kewenangan KPK untuk mengangkat sendiri dan yang tidak sepakat. Bagi DPR yang memiliki kemampuan menyelidik maupun menyidik adalah kepolisian dan kejaksaan.⁴⁹

Jika dikaji secara objektif normative, bunyi Pasal 45 ayat (1) UU KPK dapat dipahami sebagai dasar kewenangan KPK untuk mengangkat dan memberhentikan penyidik pada KPK. Sementara Pasal 39 ayat (3) UU KPK bukan merupakan batasan pengertian yang dibangun dalam Pasal 45 ayat (1) melainkan hanya penjelasan dan persyaratan bahwa jika penyelidik dan

⁴⁸ http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/16511521/Survei.Masyarakat.Anggap.Revisi.UU.KPK.Akan.Perlemah.KPK?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

⁴⁹ <http://news.liputan6.com/read/2356283/ahli-hukum-kpk-tak-punya-wewenang-angkat-penyidik-independen>, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

atau penyidik pada KPK berasal dari kepolisian dan kejaksaan, maka untuk sementara selama bertugas di KPK mereka harus diberhentikan dari instansi asalnya. Dengan demikian, Pasal 39 ayat (3) tidak bisa dipahami sebagai kewajiban bagi KPK untuk mengambil tenaga penyidik dan penyidik dari kedua lembaga tersebut. Hal ini menjadi sangat logis untuk mencegah konflik kepentingan karena terikat loyalitas dua institusi sekaligus.

Meski secara historis sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Romli, UU KPK tidak memberikan kewenangan kepada KPK untuk melakukan *recruitment* penyidik secara mandiri, namun kenyataan di lapangan, semakin menguatkan argumen pentingnya KPK untuk bisa memiliki penyidik mandiri. Hal ini terlihat ketika pada tahun 2012 Kapolri menyatakan menarik 20 penyidiknya yang diperbantukan di KPK, sementara mereka tengah melakukan penyidikan. Hal ini tentu sangat mengganggu kinerja KPK.

Pada prakteknya, KPK kemudian melakukan rekrutmen secara mandiri. KPK berpegang pada peraturan normative Pasal 45 ayat (1) UU KPK yang menyebutkan bahwa penyidik KPK adalah penyidik yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Selain itu, KPK juga menggunakan dasar PP Nomor 63 tahun 2005, dimana pegawai yang dipekerjakan di KPK dari instansi lain memiliki masa tugas selama empat tahun dan bisa diperpanjang sekali selama empat tahun. Selanjutnya mereka bisa memilih untuk kembali ke instansi asal atau tetap menjadi pegawai KPK.⁵⁰

E. Urgensi Kewenangan Mengangkat Penyidik dan Penyidik Independen Bagi KPK

Pasal 43 RUU KPK secara tegas menyatakan bahwa Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari kepolisian selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi. Pengangkatan dan pemberhentian hanya dapat dilakukan KPK atas usul dari kepolisian. KPK diperbolehkan mengangkat penyidik sendiri sesuai dengan persyaratan yang ditentukan. Keterangan ini menutup kemungkinan bagi KPK untuk memperoleh penyidik dari luar institusi Kepolisian. Ketentuan KPK bisa mengangkat sendiri telah dikunci di awal, bahwa penyidik adalah penyidik yang diperbantukan, meskipun KPK melakukan rekrutmen secara mandiri namun asal instansi telah ditentukan yakni kepolisian.

⁵⁰ <http://kpk.go.id/id/nukpk/id/berita/berita-sub/173-penyidik-independen-kpk-mulai-bertugas-desember>, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

Pasal 43 B RUU KPK membuka perdebatan kembali ketika dinyatakan dalam rumusan kalimat yang tidak tegas, bahwa Penyelidik yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang berasal dari kepolisian tidak dapat ditarik oleh instansi asal kecuali telah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di Komisi Pemberantasan Korupsi dan tidak sedang menangani kasus. Rumusan ini bisa dipahami bahwa penyelidik di KPK berasal dari beragam instansi. Pasal 43B ini menjelaskan lebih lanjut tentang penarikan penyelidik yang berasal dari kepolisian. Selain itu, adanya kewenangan instansi asal untuk menarik kembali, membuat kedudukan KPK menjadi dependen atau tergantung pada instansi lain. Hal ini jelas kontraproduktif dengan semangat pembentukan KPK.

Pada perumusan pasal tentang penyidik, RUU KPK juga membatasi dengan rigid asal instansinya. Pada Pasal 45 RUU KPK diatur bahwa Penyidik KPK merupakan penyidik yang diperbantukan dari kepolisian, kejaksaan, dan penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, dan diusulkan oleh kepolisian atau kejaksaan. Pimpinan KPK diberikan kewenangan untuk mengangkat secara mandiri, namun kriteria dan batasan instansinya sudah dikunci, sehingga tidak mungkin mengambil penyidik dari luar ketiga jenis institusi asal tersebut. Pada Pasal 45B dinyatakan bahwa Penyidik yang menjadi pegawai pada KPK yang berasal dari kepolisian dan kejaksaan tidak dapat ditarik oleh instansi asal kecuali telah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di Komisi Pemberantasan Korupsi dan tidak sedang menangani kasus.

Pengaturan tentang Penyelidik dan Penyidik KPK sebagaimana dalam RUU KPK di atas terbuka untuk didiskusikan secara lebih akademik dan ilmiah. Pembahasan berikut berusaha melepaskan diri dari diskursus kewenangan KPK untuk mengangkat penyelidik dan penyidik independen berdasarkan UU KPK yang saat ini berlaku. Adanya ide revisi mestinya dijadikan momen untuk memperjelas kedudukan dan kewenangan KPK agar KPK semakin kuat. Pembahasan berikut berusaha melihat secara ideal terkait urgensi pemberian kewenangan kepada KPK untuk mengangkat penyelidik dan penyidik secara mandiri sebagai wujud independensi KPK sebagai lembaga penegak hukum khusus korupsi.

Pada prinsipnya penulis memiliki pendapat bahwa KPK mestinya diberikan wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan penyelidik

dan penyidikannya secara mandiri, tanpa harus dibatasi asal instansi dari kepolisian dan/atau Kejaksaan. Poin dasarnya adalah untuk menguatkan independensi KPK sebagai sebuah lembaga penegak hukum tindak pidana korupsi yang sifatnya luar biasa di Indonesia. Untuk mendukung pendapat ini, berikut dikemukakan beberapa argumentasi.

1. Penyelidik dan Penyidik KPK ≠ Penyelidik dan Penyidik pada Umumnya

RUU KPK membatasi penyelidik hanya dari kepolisian, sementara penyidik berasal dari kepolisian, atau kejaksaan atau PPNS sebagaimana diatur dalam KUHAP. Penyelidik sebagaimana dinyatakan KUHAP Pasal 1 angka 4 adalah pejabat Polisi Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan. Sementara penyidik menurut Pasal 1 ayat 1 KUHAP adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Hal ini berarti secara prinsip tidak ada yang membedakan kualitas penyelidik dan penyidik di KPK dengan instansi lain. Padahal kita selalu mengkaitkan kehadiran KPK dengan keadaan korupsi di Indonesia yang sudah menjadi *extra ordinary crime*.

Tindak pidana korupsi diatur dalam sebuah undang-undang khusus yang secara teori bisa disebut sebagai tindak pidana khusus. Kekhususan dari korupsi jika dilihat dari subjeknya adalah orang-orang yang memiliki kepentingan ekonomi dan biasanya memiliki kedudukan dan kewenangan tertentu. Tidak salah jika kemudian disebut sebagai *white collar crime* atau kejahatan kerah putih. Korupsi juga disebut sebagai *organized crime* atau kejahatan yang terorganisir. Hampir tidak pernah ditemui ada kejahatan korupsi dilakukan secara mandiri. Korupsi selalu dilakukan dalam konteks penyertaan. Hal ini menjadikan kejahatan korupsi sulit terendus karena sistemik. Selain itu, korupsi di Indonesia telah menjadi bagian tidak terpisahkan dengan birokrasi. Sehingga mengundang keprihatinan luar biasa, apalagi jika dilihat dari indeks persepsi terhadap korupsi yang masih memprihatinkan. Artinya, korupsi menjadi masalah besar bangsa Indonesia saat ini.

Secara praktis sejak dibentuknya KPK, bisa dikatakan KPK kuwalahan menghadapi masifnya tindak pidana. Dari para politisi di parlemen maupun para pimpinan daerah dan juga tidak ketinggalan penegak

hukum. Jumlah SDM yang minim membuat KPK belum bisa bicara banyak sebagai penegak hukum korupsi di Indonesia.⁵¹

Di Indonesia dianggap sulit bagi KPK untuk melakukan tindakan secara tuntas. Hal ini karena terlalu banyak orang yang tersangkut tindak pidana korupsi tersebut, sehingga akan terjadi saling sandera antara satu oknum dengan oknum yang lain. Sehingga relevan jika R. Rachman Zainuddin menyatakan, pemberantasan korupsi dapat menjatuhkan sebuah rezim dan bahkan juga menyengsarakan suatu bangsa.⁵² Dalam situasi yang seperti ini -saling sandera- maka tidak ada pilihan lain bahwa KPK harus memiliki independensi yang kuat. Bukan saja dari segi independensi kelembagaan, namun juga independensi orang-orang yang ada di dalamnya. Jangan biarkan kedudukan KPK yang sudah kuat, dilemahkan melalui orang-orang di dalamnya yang ternyata tidak lain adalah “orang-orang titipan” dari lembaga lain, yang notabene menjadi incaran KPK.⁵³ Menurut Soerjono Soekanto, penegak hukum merupakan kelompok panutan yang lebih unggul dalam masyarakat. Maka yang menjadi pokok adalah standar kemampuan atau kompetensi yang ada pada mereka terkonfirmasi oleh masyarakat.⁵⁴ Jadi yang patut dipertimbangkan lebih dalam adalah soal kompetensi dasar, bukan asal instansi dari petugas tersebut.

Dengan semakin canggihnya orang melakukan korupsi, maka mekanisme konvensional tidak bisa dipertahankan lagi. Sistem birokrasi yang ada sudah terlanjur korup, sehingga penting keberadaan lembaga di luar sistem yang terpadu agar dapat mendobrak belenggu birokrasi. Kewenangan penyelidik sampai pada penuntutan penting untuk disatukan mengingat kondisi yang demikian.⁵⁵

Penjelasan tersebut di atas, kiranya dapat dijadikan dasar argumen bahwa sudah semestinya penyelidik maupun penyidik KPK harus memiliki kapasitas lebih. Oleh karena itu, selain harus mengikuti pelatihan penyelidikan dan penyidikan, orang-orang yang diambil menjadi penyelidik dan penyidik juga harus memiliki keahlian yang beragam, yang

⁵¹ Moh.Hatta, *KPK dan Sitem Pradilan Pidana*, liberty, Yogyakarta, 2014. Hlm. 20

⁵² *Ibid.* Hlm. 30

⁵³ *Ibid.* Hlm. 32

⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengakuan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. Hlm. 34

⁵⁵ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi; Elemen Sistem Integritas Nasional*, Penerbit kerjasama Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007. Hlm. 177-178

nanti akan berguna dalam melakukan penyelidikan maupun penyidikan. Maka sangat relevan jika mestinya Negara tidak membatasi KPK untuk melakukan seleksi dan pengangkatan penyelidik maupun penyidik hanya sekedar dari kepolisian, kejaksaan maupun PPNS. Korupsi merupakan momok besar bangsa Indonesia, yang bersifat intelektual dan teroganisir, sehingga sudah semestinya KPK memiliki SDM penyelidik dan penyidik yang memiliki keahlian yang beragam yang berasal dari berbagai profesi dan ahli.

2. Kewenangan mengangkat dan menyeleksi Penyelidik dan Penyidik secara mandiri adalah bentuk dari Independensi KPK

Apa yang hendak dicapai dengan kelahiran KPK? Hal ini bisa dijawab dengan melihat apa yang menjadi latar belakang sekaligus tujuan pembentukannya. Di depan telah disebutkan bahwa KPK hadir karena situasi yang tidak memungkinkan lembaga-lembaga penegak hukum konvensional melakukan upaya pembersihan birokrasi dari virus korupsi. Sehingga diharapkan keberadaan KPK menjadi *trigger* bagi berbagai institusi penegak hukum yang sudah ada untuk melakukan percepatan reformasi kelembagaan agar mampu bersih dari korupsi. Selain itu, KPK juga memiliki fungsi penangkalan dan pencegahan, sehingga bisa dikatakan bahwa KPK mesti mampu membangun situasi -melalui berbagai kampanye- yang anti korupsi.

Pertanyaan sederhana, apakah mungkin KPK bisa berjalan dan merealisasikan tugas dalam rangka mencapai tujuannya tersebut, jika mesin penggerak di KPK tersandera dengan dua loyalitas institusi, antara KPK dan Institusi asal? Tentu tidak. Selamanya jika penyelidik dan penyidik KPK berasal dari kepolisian maupun kejaksaan yang bersifat sementara, maka independensinya apalagi ketika melakukan upaya penyelidikan atau penyidikan di institusi asalnya, mereka akan mengalami dilemma. Satu sisi dia bertugas di KPK, di sisi lain, dia suatu ketika akan kembali ke institusi asalnya.

Poin dasar dari argumen ini adalah kewenangan KPK untuk melakukan pengangkatan penyelidik dan penyidik secara mandiri (penyelidik dan penyidik independen) akan berdampak besar untuk independensi KPK secara kelembagaan maupun bagi para penyelidik dan penyidik secara personal. Untuk bisa memahami makna independensi kelembagaan

maupun personal dalam konteks yang tepat, pembahasan di bawah bisa memberikan penjelasan cukup.

Independen dapat kita telusuri dari maknanya kamus. Dalam *Blacklaw Dictionary* disebutkan, *Independent: not dependent; not subject to control, restriction, modification, or limitation from a given outside source.*⁵⁶ Sementara dalam kamus ilmiah populer Indonesia, Independen: merdeka; berdiri sendiri. Independensi: kemerdekaan; ketidaktergantungan (pada pihak lain).⁵⁷ Selain kata independen, kata lain yang memiliki makna senada adalah mandiri yang diartikan “dengan kekuatan sendiri; berdiri sendiri.”⁵⁸

Kebebasan memiliki dimensi negative dan positif. Secara konsep jika disebutkan kebebasan bisa bermakna “bebas dari...” yang berarti kondisi negative. Atau kebebasan dapat dipandang dari sudut positif, yakni “bebas untuk...”.⁵⁹ Namun dalam konteks yuridis maupun keseharian, bebas lebih mudah dipahami dalam konteks yang negatif, terlepas, tidak ada, tanpa. Misalnya, bebas dari intervensi, lepas dari jeratan hukum, kawasan tanpa rokok.

Jika ditelisik lebih jauh mengenai makna bebas, ia bermakna lepas sama sekali (tidak terhalang, terganggu, sehingga dapat bergerak, berbicara, dan berbuat dengan leluasa). Kebebasan berarti kemerdekaan atau dalam keadaan bebas. Kebebasan juga berarti keadaan tidak dipaksa atau ditentukan oleh sesuatu dari luar. Selain itu juga berarti kemampuan dari diri seseorang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuai dengan kemampuan dan pilihannya.⁶⁰

Faknken sebagaimana dikutip Kamil, menyatakan bahwa independensi penegak hukum dapat dibedakan dalam empat bentuk:⁶¹ (1) Independensi konstitusional; (2) Independensi fungsional; (3) Independensi personal; dan (4) Independensi praktis yang nyata. Sementara Oemar Seno Adji lebih menekankan pada dua independensi yakni independensi fungsional

⁵⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary With Pronunciations*, ST. Paul, Minn, West Publishing Co, 1983. Hlm. 394

⁵⁷ Pius A Partanto dan M Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Akola, Surabaya, 1994. Hlm. 250

⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 434

⁵⁹ K Bertens, *Etika*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005. Hlm. 116-117

⁶⁰ Ahmad Kamil, *Filsafat Kebebasan Hakim*, kencana, Jakarta, 2012. Hlm. 19

⁶¹ *Ibid.* Hlm. 215-218

dan independensi *persoonlijk*.⁶² Sementara itu, K Bertens mengemukakan beberapa arti kebebasan,⁶³ yakni kebebasan sosial politik dan Kebebasan individual. Kebebasan individual ini memiliki empat cakupan makna: (1) Kesewenang-wenangan; (2) Kebebasan fisik; (3) Kebebasan yuridis; (4) Kebebasan psikologis; (5) Kebebasan moral; dan (6) Kebebasan eksistensial. Terkait dengan penyelidik dan penyidik independen ini, maka makna kebebasan yang paling relevan dalam dalam konteks individu cakupannya secara yuridis dan psikologis.

Pandangan Fanknken sebagaimana dikuatkan oleh Oemar Seno Aji, menunjukkan ada dua jenis independensi yang pokok, yakni independensi dalam institusi dan independensi personal yang ada di dalam instansi itu sendiri.

Seorang penegak hukum, sebagaimana masyarakat pada umumnya, lazimnya memiliki beberapa kedudukan dan peranan sosial sekaligus. Maka tidak mustahil kemudian antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict dan conflict of role*). Jika ada konflik maka besar kemungkinan terjadi kesenjangan peranan.⁶⁴ Keberadaan penyelidik maupun penyidik KPK yang memiliki ikatan kuat kepada institusi asal, maka dapat dipastikan akan mengalami status konflik. Bagaimana KPK akan mampu melaksanakan tugas mendampingi reformasi kelembangan di kepolisian dan kejaksaan, jika KPK hanyalah kepanjangan tangan kedua lembaga tersebut.

Pengakuan yang dikemukakan oleh mantan jaksa KPK berprestasi, Yudi Kristiana, bahwa dalam bekerja menjadi jaksa KPK menghadapi paling tidak tiga resiko, yaitu resiko pribadi, resiko sosial dan terakhir resiko birokrasi.⁶⁵ Loyalitas ganda tidak bisa dihindari. Ketika ditugaskan di KPK sebagai jaksa, tidak bisa melepaskan dari lembaga induknya. Administrasi kepegawaian terkait dengan penilaian kinerja yang dikenal dengan DP3, tetap diberikan oleh Kejaksaan Agung, juga terkait kenaikan pangkatnya. Meksi di KPK sudah ada administrasi sendiri, namun administrasi asal tetap berlangsung. Di KPK administrasi lebih banyak terkait dengan kompensasi pembayaran gaji. Selebihnya masih menginduk pada

⁶² *Ibid.* Hlm. 216

⁶³ K Bertens, *Etika, Op. Cit.* Hlm. 94-116

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor...* *Op. Cit.* Hlm. 21

⁶⁵ Yudi Kristiana, *Sayonara KPK*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2015. Hlm. 165-172

administrasi kepegawaian di Kejaksaan Agung. Loyalitas ganda berpotensi mengganggu keberhasilan penanganan kasus di KPK.

Satjipto Rahardjo dalam sebuah bukunya memberikan catatan dari hasil sebuah penelitian tentang kinerja polisi di Amerika. Pekerjaan penegakan hukum adalah pekerjaan yang berbahaya. Salah satu cara untuk mengurangi resiko bahaya tersebut adalah dengan membangun system kepercayaan rahasia antar sesama korps, yang sering disebut korsa. Satu untuk semua, semua untuk satu, setidaknya itu hasil kajian Bittner terhadap korps polisi di Amerika. Hasil dari kajian tersebut, sangat kecil kemungkinan seorang polisi mau melaporkan atau bahkan sekedar menjadi saksi dari perbuatan buruk rekan kerjanya. Dalam sisi positif semangat ini dipandang sebagai semangat korsa, dalam sisi negatif, ini adalah sudut gelap ketidakpercayaan dengan saling menyandera.⁶⁶

Maka, tidak ada jalan lain, selain KPK diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan mandiri agar memperoleh para penyidik dan penyidik yang benar-benar independen, dan tidak dihantui dengan loyalitas institusi asal. Hal ini sejalan dengan pandangan sosiologis Soerjono Soekanto, bahwa ada lima faktor yang mempengaruhi sukses tidaknya penegakan hukum, yakni, faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukumnya, faktor lembaga atau sarana; faktor masyarakat dan terakhir faktor budaya. Dari kelima faktor tersebut, faktor penegak hukum menjadi faktor utama penentu kesuksesan sekaligus kegagalan.⁶⁷ Pembahasan penegakan hukum tanpa mengkaitkan pada manusia yang akan menjalankannya adalah pembahasan yang sifatnya steril. Jika hanya membahas tentang sistem dan keharusan-keharusan sebagaimana diatur dalam hukum, maka hanya akan memberikan gambaran stereotip yang kosong.⁶⁸

Baik tidaknya lembaga penegak hukum, tidak dapat dipelajari secara formil dengan melihat sekedar organisasi dan hubungan hukum yang ada, sehingga seolah selesai dipelejeri dalam laboratorium. Sebuah lembaga penegak hukum, tidak bekerja dalam ruang kosong yang bebas dari pengaruh. Maka adanya faktor-faktor riil yang mempengaruhi kinerja lembaga maupun orang-orang yang menjalankan sistem di dalamnya juga mestinya dipertimbangkan.

⁶⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, cet. 2, Yogyakarta, 2011. Hlm. 134-136

⁶⁷ *Ibid.* Hlm. 69

⁶⁸ *Ibid.* Hlm. 26

Dengan demikian, KPK sebagai lembaga penegak hukum, sudah semestinya diberi kewenangan yang jelas untuk bisa melakukan rekrutmen secara mandiri. Kewenangan ini akan menguatkan independensi KPK secara kelembagaan, dan juga menguatkan independensi para penyelidik dan penyidik ketika berhadapan dengan lembaga atau instansi lain. Jika kewenangan ini tidak ada, maka semangat membangun KPK yang independen hanya akan menjadi isapan jempol semata.

3. Efisiensi Kerja dan Anggaran

Seleksi mandiri penyelidik dan penyidik oleh KPK akan lebih efisien dibanding dengan menggantungkan secara berkala kiriman petugas dari instansi lain. Sebelum menjadi penyelidik maupun penyidik KPK, mereka tetap dipersyaratkan mengikuti pelatihan dan training yang diselenggarakan bersama antara KPK dan instansi asal. Hal ini juga mesti akan dilakukan oleh KPK ketika hendak melakukan seleksi mandiri.

Setelah penyelidik dan penyidik itu bekerja di KPK, karena dia berasal dari instansi lain, maka pada waktu tertentu, atau bahkan karena satu dan lain hal, dia dapat ditarik kembali oleh instansi asal. Hal ini tentu akan menjadikan berkurangnya jumlah petugas yang ada di KPK dan berimbas lambannya penanganan perkara. Selanjutnya akan selalu ada pergantian petugas oleh instansi asal dan dilakukan proses awal kembali, yakni dilakukan training lagi sebagai proses standar untuk penyesuaian bidang kerja di KPK. Namun jika digunakan sistem rekrutmen independen, KPK bisa melakukan rekrutmen dari berbagai bidang dengan syarat ketika sudah diterima, mereka harus keluar dari institusi asalnya. Dengan demikian, dia akan menjadi tenaga tetap KPK, yang akan menjaga stabilitas kerja dan secara ekonomi lebih efisien karena tidak harus melakukan pelatihan terus menerus.

F. Penutup

Pasal 43 (1) UU KPK dinyatakan penyelidik adalah penyelidik pada KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Pasal 45 (1) dinyatakan bahwa penyidik adalah penyidik pada KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Sementara pada Pasal 39 (3) dinyatakan penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang menjadi pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi

diberhentikan sementara dari instansi kepolisian dan kejaksaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Secara normatif, dapat dipahami bahwa KPK memiliki kewenangan berdasarkan atributif dari Undang-undang untuk mengangkat dan memberhentikan penyidik maupun penyidik pada KPK. Sementara Pasal 39 (3) merupakan penjabar bahwa bagi penyidik dan penyidik yang berasal dari instansi kepolisian dan kejaksaan diberhentikan sementara begitu sudah ditetapkan sebagai penyidik dan penyidik pada KPK.

Soerjono Soekanto menyatakan, undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Pembuatan undang-undang tidak boleh sewenang wenang. Negara harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi menyampaikan usul dan masukan.⁶⁹ Dalam konteks amandemen RUU KPK, sebagai bentuk usulan, maka pertimbangan yang harus didiskusikan bukan pada wilayah normatif, namun pada kebutuhan faktual untuk mencapai tujuan dasar dari keberadaan KPK itu sendiri.

Sebagaimana dikemukakan di atas, KPK hadir dalam kerangka untuk meningkatkan upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi yang menggerogoti berbagai lembaga Negara, termasuk lembaga penegak hukum konvensional. Oleh karena itu, independensi KPK menjadi harga mati demi objektivitas penanganan perkara dan marwah lembaga KPK sendiri.

Independensi ini bisa dimaknai independensi secara kelembagaan terkait struktur, kewenangan, serta tanggungjawab. Hubungan struktural KPK dengan lembaga atau instansi lain tidak boleh menjadikan KPK dependen. Pembatasan penyidik dan penyidik hanya dari kepolisian dan atau kejaksaan dan PPNS, menjadikan KPK tergantung pada SDM instansi lain.

Selain itu, independensi juga bisa dimaknai secara praktis atau personal, yakni terbebaskan para aktor penegak hukum di KPK dari keterikatan dengan lembaga lain atau lembaga asal. Masih adanya ikatan administrasi tenaga penyidik maupun penyidik dengan lembaga atau institusi asal, menjadikan mereka memiliki konflik interest karena ada loyalitas ganda yang dipelihara. Meski secara sistem mereka sudah

⁶⁹ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor... *Op. Cit.* Hlm. 13

diberhentikan sementara, namun pada suatu saat nanti, mereka masih akan dikembalikan ke instansi asal tersebut.

Kebutuhan tenaga professional di KPK sebagai penyelidik dan penyidik sangat tinggi dan beragam. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa korupsi seringkali memiliki berbagai modus yang rumit dan hanya para ahli dalam bidang profesi tertentu yang bisa memahaminya. Dengan adanya pembatasan instansi asal harus dari kepolisian maupun kejaksaan, akan menghambat kinerja KPK ke depannya ketika hendak membuka kasus korupsi dengan modus yang rumit tersebut.

Pada akhirnya, sudah semestinya KPK diberikan kewenangan untuk melakukan perekrutan penyelidik, penyidik, maupun penuntut umum secara mandiri tanpa harus dibatasi asal instansinya. Pemerintah melalui UU cukup memberikan persyaratan minimal kompetensi yang harus dimiliki oleh para calon penyelidik, penyidik, maupun penuntut umum. Dengan demikian, KPK akan benar-benar independen dan bisa bekerja secara efisien melaksanakan tugas dan kewenangannya menangani tindak pidana korupsi.

Daftar Bacaan

Ahmad Kamil, *Filsafat Kebebasan Hakim*, Kencana, Jakarta, 2012.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary With Pronunciations*, ST. Paul, Minn, West Publishing Co, 1983.

<http://kpk.go.id/id/nukpk/id/berita/berita-sub/173-penyidik-independen-kpk-mulai-bertugas-desember>, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/16511521/Survei.Masyarakat.Anggap.Revisi.UU.KPK.Akan.Perlemah.KPK?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

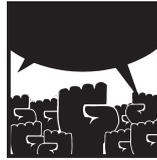
<http://news.detik.com/berita/3132724/begini-upaya-dpr-merevisi-uu-kpk-sejak-2010-hingga-2016>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 09.00 WIB.

<http://news.liputan6.com/read/2356283/ahli-hukum-kpk-tak-punya-wewenang-angkat-penyidik-independen>, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016

- <http://poskotanews.com/2016/02/16/revisi-uu-untuk-menajamkan-tugas-dan-menata-kewenangan-kpk/>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 13.00 wib
- <http://www.antaraneews.com/berita/522214/ini-alasan-pengusul-uu-kpk-perlu-direvisi>, diakses hari Rabu, 27 April 2016, pukul 12.00 wib.
- <https://m.tempo.co/read/news/2016/02/11/063744036/3-alasan-uu-kpk-tak-perlu-direvisi>, diakses pada hari Rabu, 27 April 2016, pukul 09.00 WIB.
- ICW, Catatan Indonesia Corruption Watch terhadap Revisi UU (Pelemahan) KPK 2016. Diakses dari, http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Regulasi/CATATAN_ICW_TERHADAP_REVISI_UU_PELMAHAN_KPK_2016_edit.pdf, diakses pada hari Sabtu, 23 April 2016, pukul 15.00 wib.
- Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi; Elemen Sistem Integritas Nasional*, Penerbit kerjasama Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- K Bertens, *Etika*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Moh.Hatta, *KPK dan Sitem Pradilan Pidana*, liberty, Yogyakarta, 2014.
- Pius A Partanto dan M Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Akola, Surabaya, 1994.
- Rizki Febari, *Politik Pemberantasan Korupsi, Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015.
- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, cet. 2, Yogyakarta, 2011.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Yudi Kristiana, *Sayonara KPK*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2015.

KUHAP Ke Depan & Penyadapan

Oleh: Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, SH, MH.⁷⁰



A. Pendahuluan

Rancangan KUHAP tidak dapat dikatakan sebagai representasi pendekatan sistem *civil law* saja, tetapi harus diakui memerlukan campuran pendekatan dengan *common law system*. Rancangan tersebut selain menerima sumbangsih pemikiran dari pakar Hukum Pidana di Indonesia juga menghadirkan para ahli Hukum Pidana dari berbagai Negara dengan sistem yang berbeda dengan Indonesia, yang tentunya untuk saling melengkapi keutuhan rancangan tersebut.

Pembahasan yang dibuat Tim Perumus ini memperoleh masukan dan bantuan kerja sama dari Robert R Strang, lulusan Harvard Law School, Resident Legal Adviser United States Department of Justice, dan Prof. S. Thamam dari Law Faculty of St Louis University sebagai ahli Hukum Pidana (hampim membantu sekitar 25 Negara dalam menyusun Draft Criminal

⁷⁰ Guru Besar Hukum Pidana/Pengajar Program Pascasarjana Bidang Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Program Pascasarjana Bidang Studi Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana, Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus, Program Pascasarjana Universitas Pelita Harapan, Program Pasca Sarjana Universitas Tarumanegara, Anggota Senat Guru Besar Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Perguruan Tinggi Hukum Militer/Akademi Hukum Militer, Diklat Kejaksaan Agung, Diklat Mahkamah Agung Untuk Hakim Tipikor, Kelas KPK – Kelas Kejaksaan pada Program Strata Dua (S2) Bidang Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia dll .

Anggota Tim Pakar (bidang Hukum Pidana) Kementerian Hukum & HAM R.I, pernah sebagai Ahli pada Kementerian Dalam Negeri R.I., Kementerian BUMN, Konsultan Ahli BPHN, Anggota Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia dll .

Anggota Tim Perumus Rancangan/Perubahan UU Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Suap, Perampasan Aset, Pencucian Uang, Terorisme, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, KUHPidana, KUHAPidana, dll .

Procedure Act), bahkan Kedutaan Besar Perancis di Jakarta mengirim pejabat Kementerian Kehakiman ke Jakarta untuk melakukan diskusi dengan tim perumus dan sebagai tuan rumah bagi tim perumus sewaktu mengadakan kunjungan ke Perancis.

Robert R Strang memberikan 9 (sembilan) perubahan yang mendasar, yaitu:

1. Memberlakukan adanya “*Suspect’s right to remain silent and the presumption of innocence*”. Aturan ini memberikan hak kepada Tersangka untuk bisa tidak menjawab pertanyaan penyidik (*remain silent*). Dalam KUHAP, dalam hal terdakwa tidak menjawab pertanyaan, maka Hakim dapat melanjutkan proses perkara ini. Bahkan Tim meminta secara tegas menghendaki agar para penyidik harus menjelaskan hak-hak tersangka seperti halnya pernyataan Miranda Warning di Amerika Serikat.
2. Adanya “*protect citizens “liberty and privacy interest in the area of pretrial detention*”. Berkaitan penahanan, Rancangan KUHAP mengatur mengenai perlindungan publik atas *pretrial detention*. Dengan ditandatanganinya ICCPR (Internation Covenant Civil & Political Rights), Indonesia telah meratifikasi sebagai UU. Secara universal, 48 jam adalah jangka untuk menghadapkan tersangka ke Pengadilan, sedangkan dalam KUHAP, seorang tersangka yang dikenakan penahanan selama 20 hari sama sekali tidak dihadapkan ke persidangan. Jangka waktu 48 jam agak sulit dilaksanakan mengingat Indonesia terdiri dari bentangan hutan-hutan terpencil dan pulau-pulau yang tersebar ribuan sehingga secara logistik, geografis, sarana dan prasarana. Rancangan KUHAP menetapkan 5 x 24 jam, tersangka harus dihadirkan dihadapan Hakim Komisaris apabila ingin melakukan perpanjangan penahanan. Dalam hal proses penyidikan terhadap tersangka dilakukan antara jam 6 pagi dan jam 10 malam. Begitu pula mengenai penyadapan. Sebagai pelaksanaan dari Putusan Mahkamah Konstitusi, setiap penyadapan yang memerlukan ijin dari otoritas peradilan berdasarkan permohonan tertulis dari Penuntut Umum untuk jangka waktu 30 hari dengan perpanjangan 30 hari. Dalam kondisi yang darurat atau mendesak, penyidik dapat melakukan

penyadapan tanpa ijin peradilan, namun demikian wajib memperoleh ijin dalam jangka waktu 48 jam dari peradilan.

3. Adanya “*remove the preliminary investigation stage and ensure better police/prosecutor cooperation*”. Persoalan hubungan penyidikan dan penuntutan adalah masalah klasik. Dalam Rancangan ini, sejak ditentukan adanya penyidikan, maka Jaksa harus mengikuti proses ini sejak awal dan bertanggung jawab sejak awal terhadap proses penyidikan untuk memberikan masukan agar dapat memenuhi persyaratan formil. Jadi penekanan dari Rancangan adalah sejak awal sudah ada hubungan koordinasi dan konsultasi antara penyidik dan penuntut umum untuk mencapai pemenuhan syarat formil dan substansi berita acara yang ada.
4. Adanya “*develop a pre trial stage and clarify the role of the commissioner judge to preside over it*”. Perubahan yang terpenting dalam Rancangan ini adalah tahap pra persidangan dan pembentukan lembaga baru Hakim Komisaris (*Commissioner Judge*) yang memiliki tanggung jawab pemberian otorisasi atas surat perintah penggeledahan, penyadapan elektronik, jaminan dan penahanan dengan sepengetahuan penasihat hukum. Sistem peradilan tradisional di Indonesia tidak memiliki fungsi ini. Status Hakim Komisaris juga diletakkan secara terhormat karena hanya dapat diangkat dari seorang yang telah menjadi Hakim selama 10 tahun.

Perdebatan pokok pada Tim Perumus adalah apakah Hakim Komisaris memiliki fungsi eksekutif sebagai “*Investigating Judge*” seperti Belanda dan Perancis. Apakah Hakim Komisaris dapat menyelesaikan masalah antara Polisi dan Jaksa mengenai layak tidaknya suatu perkara dilimpahkan ke Pengadilan. Pada akhirnya Tim Perumus mengambil sistem “*Investigating Judge*” model Italia yang lebih membatasi hak Hakim Komisaris untuk melakukan *bearing* secara khusus pada Penuntut. Kunci perubahan adalah adanya ganti rugi terhadap pelanggaran hak, juga Hakim Komisaris meniadakan suatu *Illegally-obtained evidence* dan memerintahkan untuk membebaskan penangkapan tersangka secara sewenang-wenang. Diharapkan dengan kewenangan baru

ini, Hakim Komisaris dapat melindungi kebebasan individu pada tahap pra persidangan .

5. Adanya "*simplify indictment*" (penyederhanaan dakwaan). Tim Perumus memperhatikan proses pembuatan (surat) dakwaan yang ada selama ini sangat formalistik, karena KUHAP sekarang suatu dakwaan berisi proses yang panjang dan penuh teknikalitas hukum sehingga membingungkan terdakwa. Tim Perumus menghendaki surat dakwaan yang terfokus adalah jelas dan ringkas tentang dakwaan pelanggaran. Selain itu, revisi terhadap KUHAP menentukan bahwa jaksa dapat melakukan dakwaan terhadap beberapa terdakwa dalam satu dakwaan selama berkas-berkas dari tindak pidana itu saling berkaitan. Dengan surat dakwaan dalam rancangan KUHAP, Jaksa akan meneliti dokumen untuk melihat apakah dakwaan akan didukung fakta dan membuat dakwaan yang strategis tentang siapa yang bertanggung jawab sesuai dakwaan.
- 6/7. Adanya "*promote adversarial trial procedures*". Salah satu tujuan Tim Perumus adalah memperkenalkan arah "*adversarial*" atau istilah tim adalah "*more adversarial, but not completely adversarial*" khususnya pada tahap persidangan (*trial stage*), seperti adanya pemberian "*short opening statements*" dari pihak-pihak, yaitu Jaksa dan Pembela. Dalam proses, para pihak yang diberikan dominasi mengajukan pertanyaan, bukan Hakim, bahkan pihak-pihak diberikan kesempatan menghadirkan saksi (non verbal) untuk memperkuat dan memperjelas dakwaan/pembelaannya. Akhirnya pihak-pihak diberikan kesempatan memberikan "*closing oral arguments*". Juga disadari keputusan tentang siapa yang lebih dahulu mengajukan pertanyaan di persidangan merupakan faktor yang menentukan bentuk persidangan sebagai Adversarial ataukah Inquisitoir. Untuk memperoleh keuntungan dari kedua sistem inilah diberikan kewenangan kepada para pihak, namun peran pengadilan yang menentukan pencarian fakta secara aktif. Rancangan KUHAP juga memmpperluas alat bukti yang baru, yaitu bukti elektronik dan barang bukti atau "*physical evidence*", yang tujuannya untuk mempermudah dengan cara meninggalkan

segala fleksibilitas bagi Jaksa dan Pembela dengan menampilkan alat bukti baru yang potensial di pengadilan. Persoalan dengan alat bukti yang baru itu adalah (1) apakah bukti diperoleh secara sah dan (2) apakah bukti itu bertujuan untuk membuktikan kesalahan atau tidak?.

Setelah perdebatan panjang, disimpulkan bahwa sebagai persoalan praktik, aturan ini menghalangi tuntutan atas perolehan sangkaan yang legitimasi dan menentukan beberapa perlindungan tambahan bagi terdakwa yang tidak bersalah .

Terhadap alat bukti atas Kejahatan Transnasional dipersoalkan "*evidence gathered abroad*". Tim Perumusan mengenai soal ini berpendapat bahwa alat bukti (yang diperoleh di luar negeri) dianggap sebagai bukti yang sah, jika diperoleh secara sah berdasarkan hukum Negara asing tersebut sepanjang mempertimbangkan bukti tersebut tidak melanggar konstitusi, hukum dan perjanjian kerjasama dengan Indonesia .

8. Adanya "*Case Dismissal, Guilty Pleas, and Cooperating Defendants*". Meskipun KUHAP mengakui kemungkinan penghentian kasus kasus yang tidak berdasarkan kepentingan umum, biasanya semua kasus pidana, bahkan tuntutan yang kecil diserahkan pada pengadilan. Rancangan KUHAP memberi kewenangan khusus pada Penuntut dengan alasan kepentingan umum untuk meniadakan kasus kecil, khususnya dimana telah terjadi perdamaian antara pelaku dan korban. Tim Perumus juga mengangkat/memperkenalkan aturan "*guilty Plea*" sebagai pemecahan terhadap kasus-kasus yang serius. KUHAP sekarang masih mempertimbangkan adanya pengurangan hukuman untuk kondisi tertentu, yang bagi pengadilan masih dibutuhkan. Tim Perumus memberlakukan suatu prosedur utk mensahkan terdakwa memberikan pernyataan bersalah (*plead guilty*) dan menunda persidangan secara bersama. Dibandingkan dengan mengadopsi model *Plea Bargaining* Amerika Serikat, Tim Perumus lebih memilih model dari Pembaharuan KUHAP Rusia yang mengatur bahwa *Plea Guilty* tidak bias diberlakukan untuk Kejahatan Serius, karenanya hanya dapat digunakan terdakwa

dalam menghadapi dakwaan yang diancam pidana kurang dari 7 tahun. Hakim harus memberitahukan kepada Terdakwa terhadap hak-hak yang ia lepaskan melalui *plea guilty* dan penggantian/denda yang akan dihadapinya. Pengadilan menjamin bahwa bahwa pernyataan terdakwa itu adalah sukarela dan didukung dengan fakta. Bila Pengadilan merasa tidak puas, Hakim memiliki wewenang untuk menarik/membatalkan pernyataan tersebut. Seperti KUHAP Rusia, terdakwa yang memberikan *plea guilty* akan menerima hukuman selama 2/3 dari maksimal hukuman. Tim Perumus juga memasukan bentuk *guilty plea* – Kerjasama Terdakwa, yang dikenal “Saksi Mahkota”-, yang mengikuti UU Perlindungan Saksi & Korban, juga konsep Perubahan UU Tindak Pidana Korupsi. Ada 2 hal isi ketentuan ini. Pertama, ketentuan ini memberikan imunitas bagi peserta yang paling kecil konspirasi perannya untuk memberikan informasi berkaitan kesalahan besar dari pelaku peserta lainnya. Kedua, dalam hal tidak ada peserta minor, *draft*/konsep menentukan untuk pengurangan hukuman bagi terdakwa yang meberikan *plea guilty* dan kemudian membantu membuka peran peserta lainnya. Terdakwa tidak akan secara otomatis dapat dijadikan sebagai saksi mahkota yang kesemuannya di bawah kontrol Jaksa.

9. Adanya “*Rights of Victims*”. Akhirnya Tim Perumus memperkuat Hak Korban. Pada KUHAP sekarang, seorang korban harus membawa suatu tuntutan perdata yang paralel dalam perkara pidana untuk menerima ganti rugi dari Terdakwa. Sistem ini terbukti tidak berjalan. Prof Dr Jur Andi Hamzah dalam salah satu sesi menyatakan bahwa di Indonesia belum pernah ketentuan ini digunakan secara efektif. Tim Perumus karenanya mengusulkan untuk menggantikan ketentuan tersebut untuk memberikan keputusan pidana yang final atas tuntutan perdata atas perkara yang memiliki paralelitas dengan perkara pidana.

B. KUHAP Kedepan – Suatu Harapan

Wajah Hukum Acara Pidana mendatang akan mengalami perubahan, meskipun perubahan tidaklah total sifatnya. Karakter *Adversarial System* akan mempengaruhi Sistem Hukum Acara Pidana Indonesia, bahkan

Italia dan Jepang sebagaimana tegas Prof. Dr. Jur Andi Hamzah telah memperkenalkan sistem ini secara murni yang semula memakai sistem Inquisitoir seperti halnya Indonesia dengan KUHAP 1981. Berkas perkara tidak diserahkan kepada Hakim, tetapi hanya ada di tangan Penuntut Umum, sedangkan Hakim hanya memegang Surat Dakwaan dan daftar barang bukti. Karakter Adversarial Sistem dalam Rancangan KUHAP Juli 2008 (terakhir sebagai Draft Final Rancangan KUHAP Desember 2012) jelas terlihat pada asas *Equal Evidence Rights* dari Penuntut Umum dan Penasihat Hukum pada Pasal 150 Rancangan KUHAP, sehingga peran aktif Hakim sedikit berkurang. Hak untuk mengajukan alat bukti (misal saksi yang bukan saksi dalam berita acara pemeriksaan) dipersidangan diberikan kepada Penuntut Umum maupun Terdakwa/Penasihat Hukum, meskipun dengan persetujuan Hakim, sehingga hal ini dapat diartikan bahwa tetap ada hubungan integrasi diantara Penyidik dan Penuntut Umum sampai dengan proses pengadilan (tidak berhenti saat Penyidik melimpahkan kepada Penuntut Umum).

Wajah baru ini merupakan evaluasi kembali atas kelemahan implementasi KUHAP yang ada. Sebelum, saat maupun setelah implementasi berlakunya UU. No.8 Tahun 1981 mengenai Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP), beberapa permasalahan timbul sebagai polemik hukum yang perlu menjadi atensi pemerhati hukum, seperti misalnya makna "*penyidikan*" (yang tentunya berkaitan dengan upaya paksa berupa penahanan) yang merupakan bahagian problema kelembagaan secara historis, bahkan polemik kewenangan akan sangat mengganggu integritas sistem peradilan pidana. Apabila topik terbatas pada 2 (dua) persoalan klasik dalam Hukum Acara Pidana Indonesia, yaitu kewenangan institusi penyidikan dan relasi antara penyidikan dengan penuntutan, akan timbul kesan seolah adanya limitasi pembahasan pada makalah ini. Bagi Penulis, bila ada permasalahan ada baiknya "Quo Vadis" –suatu harapan- dimaknai sebagai suatu perspektif KUHAP yang tidak saja terbatas terhadap soal penyidikan, tetapi polemik lain yang adanya relasi dan implikasi terhadap penyidikan, seperti penahanan dan penyadapan. Tentunya dalam hal ini bagaimana relasi penyidikan dengan penuntutan dan eksistensi lembaga Hakim Komisaris⁷¹ yang menimbulkan

⁷¹ Istilah Hakim Komisaris telah dirubah, karenanya dalam Makalah ini, apabila terdapat kata "Hakim Komisaris" agar dibaca "Hakim Pemeriksa Pendahuluan".

pro-kontra pada Rancangan KUHAP ke depan. *Lembaga Pra Peradilan* ternyata lahir tidak sesuai dengan ide awal kehendak adanya lembaga ini sebagai proteksi terhadap penyimpangan upaya paksa dalam arti luas (*dwang-middelen*) dari aparaturnya penegak hukum, sekaligus nyatanya tidak sesuai kehendak maksud adanya perlindungan hak asasi manusia bagi pihak-pihak yang terlibat dalam suatu pembaharuan terhadap UU. No.8 Tahun 1981, sehingga kesan tiadanya *Integrated Criminal Justice System*. Hal yang demikian adalah bentuk responsitas wajar saja mengingat pengalaman empiris terhadap KUHAP ini ditemukan segala kekurangan dan kelemahan selain memang harus diakui adanya suatu terobosan yang diintrodusir KUHAP, seperti misalnya prinsip/asas *Non Self-Incrimination*, *presumption of innocense*, *verschoningsrecht* dan lain-lainnya .

Implementasi berlakunya UU. No.8 Tahun 1981 mengenai Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) dengan segala kekurangannya sebagai sesuatu yang wajar, dan sejak tahun 2000 usaha memperbaharui dan merevisi merupakan suatu keharusan mengingat globalisasi hukum pidana (formil dan materiel) dalam konteks perkembangan ilmu hukum terapan pidana, antara lain *Covention against Torture*, *International Criminal Court*, *United Nations Convention Against Corruption 2003* telah diratifikasi melalui UU No.7 tahun 2006, bahkan ratifikasi terhadap *International Covenant on Civil and Political Right* ("ICCPR") melalui UU No.12 tahun 2005 telah memberikan legalitas perlunya pemahaman perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya asas "*balances of all arms*", termasuk tersangka, korban, saksi, masyarakat dan Negara sebagai primat *due process of law*. Atas dasar pemikiran dan pemahaman ekstensif inilah dipandang perlu dilakukan pembaharuan dengan cara melakukan revisi terhadap KUHAP 1981. Kupas bahas Rancangan KUHAP pada seminar ini tidaklah cukup substansi secara keseluruhan revisi, namun demikian penulis berharap bagian inti sebagai asas hukum acara pidana dapat tertuang dalam pembahasan ini, antara lain pergeseran ide dari lembaga Pra-Peradilan kearah Hakim Komisaris .

Salah satu kekurangan dan kelemahan yang substansiel adalah keberadaan lembaga "Pra-Peradilan" yang pasif (seolah pasif menunggu gugatan berdasarkan kebenaran formil saja, sedangkan perspektif Hukum Pidana adalah kebenaran materiel) ternyata dianggap tidak sesuai atau

menyimpang dengan konsep awalnya, yaitu sebagai lembaga yang representasi terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya terhadap kedudukan tersangka (dalam proses penyidikan) dan terdakwa (dalam proses penuntutan). Dan inilah yang menjadi salah satu bagian dari pembahasan makalah ini, yaitu perspektif pembaharuan hukum pidana (formil) dari sisi Interaksi Penegak Hukum terhadap pelaksanaan upaya paksa (*dwang-middelen*). Harus diakui pula, bahwa eksistensi perspektif lembaga Hakim Komisaris dalam rancangan ini sekarang masih menjadi polemik dan bersifat *debatable*, karena masing-masing pihak memiliki argumentasi hukum yang memang patut menjadi perhatian tersendiri.

Dari pengamatan penulis, ada 3 (tiga) pendapat mengenai perlu atau tidaknya model Hakim Komisaris ini, yaitu (1) Pihak yang menolak lembaga Hakim Komisaris, (2) Pihak yang menerima lembaga Hakim Komisaris, (3) Pihak yang menerima percampuran (dalam arti melakukan perluasan) lembaga Pra-Peradilan. Dari berbagai pendapat mengenai eksistensi lembaga Hakim Komisaris maupun lembaga Pra-Peradilan yang keduanya bersifat polemistik dan *debatable* ini, ada baiknya menilik sekilas di-introdukirnya lembaga Pra-Peradilan dalam sistem Hukum (Acara) Pidana Indonesia ini. Mengingat masih terdapatnya pemikiran-pemikiran yang belum "senada" dengan konsep Hakim Komisaris ini, karena memang eksistensi Hakim Komisaris ini masih sangat baru (apabila diterapkan) dalam tataran praktis peradilan, dan sebagai model lama yang dikenal dalam Sistem Hukum (Acara) Pidana Indonesia yang konkordansi dengan Belanda sebagai salah satu sumber hukum Eropa Kontinental dan Perancis dengan sebutan *main source of law* atau cikal bakal di-introdukirnya Sistem Hukum Eropa Kontinental .

Permasalahan eksistensi antara lembaga Pra-Peradilan disatu sisi dengan Hakim Komisaris disisi lainnya sudah seringkali dibahas oleh para pakar Hukum, antara lain (alm) Prof. Dr. Loebby Loqman, S.H., Prof. Dr. (Jur) Andi Hamzah, bahkan (alm) Prof. Dr. (Jur) A. Buyung Nasution, telah cukup membahas secara mendalam tentang kedua lembaga ini dalam kesempatan acara yang sama, yaitu Sosialisasi RUU tentang Hukum Acara Pidana pada tanggal 27 November 2001, tanggal 30 Agustus 2006 dan Debat Publik pada tanggal 3 April 2007 yang lalu di Departemen (Kementerian) Hukum & Ham, karenanya beralasan pula apabila pembahasan penulis

ini ada relevansinya dengan konsep atau Draft Rancangan KUHAP Juli 2008 (sebelumnya melalui Draft Rancangan KUHAP 8 September 2007) selanjutnya disebut “Rancangan KUHAP 2008”, dan terakhir sebagai Draft Final Rancangan KUHAP Desember 2012, yang diserahkan Presiden R.I. kepada DPR tertanggal 11 Desember 2012) yang pernah penulis ajukan dalam pembahasan RUU Hukum Acara Pidana beberapa waktu yang lalu, meskipun beberapa inti catatan perlu kami kemukakan sebagai arah pembaruan hukum pidana (formil) .

C. Catatan Limitatif Atas Sadap & Prospeknya .

Dengan memperhatikan komparasi literatur *criminal procedure code* maupun studi komparasi aplikatif di beberapa Negara, tim perumus (antara lain Prof. Dr. Andi Hamzah dan lain-lain) dibantu tukar pendapat dengan Prof. Dr. Iur. Stephen C Thaman, seorang Guru Besar Saint Louis University, juga pengajar/Guru Besar tamu Berkeley University (yang telah mempelajari sekitar 25 KUHAP dunia), melakukan sumbangsih pembaharuan terhadap Rancangan KUHAP, terakhir Rancangan KUHAP 8 September 2007, berdasarkan amanah ICCPR yang telah diratifikasi Indonesia, karenanya pandangan Prof. Dr. Iur. Andi Hamzah atas beberapa asas sebagaimana dibawah ini nampaknya perlu diketahui terlebih dulu.

- **Legality Principle**

Pemahaman asas legalitas dalam Hukum acara pidana seringkali memiliki polemik, bahkan ada pemahaman bahwa asas legalitas dan asas retro aktif tidak dikenal dalam Hukum Acara Pidana, sehingga pemahaman asas tersebut hanya ada dalam Hukum Pidana Materiel. Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana sebenarnya jauh lebih ketat dibandingkan asas legalitas dalam Hukum Pidana Materiel, tentunya hal ini didasarkan sikap konkordansi Indonesia terhadap Ned. Strafrecht yang menyatakan bahwa *“Tiada suatu perbuatan (feit) yang dapat dipidana selain berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang ada sebelumnya”*. “Perundang-undangan” sebagai terjemahan istilah *“wettelijke Strafbepaling”* yang memiliki makna bahwa segala peraturan yang berada di bawah UU (dalam arti formil) dapat memuat rumusan delik maupun sanksi pidana. Berlainan dengan sifat ketat Asas Legalitas dalam Hukum

Acara Pidana (Ned. *Strafvordering*) yang menyatakan “*Acara pidana dijalankan hanya menurut cara yang diatur oleh undang-undang*”. “Undang-undang” diartikan secara definitif dari “*wet*”, sehingga hanya undang undang (dalam arti formil) saja yang dapat memuat mengenai aturan acara pidana, artinya persoalan prosedural tidak dapat dimuat dalam aturan-aturan yang tingkatannya di bawah UU. Semua ini menegaskan bahwa larangan retro-aktif dalam Hukum Acara Pidana jauh lebih ketat dan limitatif dibandingkan larangan yang sama dalam Hukum Pidana Materiel .

RRC dan Rusia memiliki eksistensi Asas Legalitas dalam KUHAP, bahkan Perancis, sebagaimana dijelaskan Prof. Dr. iur. Andi Hamzah, melalui Pasal 1 KUHAP Perancis menegaskan adanya asas yang menyatakan “*orang yang dalam keadaan yang sama dan dituntut atas delik yang sama harus diadili berdasarkan aturan yang sama*”, hal ini tentunya untuk menghindari adanya pelanggaran terhadap asas *Concursus*, mengingat ada yang memahami secara keliru bahwa orang yang dalam keadaan yang sama dan dituntut atas delik yang sama dapat diadili berdasarkan aturan yang berlainan, meskipun perbuatan materielnya adalah satu dan sama. Pemahaman ini sangat keliru, mengingat pendapat ini bertentangan dengan asas *Onlogische Assumtie*. Dapat diberikan contoh, misalnya pelaku bom di Atrium atau Gedung Bursa Efek yang dijerat dengan KUHAPidana, tidaklah mungkin akan diajukan ulang karena melakukan perbuatan yang sama dengan dijerat ketentuan yang ada dalam UU Terorisme .

- **Evidence – Sadap Sebagai Upaya Paksa Pra Ajudikasi**

Pembahasan mengenai pembuktian memberi wajah baru, khususnya perubahan terhadap alat bukti. Topik Rancangan KUHAP mengenai “*Scientific Evidence*” tidaklah akan menghasilkan suatu pemahaman yang ekstensi, karena pemaknaan *evidence* ini tidaklah selalu berkaitan dengan Penerapan Hukum Acara dan Sistem Pembuktian, tetapi juga berkaitan dengan asas-asas Hukum Pidana Materiel pada KUHAPidana maupun produk khusus seperti halnya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2001 .

Berkaitan dengan *Scientific Evidence*, yang perlu mendapat atensi adalah mengenai alat bukti yang diatur dalam KUHAP dan revisi pembuktian

yang diatur pada UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Tindak Pidana Korupsi. Justru dalam penegakan hukum yang berkaitan dengan Pembuktian adalah menemukan pola dan mekanisme yang sedemikian rupa sehingga persoalan Pembuktian dapat menjadi sarana pemicu solutif yang beralasan, misalnya dengan cara: (1) memperluas alat bukti "Surat" mengganti alat bukti "Petunjuk" yang dapat diadopsir melalui Pasal 26A dari UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan akan dibapus dalam Rancangan KUHAP, (2) memperluas kewenangan penyidikan termasuk dalam masalah wiretaping (penyadapan) sebagaimana diatur pada Penjelasan Pasal 26 UU. No.31 Tahun 1999, ataupun (3) dengan mekanisme yang lain, yaitu dengan menerapkan asas Pembalikan Beban Pembuktian atau *The Reversal Burden of Proof* (*Omkering van het Bewijslast*) sebagaimana akan Penulis kemukakan di bawah ini.

Memang, asas umum mengenai pembuktian mengatur alat bukti pada Pasal 184 KUHAP yaitu: a) Keterangan Saksi, b) Keterangan Ahli, c) surat, d) Petunjuk, e) Keterangan Terdakwa. Namun demikian, kontradiksi terhadap substansi pembuktian ini tercantum sesuai dengan Pasal 26 A yang mengatur alat bukti Petunjuk pada Pasal 188 ayat 2 KUHAP, khususnya untuk Tindak Pidana Korupsi diperluas, yang juga dapat diperoleh dari:

- Alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima atau *disimpan secara elektronik* dengan *alat optik atau yang serupa dengan itu*, dan
- Dokumen, yakni setiap rekaman dan atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang diatas kertas, benda fisik apapun selain kertas maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka atau perforasi yang memiliki makna .

Dalam Penjelasan atas ketentuan ini, yang dimaksud dengan "*disimpan secara elektronik*" misalnya data yang disimpan dalam mikro film, *compact disk read only memory* (CD-ROM) atau *write once read many* (WORM) .

Yang dimaksud dengan "*alat optik atau yang serupa dengan itu*" dalam ayat ini tidak terbatas pada data penghubung elektronik (*electronic data interchange*), surat elektronik (*e-mail*), telegram, telex dan faksimili.

Sebatasnya perluasan alat bukti berupa “*scientific evidence*” dalam bentuk alat bukti “Petunjuk” ini karena dalam rumusan pembahasan masih terdapat *debatable* diantara para perumus mengenai sulitnya pembuktian dan disalahgunakannya (penyimpangan) dari para penegak hukum terhadap perluasan alat bukti tersebut, pula secara teknis, alat bukti berupa teknologi informasi ini memiliki dinamisasi yang polemik.

Rancangan KUHAP menempatkan alat bukti Surat dan Bukti Elektronik dengan memberikan perluasan maknanya sama seperti yang dinyatakan pada Pasal 26A UU No.20 Tahun 2001 mengenai Petunjuk. Surat adalah informasi yang diucapkan, dikirim, diterima atau *disimpan secara elektronik* dengan *alat optik atau yang serupa dengan itu*, termasuk setiap rekaman dan atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang diatas kertas, benda fisik apapun selain kertas maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka atau perforasi yang memiliki makna .

Pada Pasal 399 Ned. Sv dan Rancangan KUHAP versi Prof. Oemar Seno Adji maupun Pasal 175 Rancangan KUHAP Nasional 2008, “Pengamatan Hakim” atau “*eigen waarneming van de rechter*” dimasukan sebagai salah satu alat bukti sah yang mengikuti sistem pembuktian dalam Hukum Pidana (Formil). Menurut Prof. Dr. (Jur) Andi Hamzah, dalam bukunya Hukum Acara Pidana Indonesia, alat bukti Pengamatan Hakim ini sangatlah essensial karena Hakimlah yang menguasai eksistensi proses persidangan. Lebih-lebih kalau diperhatikan Pasal 188 ayat 3 KUHAP yang menyatakan bahwa penilaian atas kekuatan pembuktian dari suatu Petunjuk dalam setiap keadaan tertentu dilakukan oleh hakim dengan arif lagi bijaksana, setelah ia mengadakan pemeriksaan dengan penuh kecermatan dan kesaksamaan berdasarkan hati nuraninya. Di sini tercermin bahwa pada akhirnya persoalannya diserahkan kepada Hakim. Dengan demikian, menjadi sama dengan “Pengamatan hakim” sebagai alat bukti. Apa yang disebut “Pengamatan Hakim” ini harus dilakukan selama sidang saja. Apa yang telah dialami atau diketahui oleh hakim sebelumnya tidak dapat dijadikan dasar pembuktian, kecuali kalau pembuktian atau peristiwa itu telah diketahui oleh umum.

Nantinya, alat bukti dalam Pasal 175 Rancangan KUHAP Nasional sedikit tidak menyerupai KUHAP Belanda yang terdiri dari : a) *Barang bukti*, b) *Surat-surat*, c) *bukti elektronik*, d) *Keterangan Seorang Ahli*, e) *Keterangan Seorang Saksi*, f) *Keterangan Terdakwa* dan g) *Pengamatan Hakim*.

Hal ini merupakan *mixed evidence system*, khususnya dengan sistem penyusunan alat bukti dalam sistem anglo-saxon, khususnya Amerika Serikat yang mengenal alat bukti berupa: a) *Real Evidence* (Bukti Sesungguhnya), b) *Documentary Evidence* (Bukti Dokumentar), c) *Testimonial Evidence* (Bukti Kesaksian), d) *Judicial Notice* (Pengamatan Hakim). Masih terjadi pembahasan mengenai perlu tidaknya dimasukan “barang bukti” sebagai salah satu alat bukti dalam KUHAP nantinya .

Pada sistem pembuktian di Indonesia dan Belanda tidak dikenal alat bukti *Real Evidence*, dan *Real Evidence* ini pernah dipertanyakan oleh Prof. Dr. Iur. Stephen C. Thaman, Guru Besar dari St. Louis University dan Berkeley University yang sudah 2 kali hadir di Indonesia untuk memberikan sumbang dan saran pendapat atas Rancangan KUHAP. *Real Evidence* berupa obyek materiel yang terdiri dari namun tidak terbatas pada obyek penggunaan tindak pidana dan dianggap sebagai alat bukti yang essensial dibandingkan alat bukti yang lainnya, karenanya alat bukti ini disebut sebagai “*Res Ipsa Liquitor*” atau “*speaks for itself*”, karena alat bukti Real Evidence ini yang akan berbicara mengenai adanya dugaan tindak pidana tersebut, artinya sebagai alat bukti yang sangat dominan menentukan adanya dugaan tindak pidana yang dilakukan seseorang .

Apabila dalam sistem *anglo-saxon*, *Real Evidence* sebagai “alat bukti”, sedangkan pada sistem *continental* (Belanda dan Indonesia), real evidence itu hanyalah sebagai “barang bukti” yang perlu diidentifikasi oleh saksi ataupun tersangka/terdakwa, agar barang bukti itu memiliki nilai sebagai alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim, karena itulah *Real Evidence* tidak dapat diterapkan dalam sistim pembuktian di Indonesia mengingat sistem pembuktian *negatief wettelijk* yang mendasarkan dengan minimum 2 alat bukti menurut undang undang ditambah dengan keyakinan hakim untuk melakukan pemidanaan, sedangkan real evidence hanyalah sebagai obyek materiel yang memperkuat keyakinan Hakim, bukan alat bukti, tetapi hanya barang bukti .

- **Wiretapping – Penyadapan Sah**

Polemik penyadapan hubungan komunikasi terhadap komunitas publik maupun privasi selalu merebak dan menimbulkan pro-kontra. Sebab, hal itu membawa akibat tidak saja terhadap soal kebebasan privasi, tapi juga hak mendasar dari komunitas yang memiliki “*verschoningsrecht*”. seperti pers untuk tidak memberikan keterangan tentang siapa narasumbernya. Beberapa waktu lalu, muncul kasus wartawan *Tempo* bernama Metta Dharmasaputra, yang mengadu ke Dewan Pers setelah mangkir sekali terhadap pemanggilan penegak hukum (Polisi) yang akan menyelidiki komunikasi antara wartawan tersebut dan Vincentius Amin Sutanto pada saat pelariannya ke Singapura.

Pengaduan Metta dan *Tempo* didasarkan adanya penyadapan pembicaraan telepon antara Metta dan Vincentius Amin Sutanto, terpidana kasus pembobolan PT Asia Agri, yang berada di Singapura. Polda Metro Jaya membantah adanya penyadapan, tetapi yang dilakukan adalah mencari seorang buron, yang dalam melacak buron ini polisi menemukan hubungan komunikasi antara Metta dan Vincentius. Sehingga, penyelidik memanggilmnya untuk dimintai keterangan di Polda Metro Jaya. Meski sebelumnya membantah penyadapan, akhirnya Kapolri mengakui bahwa telepon wartawan ini “tersadap”. Masalahnya, apakah dibenarkan penyadapan terhadap komunitas pers dalam rangka menjaga rahasia narasumbernya.

Komunitas pers merupakan suatu profesi mulia. Karena itu, pers memiliki suatu imunitas dalam menjalankan profesinya, antara lain *Verschoningsrechts* atau hak tolak memberikan keterangan mengenai narasumber yang wajib dijaga kerahasiannya. Hak tolak ini bersifat universal, baik dalam sistem pers Kontinental maupun *Anglo Saxon*, terhadap relasinya dengan hukum perdata maupun hukum pidana. Imunitas pers ini harus dihargai, mengingat relasi pers, masyarakat, dan negara merupakan interelasi sosial sekaligus *social trust* yang diberikan oleh masyarakat dan negara kepada pers.

Sehingga seorang wartawan, seperti Metta, adalah tidak dalam kapasitas bersaksi. Karena itu dia berhak menolak memberikan keterangan mengenai komunitasnya dengan siapa pun narasumbernya dalam rangka menjalankan tugas jurnalistiknya.

Dalam proses pra-ajudikasi (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan) imunitas atas hak tolak ini bersifat absolut, namun hak tolak menjadi relatif sifatnya dalam proses *ajudikasi* apabila hakim memerintahkan atas dasar *interest of justice* (kepentingan peradilan).

Dalam hal penegak hukum kesulitan memperoleh narasumber (buron), tidaklah pada tempatnya penegak hukum melakukan penyadapan, apakah dalam bentuk “tersadap” maupun memperoleh transkrip komunikasinya. Dalam konteks relasi akademis antara media and *criminal law*, “transkrip komunikasi” terhadap pers merupakan bentuk *quasi wiretapping*, bahkan suatu bentuk sensor dalam arti luas, satu bentuk pengekangan terhadap kemerdekaan pers yang melanggar pasal 4 ayat 2 Undang – Undang No. 40 Tahun 1999. Ini bahkan suatu proses penyimpangan untuk membuka hak tolak dari pers agar diketahui narasumbernya yang sulit diperoleh penegak hukum.

Dalam konstitusi Amerika Serikat, penyadapan merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia., khususnya hak privasi individu. Karena itu diberikan suatu limitasi terhadap penyadapan, baik melalui aturan prosedural maupun substansialnya. Sebagai kontrol agar penyadapan tidak menjadi komoditas kekuasaan, institusi internal dan pengadilan sebagai institusi akhir akan menentukan keabsahaan penyadapan sebagai alat bukti. Penjelasan diatas hanyalah suatu ilustrasi, bahwa penyadapan memiliki limitasi dalam tataran implementasi baik dalam proses penyelidikan maupun penyidikan. Hal ini dikarenakan legalitas asas umum dalam penyadapan yang sangat berkaitan dengan hak privasi seseorang yang dijamin konstitusi dan perangkat perundang-undangannya .

Di Indonesia, Asas umum tentang larangan absolut penyadapan diatur tegas jelas pada Pasal 32 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun demikian, penyadapan akan menjadi larangan relatif sifatnya secara universal apabila dilakukan dengan dasar:

- *Legally by Court Order* berupa perintah pengadilan untuk *interest of justice*, sehingga seringkali dikatakan bahwa Court Order ini didasarkan bagi pelaksanaan kepentingan yang terikat pada regulasi yang berbentuk umum (*General Regulated*), dan adanya pula
- *Legally by Regulated Power* (Kekuasaan sah) berdasarkan kondisi yang sangat mendesak dan bahkan darurat sifatnya, karenanya

pelaksanaan terhadap tindakan ini terikat pada regulasi yang bersifat spesifik dan khusus .

Berkaitan dengan *Legally by Court Order*, permasalahan legalitas yang timbul kaitannya dengan penyadapan adalah pada sifat eksepsionalitas larangan absolut penyadapan. Dalam pemahaman umum, setiap tindakan dwang middelen (upaya paksa), termasuk penyadapan, memerlukan court order (perintah/ijin pengadilan), demikian pula yang ditentukan pada Pasal 83 Rancangan KUHAP, khususnya terhadap tindak pidana (sekitar 20 jenis tindak pidana, termasuk korupsi) yang tidak dapat diungkap jika tidak dilakukan penyadapan. Ijin Pengadilan merupakan syarat dan sifat absolut dari penyadapan, namun demikian, sesuai Pasal 84 ayat 2 Rancangan KUHAP, syarat absolut ini menjadi bersifat relatif atau tidak memerlukan ijin, apabila “dalam keadaan mendesak”, penyadapan dapat dilakukan dengan ketentuan penyadapan tersebut, melalui penuntut umum, harus dilaporkan kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan 2 hari sejak tanggal penyadapan utk memperoleh persetujuan.

Dalam keadaan mendesak meliputi:

- Bahaya maut atau ancaman luka fisik yang serius yang mendesak,
- Permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap keamanan Negara dan atau
- Permufakatan jahat yang merupakan karakteristik tindak pidana terorganisasi.

Sebenarnya, aturan sadap pada Pasal 83 dan Pasal 84 Rancangan KUHAP merupakan amanat tidak langsung dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003 tentang pengujian Pasal 12 ayat 1 huruf a UU KPK, yang menyatakan bahwa untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan untuk penyadapan dan perekaman, Mahkamah Konstitusi berpendapat perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman tersebut. Selanjutnya dikatakan: “*oleh karena penyadapan dan perekaman pembicaraan merupakan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia, dimana pembatasan demikian hanya dapat dilakukan dengan Undang Undang sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Undang Undang dimaksud itulah yang selanjutnya harus merumuskan, antara lain, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan*

dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. Sesuai dengan perintah Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, semua itu harus diatur dengan Undang Undang guna menghindari penyalahgunaan yang melanggar hak asasi". Ditegaskan lebih lanjut : " , maka sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, syarat-syarat dan tata cara tentang penyadapan tersebut harus ditetapkan dengan Undang Undang, apakah dalam UU KPK yang diperbaiki atau dalam Undang Undang lain" .

Berkaitan dengan *Legally by Regulated Power based on Legislation* (Kekuasaan sah berdasarkan UU), permasalahan adalah mengenai kewenangan sah untuk melakukan penyadapan (dan perekaman pembicaraan) diatur berdasarkan suatu UU tertentu diluar aturan yang bersifat umum. Dapat dikatakan bahwa kewenangan penyadapan ini diberikan berdasarkan aturan khusus dalam UU tertentu, sehingga asas *Lex Specialis derogate Legi Generalis* memberikan legalitas kewenangan penyadapan, termasuk syarat dan tata cara yang bersifat khusus. Dengan demikian, dalam pemahaman doktrin, penyadapan yang didasarkan pada *Legally by Regulated Power* berdasarkan UU adalah sebagai eksepsionalitas dan tidak terikat atas penyadapan berdasarkan pemahaman doktrin *Court Order*. Kewenangan KPK melakukan penyadapan dan perekaman pembicaraan diatur berdasarkan *Legally by Regulated Power* yang karenanya sebagai aturan khusus yang tidak terikat pada aturan pada UU yang bersifat umum, meningat perbuatan dan bentuk tindak pidananya dikategorikan sebagai pemaknaan asas "clear and present danger", suatu keadaan yang didasarkan perbuatan yang dianggap sebagai "bahaya yang nyata dan berbahaya" dan karenanya regulasi yang diberlakukan adalah berbasis khusus dan spesifik berdasarkan asas *Lex Specialis* yang tidak terikat pada regulasi umum (KUHP), sehingga prosedural Penyadapan (terhadap tindak pidana khusus, seperti Korupsi, Narkoba, Terorisme) tidak terikat pada *Court Order*. Sebagaimana dikatakan Dr. Reda Manthovani, SH, LL.M, bahwa beberapa Negara besar membolehkan aparat penegak hukum atau

aparatus penyidik untuk melakukan tindakan penyadapan tanpa perintah pengadilan (*without court order*) terhadap komunikasi dari penyalahgunaan sistem komputer yang terlindungi (seperti Australia, Belanda, Perancis) seperti Amerika Serikat berdasarkan Section 203 maupun Section 217 The Patriot Act (Reda Manthovani: Penyadapan vs Privasi, 169-170).

Selain itu, kelak Rancangan KUHAP diundangkan, yang menjadi permasalahan adalah: bagaimana eksistensi aturan sadap yang ada dalam Pasal 12 ayat 1 huruf a UU No. 30 Th. 2002 tentang KPK? . UU KPK merupakan *Lex Specialis* terhadap aturan sadap pada Rancangan KUHAP yang (kelak) berlaku, namun demikian, sebagai *Lex Specialis*, maka asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* tidak mengikat, dan karenanya berkaitan dengan penyadapan (dan perekaman pembicaraan) KPK tetap terikat dan tunduk pada UU No.30 th 2002 tentang KPK. Dengan demikian, berkaitan dengan kewenangan penyadapan (perekaman pembicaraan) yang didasarkan pada "*Legally by Regulated Power*" berdasarkan UU yang khusus dan spesifik adalah berlainan dan berbeda dengan kewenangan penyadapan dengan dasar "*Court Order*".

Memang harus menjadi atensi yang mendasar, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003 tentang pengujian Pasal 12 ayat 1 huruf a UU KPK bahwa syarat-syarat dan tata cara tentang penyadapan tersebut harus ditetapkan dengan Undang Undang, apakah dalam UU KPK yang diperbaiki atau dalam Undang Undang lain, selain itu agar menjadi perhatian pula, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup.

Penyadapan, kecuali "*lawful wiretapping*", sebagai pelanggaran hak asasi manusia, sebelum adanya Rancangan KUHAP, untuk menentukan keabsahan penyadapan diberikan limitasi melalui suatu klasifikasi delik (tindak pidana), yaitu korupsi, narkotik, dan terorisme. Di luar ketiga delik tersebut, tidaklah ada justifikasi hukum yang membenarkan penegak hukum melakukan penyadapan (kecuali adanya perluasan delik atas

regulasi yang baru). Apabila terjadi penyimpangan terhadap aturan penyadapan, hal ini merupakan *illegal secured evidence*, di Indonesia adalah *abuse of power* dalam kategori keperdataan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa, baik pihak yang memberi maupun yang menerima transkrip komunikasi). Karena itu, perlu diperhatikan pula penyadapan terhadap komunitas pers sebagai sosial power, penyadapan yang demikian tidak memiliki suatu legalitas dan justifikasi apapun, yang tentunya berbeda secara absolut terhadap dugaan tindak pidana korupsi yang dibenarkan bagi penyadapannya. Bentuk penyadapan pers diatas ini merupakan sensor pers terselubung yang inkonstitusional.

Kesimpulan yang diberikan secara limitatif ini merupakan eksplanasi terhadap kehendak adanya beberapa catatan pembaharuan KUHAP dan eksistensi lembaga Penyadapan terhadap KUHAP Mendatang, khususnya, yaitu:

1. Bahwa penegasan pembaharuan asas-asas dalam Rancangan KUHAP Juli 2008 (terakhir Rancangan KUHAP Desember 2012), antara lain ketatnya *Legality Principle* yang eksistensi acaranya berdasarkan UU dalam arti formil (“*wet*”); adanya “*Promptly*” *Detained* pada proses penyidikan untuk 5 hari sebagai amanah ICCPR (Amerika Serikat menentukan 2x24 jam); Pembaharuan asas *Evidence* dengan memperkenalkan alat bukti “Pengamatan Hakim” (*Judicial Notice*) dan perluasan alat bukti Surat termasuk dalam pemaknaan elektronik dan optic melalui sarana penyadapan, sekaligus sebagai alat bukti Petunjuk dalam sistem pembuktian yang universal, maupun *Evidence Gathering Abroad*”;
2. Bahwa dengan pendekatan doktrin, yang berkaitan dengan kewenangan penyadapan (perekaman pembicaraan) dapat dibenarkan berdasarkan pada “*Legal by Regulated Power based on Regulation*” adalah berlainan dan berbeda dengan kewenangan penyadapan dengan dasar “*Legally by Court Order*”, yang keduanya sebagai “*lawful wiretapping/interception*” .
3. Bahwa memang harus menjadi atensi yang mendasar, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-I/2003 tentang

pengujian Pasal 12 ayat 1 huruf a UU KPK bahwa syarat-syarat dan tata cara tentang penyadapan tersebut harus ditetapkan dengan Undang Undang, apakah dalam UU KPK yang diperbaiki atau dalam Undang Undang lain, selain itu agar menjadi perhatian pula, adalah pengaturan mengenai siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, atautkah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup.

4. Bahwa tindakan Penyadapan oleh KPK, sesuai doktrin, adalah didasarkan *Legally by Regulated Power* yang mengikat pada bentuk perbuatan yang dikategorikan bersifat darurat, mendesak dan sangat membahayakan (seperti korupsi, narkoba, terorisme). Prinsip dari asas "*the clear and present danger*" adalah dasar yang membenarkan terhadap regulasi yang bersifat khusus dan spesifik, sesuai asas *Lex Specialis*, sehingga terhadap perbuatan yang tidak berbasis *clear and present danger* harus dikategorikan sebagai ikatan regulasi umum yang penyadapannya berbentuk *Legally by Court Order*.

Jakarta, 17 April 2016

Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, SH, MH.

Guru Besar Hukum Pidana/Pengajar Program Pascasarjana

Bidang Studi Ilmu Hukum UI

Memperdebatkan Dasar Kepentingan Penghapusan Surat Perintah Penghentian Penyidikan Dalam Revisi UU KPK

Oleh: Bambang Widjojanto⁷²



A. Pendahuluan

Bila diperhatikan dengan sangat cermat dan teliti, keinginan kuat untuk merevisi UU KPK bukan hanya terjadi pada satu-dua tahun belakangan karena ini sudah disuarakan sejak lebih dari 5 (lima) tahun yang lalu. Di mulai dengan perbuatan yang menguji beberapa bagian pasal tertentu UU KPK melalui proses *judicial review* yang orientasinya ditujukan untuk mendelegitimasi berbagai kewenangan yang dimiliki KPK. Tujuannya sangat jelas sekali agar KPK tidak memiliki kewenangan yang “kuat, tegas dan utuh” di bidang penindakan tindak pidana korupsi.

Prestasi KPK selama 13 tahun pengabdianannya dalam mengemban amanah untuk melakukan pemberantasan korupsi dengan memenangkan semua perkara yang dibawanya ke pengadilan atau biasa disebut 100% *conviction rate* ini membuat KPK menjadi salah satu lembaga penegakan hukum yang disegani dan dihormati di dunia karena reputasinya itu.

Salah satu “penyumbang” terbesar “keberhasilan” KPK karena KPK tidak mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan surat penghentian penyidikan dan/ atau surat keputusan penghentian penuntutan. Dengan tiadanya kewenangan dimaksud maka pilihan para penyelidik, penyidik dan penuntut umum di KPK menjadi sangat jelas, “setiap kasus yang

⁷² Advokat dan Konsultan Anti Korupsi yang pernah jadi Komisioner KPK Tahun 2011-2015.

dinyatakan sebagai tersangka harus melalui suatu forum dan sistem yang transparan dan akuntabel karena “diyakini” telah adanya minimal dua alat bukti yang memperlihatkan kesalahan dari tersangka. Pada titik inilah, KPK tengah dan telah membentuk sistem dan karakter yang bersifat “prudential” dalam penanganan kasus.

Kendati tidak ada dasar faktual dan sosiologis yang sangat kuat, kepentingan untuk mengubah tetapi intensi guna mengubah UU KPK kian menguat dan seolah mendapatkan justifikasi ketika proses kriminalisasi atas pimpinan KPK “berhasil” dilakukan oleh “kuasa kegelapan” berserta “gang dan jaringan” koruptor. Salah satu isu penting yang dijadikan dasar mendelegitimasi UU KPK berkaitan dengan “penghapusan” Pasal 40 UU KPK yang menyatakan “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi”.

Salah satu kegagalan utama pengusul Revisi UU KPK, khususnya, pasal yang mengatur KPK tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penyidikan dan penuntutan, ketidakmampuannya mengajukan alasan yang berbasis pada kajian yang dapat dipertanggungjawabkan. Pendeknya, pengusul perubahan maupun usulan revisi tidak dapat menjelaskannya, apakah ketiadaan kewenangan yang tidak dimiliki KPK itu justru menyebabkan terjadi “kegagalan” penegakan hukum dibidang tindak pidana korupsi? Apakah ada pihak yang dirugikan secara hukum karena adanya Putusan Mahkamah Agung yang membebaskan atau menyatakan seorang terdakwa tidak dapat dibuktikan kesalahannya.

Para pengusul dan usulan Revisi UU KPK yang berkaitan dengan pasal kewenangan untuk mengeluarkan surat penghentian penyidikan dan penuntutan tidak mampu memahami makna “spiritualitas” yang berada di dalam pasal dimaksud; dan nampaknya, ada maksud tertentu yang hendak “dipaksakan” atau ada suatu kepentingan lain yang ditujukan bukan untuk upaya pemberantasan korupsi yang amanah agar penggunaan setiap kewenangan dapat dipertanggungjawabkan akutabilitasnya.

B. Problem dalam Pasal 40 Usulan Revisi UU KPK

Ada beberapa draf Revisi UU KPK yang beredar di masyarakat. Dari draf itu dapat diketahui perkembangan pemikiran atau juga konsistensi

pikiran yang selalu dikemukakan di dalam beberapa Revisi UU KPK dimaksud.

Secara umum sudah dapat disimpulkan 3 (tiga) hal atas beberapa draf Revisi UU KPK, yaitu sebagai berikut: kesatu, revisi tidak didasarkan atas kebutuhan dan kajian yang utuh dan mendalam bagi upaya pemberantasan korupsi yang sistematis. Fakta efektifitas pelaksanaan penghentian penyidikan dan penuntutan yang dilakukan dalam proses penegakan hukum yang dilakukan selama ini belum pernah dikaji secara mendalam ; kedua, Pasal 40 Revisi UU KPK yang diusulkan untuk dirubah, tidak dikemukakan,apa alasan faktual yang dijadikan dasar sehingga diperlukan perubahan dimaksud; danjuga tidak dijelaskan, apa hasil yang diharapkan dari perubahan tersebut; ketiga, terlihat indikasi, adanya kepentingan lain yang hendak “didesakkan dan dipaksakan” di dalam perubahan pasal dimaksud yang tidak ditujukan bagi kepentingan akuntabilitas proses penegakan hukum.

Salah satu draf Revisi UU KPK⁷³ yang mengajukan dan mengusulkan rumusan Revisi Pasal 40 seperti tersebut sebagai berikut:

6. Ketentuan Pasal 40 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 40

Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi.

Bila dilacak di dalam hal menimbang huruf b dan c dalam Revisi UU KPK tersebut, ada beberapa hal yang menarik untuk dikemukakan, yaitu: kesatu, usulan Revisi UU KPK dilakukan karena lembaga pemerintah yang menjalankan tugas di bidang pemberantasan korupsi belum menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien; kedua, pelaksanaan tugas KPK perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan korupsi yang utuh sesuai ketentuan peraturan perundangan. Hal ini dapat dilihat dalam hal menimbang huruf b dan c seperti tersebut di bawah ini:

⁷³ Rancangan Revisi UU KPK di dapatkan dari Perpustakaan KPK.

- b. bahwa lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;
- c. bahwa pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Tidak pernah dapat dijelaskan bahwa peningkatan strategi pemberantasan korupsi yang dikehendaki itu berkaitan dengan harusnya dilakukan perubahan Pasal 40 yang memberikan kewenangan kepada KPK untuk melakukan penghentian penyidikan dan penuntutan. Hal ini dapat dilihat dan dikaji sebagaimana tersebut di dalam Alenia 4 Penjelasan Umum Revisi UU KPK yang menyatakan sebagai berikut:

Namun dalam perkembangannya, kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dirasakan kurang efektif, lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, problem Penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta kelemahan belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga memungkinkan terdapat cela dan kurang akuntabelnya pelaksanaan tugas dan kewenangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Penjelasan di atas tidak secara eksplisit menjelaskan dan menegaskan bahwa KPK sangat memerlukan kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan guna meningkatkan kinerja KPK karena dirasakan kurang efektif dalam upaya pemberantasan korupsi.

Ada penjelasan yang bersifat umum yang tersebut di dalam Surat Keterangan Pengusul di dalam bagian materi yang diusulkan. Disitu disebutkan bahwa penyelidikan dan penyidikan dilakukan dengan menggunakan ketentuan hukum acara yang berlaku. Lebih lanjut dikemukakan:

4. **Penyelidikan dan Penyidikan tetap didasarkan pada ketentuan hukum acara pidana yang berlaku.** Terkait dengan penyelidikan dan penuntutan, KPK diberi wewenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyelidikan dan Penuntutan (SP3) dalam perkara Tindak Pidana Korupsi.

Bilamana digunakan alasan seperti tersebut di atas maka usulan revisi ini telah bertentangan dengan sifat dari tindak pidana korupsi yang dikualifikasi sebagai *extra ordinary crime* tetapi hukum acara pidananya menggunakan hukum acara yang hanya bersifat *ordinary*. Revisi dapat dikualifikasi sebagai Revisi UU KPK “setengah hati” karena dirumuskan tidak untuk mendukung KPK yang ditugaskan untuk memberantas kejahatan yang karakternya bersifat *extra ordinary crime*. Bahkan perlu diajukan pertanyaan refleksi lainnya, apakah Revisi UU KPK memang dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pemberantasan korupsi. Pasal 38 Draf Revisi UU KPK yang menyatakan sebagai berikut:

5. Ketentuan Pasal 38 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 38

Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Alasan-alasan yang dikemukakan seperti tersebut di atas melawan fakta yang telah teruji bahwa KPK yang tidak memiliki kewenangan untuk menghentikan penyelidikan justru berhasil memenangkan semua perkara yang dibawanya ke pengadilan atau biasa disebut *100% conviction rate* sehingga membuat KPK menjadi salah satu lembaga penegakan hukum yang disegani dan dihormati di dunia karena reputasinya itu. Selain itu, para penyelidik, penyidik dan penuntut umum di KPK telah berhasil membangun karakter yang bersifat “prudential” karena “setiap kasus yang dinyatakan sebagai tersangka harus melalui suatu forum dan sistem

yang transparan dan “diyakini” telah adanya minimal dua alat bukti yang memperlihatkan kesalahan dari tersangka.

Ada draf Revisi UU KPK⁷⁴ lainnya yang juga menarik untuk dikaji. Pada draf dimaksud, rumusan usulan perubahan Pasal 40 terdiri dari beberapa ayat. Bila dibandingkan dengan draf yang sudah dibahas sebelumnya maka dapat ditemukan beberapa perbedaan, yaitu antara lain:

1. kesatu, alasan penghentian penyidikan harus disertai alasan dan bukti yang cukup tetapi tidak ada penjelasan, apa yang dimaksud dengan alasan dan bukti yang cukup;
2. kedua, KPK tidak berhak melakukan penghentian Penuntutan;
3. ketiga, penghentian penyidikan dimaksud harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas dengan periode waktu tertentu;
4. keempat, Pimpinan KPK dapat mencabut penghentian penyidikan apabila ditemukan hal-hal baru yang dapat membatalkan alasan penghentian;
5. kelima, tidak ada penjelasan, apa yang dimaksud dengan hal-hal baru yang dapat dijadikan dasar alasan pencabutan penghentian.
6. Adanya keterlibatan institusi Dewan Pengawas yang bukan organ penegak hukum dalam penghentian penyidikan yang potensial mengintervensi proses penegakan hukum.

Adapun rincian rumusan Pasal 40 pada draf Revisi UU KPK yang berbeda dengan draf sebelum adalah sebagai berikut:

Pasal 40

- (1) Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi.
- (2) Penghentian penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai alasan dan bukti yang cukup.
- (3) Penghentian penyidikan harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan.
- (4) Penghentian penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dicabut oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi apabila

ditemukan hal-hal baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan.

⁷⁴ Rancangan Revisi UU KPK ini berbeda dengan yang sebelumnya dan juga berasal dari Perpus-takaan KPK.

Pada draf dibawah ini sama dengan draf lainnya, menyatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam pemberantasan korupsi; dan diperlukannya peningkatan pelaksanaan tugas KPK melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dikemukakan sesuai rumusan pasal yang tersebut di bawah ini:

- b. bahwa lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;
- c. bahwa pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Alenia ke empat di dalam Penjelasan Umum Revisi UU KPK di bawah ini juga tidak menjelaskan secara eksplisit, mengapa KPK memerlukan kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan atau apakah kewenangan itu memang sangat diperlukan guna meningkatkan kinerja KPK yang dirasakan kurang efektif dalam upaya pemberantasan korupsi.

Namun dalam perkembangannya, kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dirasakan kurang efektif, lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, problem Penindakan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta kelemahan belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga memungkinkan terdapat cela dan kurang

akuntabelnya pelaksanaan tugas dan kewenangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berdasarkan seluruh uraian yang telah dikemukakan di atas maka diketahui ada beberapa draf revisi UU KPK yang beredar di masyarakat. Pemerintah sendiri maupun parlemen belum sepenuhnya menyosialisasikan kepada publik, draf yang akan dijadikan pembahasan yang memang sudah diambilalih menjadi usulan inisiatif parlemen. Itu sebabnya, timbul pertanyaan, apakah draf revisi UU KPK sudah memuat rumusan pasal-

pasal yang benar-benar berpijak pada kebutuhan faktual yang didasarkan atas kajian yang dapat dipertanggungjawabkan. Pada konteks itu, naskah akademis menjadi penting dan relevan. Ketidakmampuan menunjukkan naskah akademis adalah indikasi awal bahwa revisi dimaksudkan bukan untuk meningkatkan upaya pemberantasan korupsi;

Secara umum sudah dapat disimpulkan 3 (tiga) hal atas beberapa draf Revisi UU KPK seperti telah dikemukakan di atas, yaitu sebagai berikut:

1. kesatu, revisi tidak didasarkan atas kebutuhan dan kajian yang utuh dan mendalam bagi upaya pemberantasan korupsi yang sistematis. Fakta efektifitas pelaksanaan penghentian penyidikan dan penuntutan yang dilakukan dalam proses penegakan hukum selama ini, belum pernah dikaji secara utuh dan mendalam ;
2. kedua, Pasal 40 Revisi UU KPK yang diusulkan untuk dirubah, tidak dikemukakan, apa alasan faktual yang dijadikan dasar sehingga diperlukan perubahan dimaksud; dan juga tidak diungkapkan, apa hasil yang diharapkan dari perubahan tersebut;
3. ketiga, terlihat indikasi, adanya kepentingan lain yang hendak “didesakkan dan dipaksakan” di dalam perubahan pasal dimaksud yang tidak ditujukan bagi kepentingan akuntabilitas proses penegakan hukum;
4. keempat, tidak ada satupun penjelasan atau rumusan pasal yang menjelaskan, mengapa diperlukan kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan;
5. kelima, pengaturan mengenai pelaksanaan penghentian penyidikan dan penuntutan masih belum yang tersebut d dalam Pasal 40 draf revisi UU KPK belum cukup utuh karena masih menimbulkan berbagai pertanyaan, seperti: apa yang dimaksud dengan alasan dan bukti yang cukup sebagai syarat penghentian penyidikan serta apa yang dimaksud dengan hal-hal baru yang dapat membatalkan suatu penghentian penyidikan.

C. Problem Penghentian Penyidikan Dalam Praktek Penegakan Hukum

Ada yang menarik untuk diperhatikan lebih teliti, kaitan antara pemberitahuan dimulainya penyidikan dengan penghentian penyidikan. Di dalam hukum acara telah dikemukakan dengan tegas “ Dalam hal penyidik

telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum”.⁷⁵ Ada tabel yang dapat memperlihatkan pelaksanaan Pasal 109 ayat (1) KUHAP seperti tersebut dibawah ini.⁷⁶ Pada tabel dibawah ditemukan suatu fakta, soal rekapitulasi Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dengan rekapitulasi Penerimaan Berkas Tahap Pertama. Rincian rekapitulasi dimaksud tersebut dibawah ini:

Tabel 13
Rekapitulasi Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)

No	Uraian	Jumlah SPDP
1	Sisa Periode Tahun 2013	23.617 SPDP
2	Masuk Periode Januari s/d Desember 2014	143.187 SPDP
	Jumlah	166.057 SPDP
3	Diselesaikan	
	Dihentikan oleh Penyidik	1.081 SPDP
	Menjadi Berkas Tahap II	134.057 SPDP
Jumlah		135.138 SPDP

Tabel 14
Rekapitulasi Penerimaan Berkas Perkara Tahap I (PERTAMA)

No	Uraian	Jumlah Berkas
1	Sisa Periode Tahun 2013	24.299 Berkas
2	Masuk Periode Januari s/d Desember 2014	134.057 Berkas
	Jumlah	1.356 Berkas
	Diselesaikan	
3	Lengkap	120.011 Berkas
4	Dikembalikan Kepada Penyidik (P.18/ P.19)	8.604 Berkas
	Dapat Dilengkapi	
	Tidak Dapat Dilengkapi	7.833 Berkas
	Tidak Dikembalikan ke Penuntut Umum	4.302 Berkas
Jumlah		140.750 Berkas

Tabel di atas menjelaskan beberapa hal, yaitu antara lain: kesatu, ada ribuan kasus yang SPDP nya menjadi tunggakan perkara pada tahun sebelumnya dan tunggakan tersebut bersifat *sustainable* pada tahun

⁷⁵ Pasal 109 ayat (1) Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.

⁷⁶ Choky R Ramadhan, Gugatan Konstitusional Pra Penuntutan Perkara PIDUM, Pemaparan pada Seminar Nasional Universitas Brawijaya 10 Desember 2015.

berikutnya dan kemudian akan terakumulasi yang jumlahnya akan kian banyak; kedua, ada jumlah tunggakan SPDP di atas 20.000 kasus. Jumlah rekapitulasi SPDP yang tidak tertangani, dihentikan penyidik hingga tidak jelas penanganannya adalah jumlah yang tidak sedikit. Lebih dari itu, ada sejumlah pihak pencari keadilan yang dirugikan oleh penegak hukum karena ketidakjelasan proses penegakan hukum; ketiga, ada ribuan perkara yang tidak pernah dapat dilengkapi Penyidik dan sebagiannya tidak pernah dikembalikan ke Penuntut Umum.

Dari fakta ini dapatlah dikemukakan dan digambarkan kualitas “jenis keadilan dan kepastian hukum” yang diberikan aparat penegakan hukum. Di sisi lainnya juga dapat dibayangkan, apa yang dirasakan oleh para pencari keadilan yang kasusnya tidak akan pernah diselesaikan atau pihak-pihak yang dirugikan karena status hukumnya “disandera” dan “digantung” tanpa kejelasan.

Persoalan SPDP di atas mempunyai kaitan erat dengan persoalan penghentian penyidikan. Pada Pasal 109 ayat (2) dikemukakan “Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum maka penyidik memberitahukan hal itu pada penuntut, tersangka atau keluarganya”.⁷⁷

Kaitan antara SPDP dengan Penghentian Penyidikan dapat dianalisis dari hasil rekapitulasi SPDP di atas. Ada proses penyidikan yang berkasnya dinyatakan tidak lengkap tetapi penyidik tidak pernah melengkapinya lagi atau prosesnya berlarut-larut sehingga menimbulkan ketidakpastian. Dengan demikian, ada berkas yang tidak dikirimkan ke penuntut umum, tidak dapat dilengkapi dan juga tidak dikembalikan. Proses penyidikan yang sedemikian tidak akan mungkin dapat dilanjutkan. Berkas Perkara ini seyogianya dikualifikasi sebagai tidak cukup bukti karena memang penyidik tidak melengkapi petunjuk yang diberikan penuntut umum dan biasa saja peristiwa pada berkas itu bukan merupakan tindak pidana.

Berbagai problem yang berkaitan dengan SPDP ternyata juga menyangkut akuntabilitas kinerja dari penyidik serta ketidakpastian dan ketidakadilan bagi pihak yang dirugikan, baik pelapor maupun tersangka dan pihak lainnya. Bagi kepentingan “para korban” yang

⁷⁷ Pasal 109 ayat (2) Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana

sudah ditersangkakan, hak agar dilakukan penghentian penyidikan menjadi material dan relevan untuk melindungi kepentingan pihak yang ditersangkakan karena kinerja yang tidak profesional dari penyidik dalam menangani tindak pidana umum. Bagi kepentingan penyidik, penghentian penyidikan juga penting karena fakta proses penyidikan tidak akan mungkin dilanjutkan lagi. Pada titik ini selalun ada sinyalemen yang perlu dikaji lebih mendalam, adanya potensi tindakan koruptif dalam penentuan status tersangka maupun penghentian tindak penyidikan.

Berdasarkan uraian di atas dan pengalaman sebagai penegak hukum dan hasil diskusi dengan kolega lainnya maka di dalam pelaksanaan proses penyidikan dalam kaitannya dengan fungsi prapenuntutan, ada beberapa tantangan yang biasa terjadi, yaitu antara lain:

1. Ada pemeriksaan yang sudah dilakukan tetapi tidak jelas tahapannya, penyelidikan atau penyidikan.
2. Ada pemeriksaan untuk penyidikan tetapi tidak pernah dikirimkan SPDP nya atau terlambat dikirimkan SPDP nya.
3. Ada pemeriksaan untuk penyidikan dan pemberitahuan SPDPnya dikirimkan tetapi tidak pernah jelas sejauhmana proses pemeriksaan telah dilakukan;
4. Ada penyidikan yang sudah selesai dan kemudian dibuatkan Berkas Perkara dan berkas dimaksud sudah dikirimkan. Ada Berkas Perkara yang kemudian dikembalikan lagi dengan disertai petunjuk tetapi tidak jelas penyelesaian petunjuknya.
5. Ada yang petunjuknya sudah direspon tetapi dianggap tidak lengkap sehingga dikembalikan lagi untuk dilengkapi tetapi tidak ada kepastian limit waktunya sehingga merugikan kepentingan pihak yang diperiksa dan ditersangkakan.

Pada keseluruhan proses di atas dapat saja terjadi karena sesungguhnya peristiwa dan fakta-fakta yang diperiksa melalui proses penyidikan dan kemudian dibuatkan berkas perkaranya tidak memuat cukup bukti dan bukan merupakan tindak pidana sehingga tidak dapat dilengkapi oleh penyidik sesuai petunjuk penuntut umum.

Pertanyaan yang perlu diajukan, apakah alasan faktual di atas berupa ketidakprofesionalan penyidik dan adanya pihak justisiabel yang dirugikan tersebut dapat dijadikan dasar untuk mengubah UU KPK. Apakah

sudah dilakukan kajian yang mendalam yang melihat secara teliti proses penanganan kasus korupsi yang dilakukan KPK yang memiliki standar profesionalitas dan kualitas pelayanan yang berbeda. Dalam konteks itu, apakah masih diperlukan adanya kewenangan penghentian penyidikan?

D. Praktik dan Pengalaman Penyidikan Kejahatan Korupsi KPK Yang Nir Penghentian Penyidikan

Ada baiknya juga melihat satu kasus lain yang cukup menarik yang ditangani oleh para penegak hukum dan kemudian disimulasikan bila ditangani oleh KPK. Pada akhir tahun lalu, tepatnya pada Oktober 2015, ada berita yang sangat menggagetkan, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur mengumumkan bahwa Tri Risma menjadi Tersangka sesuai dengan SPDP yang dikirimkan oleh pihak Kepolisian Jawa Timur. Ketika itu, Tri Risma baru saja ditetapkan sebagai kandidat untuk maju sebagai calon kepala daerah Kota Surabaya.

Paska pengumuman itu tidak terjadi saling berbantahan diantara penegak hukum. Di dalam salah satu berita dikemukakan *"Kapolri Jenderal Polisi Badrodin Haiti membantah adanya penetapan tersangka terhadap mantan Wali Kota Surabaya, Tri Rismabarini terkait kasus Pasar Turi. "Enggak ada. Saya sudah telepon Kapolda Jawa Timur. Itu enggak ada. Enggak tahu informasi yang beredar itu dari mana sumbernya," tegas Badrodin saat dikonfirmasi merdeka.com, Jumat (23/10).*

Sementara itu, *"Prasetyo justru mengkritik statemen Kapolri Jenderal Badrodin Haiti yang ingin polisi tak memproses hukum para calon kepala daerah jelang pilkada dimulai karena dapat mengganggu pelaksanaan pilkada. Menurut dia, yang bikin pilkada terganggu justru sikap polisi yang tidak mengakui Risma jadi tersangka. "Ya makanya, kenapa harus seperti itu. Kalau misalnya itu nggak bener, berarti ada penyesatan. Ada upaya-upaya untuk mengganggu pelaksanaan Pilkada. Coba tanya langsung kepada Polda Jatim, soalnya Kejaksaan menerima SPDP itu,"⁷⁸*

Berita lebih lanjut Tri Risma yang dikemukakan di dalam berbagai media *on line* dapat dikemukakan seperti tersebut di bawah ini:

⁷⁸ Merdeka .Com, Jaksa Agung sebut polisi aneh tak akui Risma jadi tersangka, Jumat, 23 Oktober 2015, jam 19:37



JAKARTA, Indonesia (UPDATED) — Kejaksaan Tinggi Jawa Timur mengumumkan bahwa Polda Jawa Timur telah menjerat mantan Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang dalam kasus pemindahan kios Pasar Turi.

"Iya, kami sudah menerima SPDP terhadap Risma, dari Polda Jatim pada 30 September lalu untuk kasus Pasar Turi," kata Kepala Seksi Penerangan Hukum Kejaksaan Tinggi Jawa Timur Romy Ariezayanto, Jumat, 23 Oktober 2015. Pasal yang dituduhkan menurut Romy adalah Pasal 421 KUHP tentang penyalahgunaan wewenang.



Namun keterangan Romy dibantah oleh Polda Jawa Timur. "Tidak benar itu, tidak ada. Bu Risma bukan tersangka," kata Kapolda Jawa Timur Irjen Anton Setiadi.

REPUBLIKA.CO.ID, JAKARTA — Kapolri Jenderal Badrodin Haiti membantah jika Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini menjadi tersangka dalam kasus Pasar Turi. "Sudah saya hubungi Kapolda Jawa Timur. Dia membantah. Itu (penetapan Risma sebagai tersangka) tidak benar," ujarnya via elakui pesan singkat, Jumat (23/10).



Merdeka.com - Jaksa Agung Muhammad Prasetyo akui sudah menerima laporan tentang Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) kasus pasar Turi dengan tersangka Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini. Prasetyo justru menilai aneh jika polisi membantah jika Risma belum menjadi tersangka. Prasetyo justru mengaitkan statemen Kapolri Jenderal Badrodin Haiti yang ingin polisi tak memproses hukum para calon kepala daerah jelang pilkada dimulai karena dapat mengganggu pelaksanaan pilkada. Menurut dia, yang bikin pilkada terganggu justru sikap polisi yang tidak mengakui Risma jadi tersangka. "Yamaknya, kenapa harus seperti itu. Kalau misalnya itu negakbener, berarti ada upaya-upaya untuk mengganggu pelaksanaan Pilkada. Coba tanya langsung kepada Polda Jatim, soalnya Kejaksaan menerima SPDP itu," pungkasnya.

Paska berbantahan antara penegak hukum, tidak jelas kasus SPDP yang menyatakan Tri Risma sebagai Tersangka dalam kasus Pasar Turi. Berbagai pihak menyatakan, jika saja Tri Risma bukan orang partai berkuasa atau setidaknya mendapatkan “perlindungan” dari kekuasaan, ujung dari persoalan ini tentu akan menjadi berbeda sekali dengan apa yang saat ini terjadi.

Berdasarkan masalah seperti tersebut di atas maka dapat dilihat 2 (dua) hal menarik, yaitu: praktik penegakan hukum dan aturan perundangan. Kedua hal menarik itu dapat dikaitkan dengan masalah kewenangan penghentian penyidikan.

Pada praktik penegakan hukum di KPK, sejak dalam proses penyelidikan ada keterlibatan yang intensif antara penyidik, penyidik dan penuntut di dalam proses penanganan suatu kasus. Pada tahapan ini, penerapan salah satu asas penting di dalam KUHP, yaitu “sederhana, cepat dan biaya ringan” dilakukan secara konsisten; serta sekaligus mengintegrasikan sistem peradilan di dalam tahapan penyelidikan, penyidikan dan prapenuntutan.

Pada proses pemeriksaan sedemikian disimulasikan dalam penanganan kasus Tri Risma maka tidak akan ada persoalan “berbantah-bantahan” diantara penegak hukum, tidak akan ada persoalan penyidik tidak melaporkan dimulainya penyidikan atau SPDP yang sudah disampaikan tetapi diingkari dan tidak ada berkas perkara yang “bolak-balik” antara

penyidik dan penuntut umum yang disebagiannya menyebabkan penanganan perkara menjadi berlarut-larut atau perkara menjadi tidak jelas.

Forum dan proses ekspose dari setiap tahapan juga menjadi bagian mekanisme yang dilakukan di KPK. Dari tahapan pengaduan masyarakat ke tahapan lainnya, ada proses eksposenya, begitupun dari tahapan penyelidikan ke tahapan penyidikan. Dalam setiap proses tersebut dilibatkan berbagai pihak lainnya, tidak hanya antara penyidik dan penyidik saja tetapi juga melibatkan penuntut umum, pejabat struktural dan komisioner KPK.

Ada 3 (tiga) alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan penghentian penyidikan sesuai Pasal 109 ayat (2) KUHAP, yaitu: tidak terdapat cukup bukti, peristiwa bukan merupakan tindak pidana dan dihentikan demi hukum. Bilamana kasus Tri Risma disimulasi menggunakan mekanisme yang ada di KPK maka semua proses itu dimulai kajiannya di tahapan pra penyelidikan (pengaduan masyarakat) dan penyelidikan untuk dikualifikasi, apakah unsur delik yang dijadikan dasar tuduhan serta apakah sudah memiliki dua alat bukti yang kuat sebelum dinyatakan ada tidaknyaseseorang ditetapkan sebagai tersangka.

Pada keseluruhan proses ditahap penyelidikan itu, pihak penyidik dan penuntut umum sudah terlibat serta pada proses ekspos maka pejabat struktural dan Pimpinan KPK juga terlibat secara intensif. Di dalam tahapan ini juga sudah dapat dipanggil ahli untuk didengar keterangannya sesuai dengan pengetahuan dan keahliannya.

Pada keseluruhan proses di atas maka telah terjadi: kesatu, proses pemberian petunjuk dan penyempurnaan penyelidikan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 huruf b KUHAP; kedua, dilakukannya efisiensi fungsi koordinasi dan konsolidasi diantara penyidik, penyidik dan penuntut umum terhadap suatu kasus tertentu. Unsur penegak hukum sudah mengetahui adanya suatu proses penyelidikan. Hal ini sudah sekaligus menerapkan Pasal 109 ayat (1) KUHAP mengenai dimulainya penyidikan sudah diketahui semua pihak; ketiga, adanya uji sah secara terbatas melalui forum ekspose yang melibatkan pihak yang lebih luas lagi. Inilah salah satu penerapan dari prinsip “prudential” atau kehati-hatian; keempat, adanya penerapan asas KUHAP, khususnya menyangkut asas

cepat, sederhana dan biaya ringan karena semua penegak hukum sudah terlibat sedar awal sehingga mengefisienkan waktu pemeriksaan, membuat prosesnya menjadi sederhana dan menekan biaya; kelima, dilakukan prinsip *due process of law* sebagai dasar *criminal policy* sesuai KUHAP dimana akuntabilitas kewewenangandikendalikan agar proses pemeriksaan dan pengendalian penanganan perkara menjadi lebih terkontrol dan dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya.

Dengan proses seperti di atas maka tidak hanya tidak ada pihak-pihak penegak hukum yang mengingkari dan menegasikan proses pemeriksaan yang sedang berlangsung, tidak akan ada juga pihak yang sudah dinyatakan sebagai tersangka tetapi 2 (dua) alat bukti yang membuktikan kesalahannya belum di dapatkan; dan juga potensi problem “bolak balik” berkas perkara dalam penerapan Pasal 138 ayat (1) dan (2) KUHAP yang dapat terjadi tanpa batas waktu dapat datasi dan dikendalikan sehingga tidak merenggut hak atas kepastian hukum para justisiabel atau warga Negara pencari keadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945.

Bilamana ada kepentingan “perkara ditutup demi kepentingan hukum” sebagaimana diatur di dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 85 KUHAP, yaitu antara lain: *ne bis in idem* dan kadaluarsa maka seluruh proses itu dapat diselesaikan pada tahapan penyelidikan dan bukan pada tahap penyidikan. Bilamana ada Tersangka yang meninggal pada tahap pemeriksaan di tingkat penyidikan maka penyidikan dengan sendirinya berhenti dan hapus menurut hukum

Proses dan mekanisme yang di dalam penanganan perkara di KPK juga sekaligus meminimalisir problem sistemik penerapan prinsip *dominus litis* (*procuruer die de procesvoering vastselat*) berupa pengendalian proses perkara dari tahapan awal penyidikan sampai dengan pelaksanaan proses eksekusi suatu putusan. Dengan demikian penerapan asas *dominus litis* telah dilakukan oleh KPK sebagaimana tersebut di dalam Pasal 11 Guidelines on the Role of Prosecutors yang berlaku secara universal. Dimana asas ini juga diadopsi oleh Eight United Nation Congress on The Prevention of Crime dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8 di Havana pada tahun 1990 dan di Indonesia juga telah eksplisit diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XII/2013.

E. Kesimpulan

Revisi UU KPK tidak akan berhasil tanpa dukungan masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan utama yang juga penerima dampak terbesar kejahatan korupsi. Ada indikasi kuat proses Revisi UU KPK ini justru menegasikan partisipasi publik. Bisa saja proses ini dipaksakan dan akhirnya “*legal*” karena mengikuti proses di parlemen tapi dapat dipastikan proses dan hasilnya tidak *legitimated* karena tidak berbasis pada aspirasi publik dan berpijak pada kepentingan yang hakiki dan subtil bagi pemberantasan korupsi.

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka dapat dikemukakan suatu kesimpulan, yaitu sebagai berikut: kesatu, rumusan Pasal 40 Revisi UU KPK diajukan tanpa diawali dengan kajian sehingga dapat dipertanggungjawabkan dasar kepentingannya; kedua, tidak ada Naskah Akademis yang dapat dijadikan rujukan untuk mempertanggungjawabkan rumusan pasal dimaksud; ketiga, rumusan Pasal 40 ayat (2) yang mengatur diperlukannya alasan dan bukti yang cukup untuk menghentikan penyidikan tanpa disertai penjelasannya maka potensial menimbulkan problem dalam penerapan pasal dimaksud; keempat, melibatkan unsur lain selain penegak hukum dalam menjalankan suatu tindakan hukum telah melanggar prinsip independensi menjadi syarat mutlak dalam proses law enforcement; kelima, rumusan Pasal 40 ayat (4) potensial menimbulkan masalah karena tidak ada penjelasan, apa yang dimaksudkan dengan “ditemukannya hal-hal baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan”.

Pada prinsipnya, tidak diperlukan kewenangan untuk menghentikan penyidikan dalam penanganan kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh KPK karena tidak adanya faktor-faktor yang dapat menjadi alasan diperlukannya kewenangan itu. Lebih jauh dari itu, KPK secara internal sudah mengatur sendiri penghentian penyelidikan bilamana dalam proses penyelidikan untuk menentukan seorang tersangka memang tidak ditemukan cukup bukti, peristiwa dimaksud bukan tindak pidana dan subyek hukumnya tidak termasuk dalam lingkup kewenangan KPK sesuai Pasal 11 UU KPK.

Depok, Awal Mei 2016

Pengawasan *Yes*, Dewan Pengawas *Not Yet*

Oleh: Denny Indrayana⁷⁹



Rancangan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (RUU KPK) per 1 Februari 2016 memunculkan sebuah organ baru di dalam KPK yaitu, Dewan Pengawas. Pengaturan organ ini terdapat dalam satu bab yang terdiri dari enam pasal, dan mengatur tentang kewenangan, tugas, serta syarat-syarat pengangkatan anggota Dewan Pengawas. Dalam Pasal 37B ayat (1) diatur, Dewan Pengawas mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK; menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan KPK; melakukan evaluasi kinerja Pimpinan KPK secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun; dan menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan KPK. Selain kewenangan yang diatur dalam Pasal 37B ayat (1) di atas, Dewan Pengawas juga memiliki kewenangan memberikan izin penyadapan (Pasal 12A ayat (1) b).

Tulisan ini akan fokus mengulas apakah keberadaan Dewan Pengawas itu memang diperlukan? Dalam menjawab pertanyaan tersebut, analisa dimulai dengan melihat relasi kekuasaan dan pengawasannya; jenis-jenis pengawasan—termasuk bagi lembaga negara independen; bagaimana sebenarnya pengawasan terhadap KPK; analisis terhadap *draft* aturan

⁷⁹ Denny Indrayana, Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta. Sedang menjadi Visiting Professor pada Melbourne Law School dan Faculty of Arts, University of Melbourne, Australia.

Dewan Pengawas KPK; dan akhirnya baru menyimpulkan tentang perlu atau tidaknya dewan pengawas untuk KPK.⁸⁰

EMPAT MODEL RELASI KEKUASAAN & PENGAWASANNYA

Setiap lembaga negara kekuasaannya harus diawasi. Tidak boleh ada lembaga negara yang kekuasaannya dibiarkan tanpa pengawasan. Sudah sangat terkenal postulat yang disampaikan Lord Acton, *power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*. Maka, kekuasaan wajib dikontrol. Dalam teori ketatanegaraan, konstitusi adalah aturan main yang disepakati dalam suatu negara untuk mengontrol agar kekuasaan tidak absolut dan disalahgunakan. Kontrol kekuasaan oleh konstitusi itu dikenal sebagai konstitusionalisme. Di dalam konstitusionalisme ada cara pembatasan kekuasaan (*limitation of powers*), misalnya dengan dipisahkan (*separated*), dengan disebarakan (*distributed*), atau dengan dibagikan (*divided*). Semuanya dengan tujuan agar kekuasaan tidak dimonopoli oleh salah satu cabang kekuasaan saja. Maka, muncullah teori-teori seperti *separation of powers dan distribution of powers*. Salah satu yang paling terkenal tentu adalah yang diintrodusir oleh Montesquieu.

Persoalannya adalah: Bagaimana sistem pengawasan itu dibangun? Siapa yang mengawasi? Bagaimana cara pengawasannya? Dan, kapan pengawasan dilakukan? Karena, pengawasan tentu diperlukan, tetapi pengawasan tanpa kejelasan justru akan menimbulkan masalah, bukan solusi. Kekuasaan minus pengawasan akan cenderung koruptif; sebagaimana kekuasaan surplus pengawasan akan cenderung mudah diintervensi, dan akibatnya tidak efektif. Maka, tantangan membuat suatu sistem pengawasan adalah, bagaimana takaran formula yang pas agar pengawasan yang dilakukan di satu sisi mencegah kekuasaan yang diawasi menjadi koruptif; namun pada sisi yang lain juga tidak membuat kekuasaan yang diawasi menjadi tidak efektif kerjanya karena mudah diintervensi atas nama pengawasan.⁸¹

⁸⁰ Tulisan ini disampaikan sebagai tanggapan atas permintaan Indonesia Corruption Watch (ICW) berdasarkan surat No.: 111/SK/BP/ICW/IV/2016, tanggal 11 April 2016 yang meminta saya memberikan catatan atas Rancangan Revisi UU KPK. Adapun tema bahasan yang diminta saya tuliskan adalah, "Keberadaan Lembaga Dewan Pengawas di KPK".

⁸¹ Lihat pula Denny Indrayana, KPK, Independensi Yes, Intervensi No, Seputar Indonesia dan Banjarmasin Post, 27 November 2012. Klik <http://banjarmasin.tribunnews.com/2012/11/27/kpk-independensi-yes-intervensi-no>

Jika kekuasaan itu ibaratnya adalah mobil, maka pengawasan adalah rem. Setiap mobil membutuhkan rem. Mobil tanpa rem, atau remnya blong, tentu akan sangat berbahaya, karena bisa menabrak siapa saja tanpa kendali. Namun, mobil yang remnya terlalu sering difungsikan, atau remnya terus-terusan aktif, menyebabkan mobil tidak bisa bergerak leluasa, atau malah berhenti sama sekali. Karena itu pengawasan diperlukan, tetapi sistemnya harus sejalan dengan sistem di lembaga yang akan diawasinya. Jika tidak sejalan, maka hubungan antara kekuasaan dan pengawasan akan saling mengunci dan merusak. Ibarat mobil yang gas dan remnya diinjak bersamaan, maka mobil akan berputar-putar di tempat, tidak kemana-mana, dan akhirnya mogok karena mesinnya rusak.

Relasi antara kekuasaan dan pengawasan, atau antara gas dan rem, harus dibangun dalam sistem yang tidak saling meniadakan. Keduanya harus berhubungan dengan tepat, agar yang terbangun adalah relasi yang saling menjaga, untuk tujuan bersama yang baik. Jangan sampai relasi keduanya saling mengunci (*gridlock*). Sehingga yang seharusnya muncul adalah relasi kooperatif antara pengawasan atas kekuasaan, bukannya relasi konfrontatif di antara keduanya.

Terkait relasi antara cabang kekuasaan dikenal konsep saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*). Yaitu konsep pembatasan kekuasaan melalui relasi saling mengawasi di antara cabang kekuasaan itu sendiri. Hasil dari hubungan saling mengawasi kekuasaan ini ada empat macam, yaitu relasi kolusif, konfrontatif, saling mengunci (*gridlock*) dan saling bekerjasama (kooperatif). (Lihat Tabel di bawah).

Jika kekuatan pengawasan tidak berjalan seimbang, yang diawasi lebih kuat daripada yang mengawasi, maka yang terjadi adalah hubungan pengawasan yang pertama, relasi kolusif. Contohnya adalah pengawasan di zaman Orde Baru, dimana kekuasaan presiden jauh lebih kuat dibandingkan DPR, yang seharusnya mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengontrol presiden. Maka, DPR menjadi lembaga pengawas “yes man” kepada Presiden Soeharto. Akibatnya, kekuasaan presiden menjadi minus pengawasan, dan cenderung koruptif dan otoritarian.

Jenis kedua hubungan antara pengawasan dan kekuasaan yang diawasi adalah relasi konfrontatif. Hal ini terjadi jika kekuatan pengawasnya jauh lebih kuat daripada kekuatan yang diawasi. Contohnya adalah

relasi pengawasan antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR pada periode kepresidenan 1999–2001. Saat itu, meskipun pada awalnya didukung oleh kekuatan politik mayoritas yang menamakan dirinya “Poros Tengah”, pada akhirnya Presiden Gus Dur hanya didukung oleh satu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) saja. Ditambah proses amandemen UUD 1945 yang berlangsung pada tahun-tahun itu (Perubahan Pertama di tahun 1999, Perubahan Kedua di tahun 2000 dan Perubahan Ketiga di tahun 2001), yang mengurangi ataupun membatasi kekuasaan presiden di satu sisi, dan menambah kekuasaan DPR di sisi yang lain, maka relasi antara Presiden Gus Dur dan DPR menghasilkan pengawasan DPR yang lebih kuat kepada kekuasaan presiden yang sedang melemah, sehingga berujung pada presiden yang tidak efektif (*minority president*), bahkan akhirnya presiden yang dimakzulkan (*impeached*).

Namun, relasi Presiden Gus Dur dan DPR-nya di masa itu, perlu diberi catatan. Karena pada dasarnya, dengan desain konstitusional yang relatif sama, Presiden Megawati Seokarnoputri dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tetap berhasil menyelesaikan masa jabatan kepresidenannya—meskipun masa jabatan Presiden Megawati yang hanya melanjutkan Presiden Gus Dur, tidak genap lima tahun, dan karenanya belum cukup teruji dibandingkan masa jabatan Presiden SBY yang dua periode penuh, alias 10 tahun. Argumentasi awal saya, yang perlu dikuatkan para ahli ilmu politik adalah, di samping desain konstitusional (*constitutional design*) ada faktor lain yang mempengaruhi efektifitas seorang presiden yaitu dukungan politik (*political support*), khususnya dari partai politik atau koalisi parpol. Sehingga menjadi penting bagaimana strategi komunikasi dan manajemen konflik seorang presiden dengan partai-partai politik pendukungnya, ataupun penentangannya. Makin buruk strategi komunikasi dan manajemen konfliknya, maka seorang presiden lebih cenderung menjadi tidak efektif, dan sebaliknya. Faktor lain yang saya pikir juga mempengaruhi, tetapi bukan wilayah hukum tata negara yang saya pelajari adalah, faktor sikap dan gaya kepemimpinan sang presiden (*leadership style*). Bagaimanapun, kepemimpinan seorang presiden membutuhkan gaya kepemimpinan untuk mengelola konflik agar tidak justru makin merusak. Karena tidak mungkin relasi antara kekuasaan dan pengawasan yang tanpa konflik. Yang lebih penting adalah, bagaimana kemampuan untuk menguasai manajemen konflik tersebut.

Selanjutnya, jika kekuatan antara pengawas dan yang diawasi tidak ada yang lebih dominan, maka hasilnya adalah kemungkinan relasi ketiga dan keempat, yaitu relasi yang saling mengunci (*gridlock*) atau saling membantu (kooperatif).

Relasi Kekuasaan	Yang Mengawasi			
Yang Diawasi	Lebih Lemah	Lebih Kuat	Terbagi Relatif Sama	
	Kolutif	Konfrontatif	Saling mengunci	Saling bekerja sama

Relasi saling mengunci (*gridlock*) terjadi jika kekuatan yang diawasi maupun yang megawasi terbagi relatif sama, dan keduanya tidak bisa mencapai kompromi untuk tujuan bernegara yang lebih baik dan bermanfaat. Sebaliknya, meskipun kekuasaan pengawas dan yang diawasi juga terbagi relatif sama kuat, namun dalam relasi saling bekerjasama (kooperatif), kedua kutub kekuasaan berhasil menemukan kompromi dan titik temu utamanya dalam kerja-kerja kebangsaan demi kepentingan bersama.

Jadi, formula pengawasan yang baik harus jelas *who* (siapa yang mengawasi), *how* (bagaimana pengawasan dilakukan), dan *when* (kapan pengawasan dilakukan). Tanpa kejelasan hal-hal tersebut, pengawasan yang dimaksudkan baik, bisa menjadi bumerang yang justru membuat sistem tidak bekerja efektif. Atau lebih buruk, tanpa sistem pengawasan yang didesain dengan benar, misalnya dalam mengawasi lembaga semacam KPK—alih-alih menjadi bagian sistem untuk mengefektifkan pemberantasan korupsi, KPK yang over pengawasan justru akan mandul dan tidak efektif menjalankan tugas pemberantasan korupsinya. Maka, bagaimana desain pengawasan terhadap setiap lembaga, lebih khusus dalam konteks tulisan ini adalah KPK, menjadi sangat penting. Bagaimanakah sebenarnya pengawasan terhadap lembaga negara independen itu sebaiknya dilakukan? Itu tentu pertanyaan yang harus dijawab, sebelum kita memutuskan perlunya Dewas Pengawas untuk KPK.

TIGA MODEL LEMBAGA PENGAWAS

Semua lembaga negara tidak hanya mempunyai kekuasaan, tetapi wajib pula mempunyai sistem untuk mengawasi pelaksanaan kekuasaan itu sendiri—tidak terkecuali bagi lembaga negara independen

sekalipun. Sebagaimana namanya, lembaga atau komisi negara independen mempunyai salah satu ciri khas yang tidak bisa ditawar lagi, yaitu independensi secara institusi yang berarti juga kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Meskipun demikian, bukan berarti lembaga negara independen justru tidak boleh diawasi. Justru, karena sifatnya yang independen, maka pengawasan semakin diperlukan, agar kewenangannya yang kuat dan biasanya sangat strategis, tidak disalahgunakan atas nama independensi institusi dan fungsinya. Persoalannya adalah, sistem pengawasan yang diperlukan tentu harus disiapkan dengan baik, agar pas sesuai kebutuhan, tidak terlalu banyak alias surplus pengawasan sehingga menjadi tidak efektif, namun tidak juga terlalu sedikit alias minus pengawasan sehingga menjadi kolusif.

Model pengawasan berdasarkan derajat lembaga yang mengawasinya paling tidak ada tiga jenis, pertama, adalah pengawasan internal di dalam lembaga itu sendiri; dua, pengawasan semi internal yaitu di dalam cabang kekuasaan itu sendiri; dan ketiga, pengawasan eksternal yaitu oleh kekuasaan di luar cabang kekuasaan yang diawasi. Mari kita ulas dan kaji satu-per-satu ketiga model pengawasan itu, utamanya dalam aturan dan praktik bernegara di Indonesia.

Model yang pertama, pengawasan internal. Model ini adalah pembentukan suatu unit pengawasan sebagai salah satu divisi kerja di dalam suatu lembaga yang akan diawasi. Misalnya di dalam KPK dibentuk Komite Etik untuk melakukan pemeriksaan jika dianggap ada komisioner lembaga tersebut yang melakukan pelanggaran etika dalam menjalankan tugas. Biasanya, model pengawasan derajat pertama ini bukan merupakan lembaga khusus yang bersifat permanen, tetapi hanya lembaga ad hoc yang dibentuk jika dirasa perlu untuk menangani suatu aduan pelanggaran etika.

Yang perlu digarisbawahi, yurisdiksi lembaga ad hoc semacam ini adalah soal pelanggaran etika, dan bukan pelanggaran hukum. Garis demarkasi sederhana di antara keduanya adalah, setiap pelanggaran etika belum tentu pelanggaran hukum, meskipun setiap pelanggaran hukum, sudah pasti melanggar etika. Jadi, ruang lingkup pelanggaran hukum lebih luas, karena mencakup pula pelanggaran etika. Yang tidak jarang terjadi, karena merupakan model pengawasan internal, maka atas nama pemeriksaan pelanggaran etika,

dan independensi lembaga, maka persoalan pelanggaran hukum ditangani oleh suatu dewan kehormatan ad hoc yang tentunya tidak punya kewenangan, apalagi yurisdiksi untuk melakukannya. Maka, modus mengkamufase pelanggaran hukum menjadi pelanggaran etika, menyebabkan pengawasan internal ala dewan kehormatan menjadi keluar dari khittahnya sebagai suatu sistem pengawasan, dan beralih rupa menjadi sistem perlindungan bagi anggota lembaga tersebut yang melakukan pelanggaran hukum. Peralihan fungsi demikian itulah yang sering menyebabkan model pengawasan internal menjadi tidak efektif dan dikritik, lalu kemudian diusulkan untuk diganti dengan model pengawasan lainnya.

Model yang kedua, sistem pengawasan semi internal (yang berarti juga semi eksternal), yaitu model pengawasan yang masih di dalam cabang kekuasaan itu sendiri. Pengawasan pada model ini tidak hanya menjadi salah satu divisi kerja dari lembaga yang diawasi, tetapi sudah merupakan lembaga baru, tetapi masih di dalam cabang kekuasaan yang sama. Misalnya, pengawasan DPR oleh DPD—atau sebaliknya, yang meskipun tidak diatur secara tegas, sebenarnya mesti ada di antara kedua kamar yang ada di parlemen itu. DPR yang mengawasi DPD, dan sebaliknya, berada dalam satu cabang kekuasaan legislatif. Hal ini menyebabkan mereka adalah pengawasan internal antara lembaga parlemen. Namun, tentu kita sama-sama paham bahwa, kekuatan DPR jauh lebih besar dibandingkan DPD, sehingga model pengawasan semi internal di antara lembaga legislatif di Indonesia, saat ini, belum berjalan secara efektif.

Contoh lain adalah pembentukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk mengontrol kekuasaan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Bawaslu bukanlah suatu divisi kerja di dalam KPU. Ia adalah lembaga tersendiri, tetapi masih masuk dalam cabang kekuasaan penyelenggara pemilu. Bahkan tidak cukup hanya dengan membentuk Bawaslu, lebih jauh sistem pengawasan pemilu juga menghadirkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Yang menarik, DKPP awalnya adalah Dewan Kehormatan di KPU, atau model pengawasan internal yang kemudian diperkuat dan menjadi model pengawasan semi internal. Dari awalnya hanya menjadi bagian dari KPU, kemudian menjadi terpisah, dan menjadi lembaga sendiri, tetapi masih di dalam ruang lingkup cabang kekuasaan penyelenggara pemilu.

Berdasarkan voting di situs DKPP, 56,8% responden menganggap DKPP sangat efektif, 19,1 efektif, dan 24,1% biasa saja.⁸² Meskipun perlu dicek metodologi voting demikian, tetapi saya sendiri memangmemandang kinerja DKPP dapat menambah baik sistem pengawasan pemilu, dan pada gilirannyamenambah derajat demokrasi penyelenggaraan pemilu kita. Indikator lain adalah laporan tahunan yang dikeluarkan DKPP. Pada laporan tahunan ke empatnya di bulan Juni 2016, DKPP menyampaikan selama Juni 2015 hingga Juni 2016, DKPP menerima pengaduan sebanyak 585 perkara. Dari jumlah tersebut terbagi dalam dua kategori: Pertama, pengaduan perkara Pilkada sebanyak 493, dan pengaduan perkara non Pilkada sebanyak 72. Dari semua pengaduan itu, pengaduan oleh masyarakat sebanyak 175, dilakukan oleh peserta Pemilu sebanyak 151, dan pengaduan dilakukan oleh tim kampanye sebanyak 73.⁸³

Dari jumlah pengaduan yang masuk baik Pilkada maupun non pilkada, tidak semua perkara yang diadukan masuk ke persidangan. DKPP melakukan seleksi secara ketat baik melalui seleksi administrasi formal maupun materil. Hasil verifikasi, perkara yang laik sidang menjadi 278 perkara. Dari jumlah tersebut, terkait Pilkada sebanyak 251 perkara, Pemilu Legislatif sebanyak 9 perkara dan non tahapan Pemilu sebanyak 18 perkara. Hasil putusan, DKPP telah merehabilitasi 509 penyelenggara Pemilu yang terkait dengan Pilkada, 19 penyelenggara Pemilu terkait non Pilkada. Sanksi peringatan atau teguran sebanyak 223 penyelenggara Pemilu terkait Pilkada dan 30 orang untuk non Pilkada. Sanksi pemberhentian sementara sebanyak 4 orang untuk Pilkada dan non Pilkada sebanyak 3 orang. Ada pun yang diberhentikan tetap terkait Pilkada sebanyak 60 orang, dan nonPilkada sebanyak 15 orang.⁸⁴

Dari statistik laporan tahunan DKPP tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa, DKPP berhasil menjalankan fungsinya, dan menambah bobot pada sistem penyelenggaraan pemilu kita. Saya berpandangan, tidak berlebihan jika dikatakan model pengawasan DKPP, yang merupakan derajat pengawasan kedua (semi internal) ini, lebih berhasil jika dibandingkan dengan model derajat pengawasan pertama (*internal*) sebelumnya, yang hanya merupakan divisi kerja ad hoc pada KPU.

⁸² <http://dkpp.go.id/diakses> pada 16 Juli 2016.

⁸³ <http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2196> diakses 16 Juli 2016.

⁸⁴ <http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2196> diakses 16 Juli 2016.

Berangkat dari keberhasilan kinerja DKPP itulah maka model yang sama agaknya diadopsi menjadi lembaga pengawasan di DPR. Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, maka dibentuklah Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), yang menggantikan keberadaan Badan Kehormatan (BK), karena dianggap tidak efektif. Dalam melaksanakan tugasnya, MKD melaksanakan sidang etika misalnya yang banyak menarik perhatian publik adalah terkait persoalan saham PT Freeport yang berujung dengan mundurnya Setya Novanto dari kursi Ketua DPR. Namun, apakah lembaga MKD telah berhasil menjawab persoalan tidak efektifnya BK yang digantikannya tentu perlu pengkajian lebih mendalam. Saya sendiri berpandangan MKD memang lebih punya kewenangan dibandingkan BK, namun untuk menjadi efektif tetap harus melepaskan diri dari intervensi kepentingan politik praktis sesaat, yang tentunya tidak mudah—utamanya karena parlemen (DPR dan DPD) memang adalah lembaga politik.

Tidak sulit menebak, hadirnya Dewan Pengawas dalam RUU Perubahan UU KPK, adalah dalam rangka merubah model pengawasan internal ala Komite Etik yang diatur dalam Pasal 7 Keputusan Pimpinan KPK Nomor 6 Tahun 2004 dan meningkatkannya menjadi lembaga tersendiri, meskipun masih dalam lingkup Komisi Pemberantasan Korupsi. Apakah hal demikian perlu, dan bagaimana konsekuensinya akan lebih jauh kita ulas kemudian. Untuk kali ini, saya terlebih dahulu akan menguraikan model pengawasan ketiga, yaitu pengawasan eksternal.

Sesuai namanya, pengawasan eksternal, maka yang melakukan betul-betul lembaga terpisah di luar lembaga yang diawasi, bahkan pun tidak dalam satu cabang kekuasaan yang sama. Untuk hal ini misalnya adalah DPR berwenang mengawasi Presiden. Pengawasan eksternal demikian karenanya erat kaitannya dengan konsep saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*), dimana cabang-cabang kekuasaan saling melakukan kontrol agar kekuasaan di antara cabang kekuasaan berjalan sesuai dengan tujuan bernegara, dan tidak justru disalahgunakan. Karena itu, contoh lain pengawasan eksternal adalah, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bisa menguji konstitusionalitas bahkan membatalkan aturan UU yang telah disetujui Presiden dan DPR. Namun, di sisi lain, fungsi kontrol Presiden, DPR dan MA kepada MK adalah dalam hal rekrutmen

hakim konstitusi, dimana ketiga lembaga negara tersebut mempunyai kewenangan yang sama untuk masing-masing memilih tiga orang hakim konstitusi.

Contoh lain, meskipun yang punya kewenangan mengawasi adalah DPR kepada Presiden, dan bukan sebaliknya—namun Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, punya kewenangan yang cukup untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan di DPR. Yang paling nyata adalah dalam hal pembuatan UU, dimana baik Presiden dan DPR harus sama-sama menyetujui suatu rancangan UU, untuk bisa berlaku menjadi UU. Itu artinya, kewenangan legislasi tidak semata dimiliki oleh DPR sebagai lembaga legislatif, tetapi juga dimiliki oleh presiden. Masih dalam hal proses legislasi, meskipun dalam detail yang berbeda, presiden sebenarnya dalam kegentingan yang memaksa mengambil peran legislasi parlemen dengan menerbitkan Perpu, meskipun pada gilirannya untuk menjadi UU, harus mendapatkan persetujuan DPR terlebih dahulu.

Yang pasti, salah satu kekuatan utama presiden adalah kewenangannya untuk mengangkat dan memberhentikan (*appointment and removal*) aparatur negara, yang dalam beberapa kasus seperti pengangkatan Panglima TNI, Kapolri, Gubernur BI, harus mendapatkan persetujuan DPR. Tetapi, dalam banyak kasus yang lain, tetap merupakan kewenangan prerogatif presiden, yang pada gilirannya menjadi bagian dari kontrol presiden untuk menguasai roda pemerintahan yang dipimpinnya, dan karenanya mengontrol penggunaan kekuasaan cabang kekuasaan lainnya, tidak terkecuali DPR.

PENGAWASAN TERHADAP KPK

Kembali kepada soal utama yang dibahas dalam tulisan ini, pengawasan kepada KPK. Maka, setelah memahami empat relasi kekuasaan dan pengawasannya, serta tiga jenis derajat pengawasan tadi, maka model pengawasan yang bagaimana sebaiknya yang diadopsi bagi KPK, agar tidak menyalahgunakan kewenangan luar biasanya di satu sisi, namun tidak pula kemudian menyebabkan KPK menjadi mandul karena terlalu direm dengan sistem pengawasan yang tidak tepat.

Pertama, harus kembali ditegaskan bahwa setiap pemegang kekuasaan (*power holders*) harus diawasi kewenangannya, tidak terkecuali

KPK. Kedua, dari tiga jenis pengawasan di atas, KPK sekarang sudah mempunyai dua di antaranya, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Sehingga adalah suatu pernyataan yang keliru jika mengatakan KPK belum diawasi, ataupun belum memiliki sistem pengawasan. KPK jelas mempunyai sistem pengawasan internal, yaitu Komite Etik bagi pimpinan KPK yang diatur dalam Keputusan KPK Nomor 6 Tahun 2004, dan Bidang Pengawasan Internal bagi para pegawai KPK. Pertanyaannya adalah, apakah Komite Etik KPK ini tidak efektif menjalankan fungsi dan tugasnya sehingga perlu ditingkatkan menjadi model pengawasan semi internal, yaitu menjadi lembaga yang tidak semata-mata ad hoc, namun lebih permanen, serta dengan kewenangan yang lebih kuat sebagaimana contoh Bawaslu dan DKPP yang mengawasi penyelenggara Pemilu, ataupun MKD yang mengawasi anggota DPR.

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, izinkan saya terlebih dahulu menegaskan bahwa KPK telah mempunyai sistem pengawasan eksternal. Sebagaimana lembaga negara yang lain, keuangan KPK juga diaudit oleh BPK. Penyadapan KPK, salah satu kewenangan KPK yang paling sering mendapatkan sorotan, juga diaudit oleh Kementerian Kominfo. Secara politik, meskipun lembaga hukum, KPK tetap menyampaikan kinerjanya kepada rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat, utamanya DPR. Khususnya untuk kinerja KPK yang tidak terkait dengan kasus hukum konkrit. Karena seharusnya, tidak boleh ada lembaga yang boleh mengontrol kinerja penanganan kasus KPK, termasuk DPR, kecuali lembaga peradilan. Karena itu, pembahasan kasus hukum konkrit di DPR, sebaiknya tidak lagi dilakukan. Kasus hukum konkrit yang dibahas dalam suatu forum politik akan rentan politisasi. Jadi, biarkan kasus hukum konkrit hanya dibahas pada forum pengadilan.

Nah, forum pengadilan juga telah menjadi lembaga pengawas eksternal yang telah melakukan kontrol terhadap kerja-kerja KPK. Semua kinerja penegakan hukum yang dilakukan KPK sudah tepat dilakukan fungsi kontrolnya oleh lembaga peradilan. Kalau faktanya sampai saat ini semua kasus hukum yang dibawa KPK ke pengadilan terbukti sebagai kasus korupsi, dan terdakwa divonis bersalah, maka itu membuktikan bahwa kinerja KPK sudah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Termasuk juga dengan kontrol eksternal kepada KPK, namun secara tidak langsung adalah berbagai uji materi terhadap UU KPK di forum

meja merah Mahkamah Konstitusi. Saya katakan tidak langsung, karena meskipun tidak terkait langsung dengan kerja KPK, namun biasanya pemohon uji materi di MK dipicu oleh penanganan kasus korupsi yang dihadapinya di KPK. Akibatnya, UU KPK adalah salah satu UU yang paling banyak dimohonkan uji konstitusionalitasnya ke Mahkamah Konstitusi. Dari lebih 17 (tujuh belas) permohonan uji materi atas UU KPK, MK telah menegaskan keberadaan lembaga dan kewenangan luar biasa KPK sebagai upaya kita sebagai bangsa untuk memberantas korupsi dengan politik hukum yang luarbiasa.⁸⁵

MK memutuskan keberadaan lembaga semacam KPK dengan kewenangan penyadapan, penuntutan,tanpa SP3 dan lain-lain, semuanya telah sejalan dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu,terkait dengan rancangan perubahan UU KPK yang menyoal kelembagaan dan kewenangan-kewenanganstrategis KPK tersebut, dan ingin menghilangkan, mengurangi atau membatasinya, sebenarnya adalahtindakan yang bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Termasuk, dalam hal yang terkaitdengan pengawasan. Beberapa pemohon uji materi UU KPK berpendapat bahwa KPK adalah lembagasuper body yang tidak dapat dikontrol kekuasaannya, dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945, dan harus dibatalkan pengaturannya. MK dengan tegas mengatakan kelembagaan KPK tidak bertentangan dengan konstitusi, pengawasan yang dilaksanakannya pun sudah sejalan dengan UUD 1945.⁸⁶

Karena itu, ketika dalam RUU Perubahan UU KPK muncul berbagai gagasan untuk mengurangi kewenangan KPK, membatasi kewenangan penyadapan, termasuk pembentukan Dewan Pengawas, pertanyaannya adalah: Mengapa ada politik hukum yang demikian? Apakah maksudnya memang ingin menguatkan KPK, atau justru ingin memandulkan atau bahkan mematikan KPK? Pertanyaan-pertanyaan demikian sangat valid dikemukakan karena, dalam sejarah pemberantasan antikorupsi di Indonesia, pembentukan lembaga semacam KPK sudah berulang kali dilakukan, namun kemudian berulangkali pula dimandulkan dan akhirnya hilang, dengan berbagai macam cara, termasuk salah satu modusnya dengan melemahkan dasar hukum keberadaannya.⁸⁷ Karena itu, perubahan UU KPK adalah pisau bermata dua—yang sangat tergantung

⁸⁵ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, April 2016, hlm. 99 – 174.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 10 – 23

substansi rumusan di dalamnya. Dengan rumusan yang tepat bisa makin menghidupkan KPK, atau sebaliknya membunuhnya.

PROBLEM TERKAIT DEWAN PENGAWAS

Saya berpendapat, sebenarnya secara teori, pengawasan semi internal seperti Dewan Pengawas bukanlah masalah. Namun, formula siapa anggota Dewan Pengawas, bagaimana model pengawasannya, kapan pengawasan dilakukan menjadi hal detail yang harus diperhatikan, dan jika keliru perumusannya, dapat menyebabkan konsep Dewan Pengawas yang pada dasarnya tidak masalah, akan berbalik menjadi bermasalah bagi kelembagaan dan tugas serta wewenang KPK.

Terkait formula perumusan, dan khususnya terkait dengan kapan (timing), itu pula yang saya pikirkan ketika menolak kewenangan penyadapan diatur dengan izin dari hakim. Secara teori umum, semua kewenangan penegakan hukum yang sifatnya memaksa semacam pengeledahan, penyitaan—dan tidak terkecuali penyadapan—jamak diatur, dilaksanakan dengan terlebih dahulu mendapatkan izin dari hakim. Jadi secara teori hukum, model pengawasan izin hakim adalah suatu hal yang tidak keliru. Namun, pemberian kewenangan strategis demikian kepada hakim dilakukan dengan prakondisi hakim sendiri sudah bukan merupakan bagian dari masalah (*part of the problem*), dan lebih merupakan solusi (*part of the solution*) dalam sistem peradilan kita. Jadi, kalau hakim masih merupakan bagian dari masalah, maka kewenangan perizinan kepada hakim, utamanya untuk kewenangan KPK untuk menyadap—yang sangat penting dalam perkara OTT (operasi tangkap tangan)—sebaiknya belum diberikan. Jika, dan hanya jika, hakim di tanah air sudah tidak menjadi bagian ataupun sudah relatif bersih dari praktik mafia peradilan, barulah izin penyadapan bisa diberikan kepada jajaran kehakiman.

Argumentasi ini tentu bukan bermaksud mengeneralisir bahwa semua hakim korup. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa praktik koruptif perdagangan kasus hukum di tanah air masih mewabah di kalangan profesi penegak hukum kita, tidak terkecuali di kalangan oknum hakim, jaksa, polisi, advokat dan bahkan panitera pengadilan—termasuk pula di antara para pihak yang berperkara. Jangan lupa para oknum akademisi yang ikut menjadi bagian dari mafia peradilan, yaitu ketika menjadi ahli dalam suatu

perkara, dengan pertimbangan argumentasinya semata-mata berdasarkan nilai kompensasi bayaran yang diterimanya. Oknum akademisi demikian sangat sah untuk dikatakan ikut memperdagangkan ilmu hukum yang digelutinya, dan karenanya adalah bagian dari Mafioso peradilan.

Dengan dasar pemahaman yang sama, maka kapan dan bagaimana model pengawasan diberlakukan kepada KPK menjadi sangat penting. Sebagaimana diuraikan di atas, model pengawasan eksternal KPK melalui pengawasan politik oleh DPR, model pengawasan keuangan oleh BPK, model pengawasan kewenangan penyadatan oleh Kemenkominfo, model pengawasan kasus hukum konkrit oleh pengadilan, selama ini sudah berjalan baik atas kinerja KPK. Yang jadi soal adalah apakah model pengawasan internal KPK sekarang perlu diubah menjadi model pengawasan semi internal dengan membentuk Dewan Pengawas?

Pertanyaannya: Apakah Komite Etik yang saat ini menjadi lembaga ad hoc pengawasan internal KPK sudah tidak lagi efektif? Perlu evaluasi yang mendalam untuk menjawab pertanyaan tersebut. Dalam beberapa kasus, penilaian terhadap Komite Etik atas pimpinan KPK memang beragam. Terlepas dengan keberagaman penilaian atas kinerja Komite Etik, saya berpendapat, bagi lembaga negara independen, kecuali sistem pengawasan internal telah terbukti tidak bekerja secara efektif, maka model pengawasan semi internal tidak perlu untuk dibentuk. Jadi selama belum ada bukti kuat bahwa pengawasan internal telah mandul, maka model pengawasan semi internal ala Dewan Pengawas belum saatnya untuk dihadirkan. Apalagi jika model Dewan Pengawas itu cenderung akan menjadi lembaga intervensi, ketimbang supervisi kepada kelembagaan dan kinerja KPK.

Salah satu problem dengan konsep Dewan Pengawas dalam RUU Perubahan UU KPK adalah model rekrutmen anggota Dewan Pengawas. Rumusan Pasal 37D ayat (1) mengatur, "Anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A dipilih dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia". Rumusan demikian menyebabkan konsep KPK sebagai lembaga negara independen (*independent agencies*) berubah menjadi lembaga eksekutif (*executive agencies*) yang berada di bawah kekuasaan presiden. Apalagi dalam Pasal 37B ayat (2) dan (3) diatur lebih lanjut bahwa Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun yang disampaikan kepada Presiden, di samping DPR.

Dengan monopoli rekrutmen anggota Dewan Pengawas oleh Presiden, padahal kewenangan dewan tersebut sangat strategis, termasuk melakukan sidang etika kepada pimpinan KPK atas dugaan pelanggaran, yang dapat berujung pada pemberhentian komisioner, maka potensi intervensi kewenangan eksternal terhadap kerja-kerja KPK menjadi terbuka lebar. Terlebih lagi, menurut rumusan Pasal 37F, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Dewan Pengawas diatur dengan Peraturan Presiden. Pengaturan dengan Perpres demikian, meski memang dimungkinkan secara teori ketatanegaraan, semakin membuka ruang intervensi kepada independensi KPK melalui modus perumusan aturan perundangan, dalam hal ini Peraturan Presiden. Apalagi bentuk Perpres adalah model aturan yang proses pembuatannya menjadi monopoli presiden, sehingga cenderung tidak terbuka dan partisipatif, sehingga rentan disalahgunakan untuk merumuskan model rekrutmen Dewan Pengawas yang membahayakan independensi KPK.

Masih terkait bahaya bagi independensi, perlu dikritisi pula kewenangan Dewan Pengawas untuk memberikan izin tertulis sebelum penyadapan dilakukan KPK (Pasal 12B ayat (1) a RUU Perubahan UU KPK). Tambahan kewenangan Dewan Pengawas ini menggeser fungsi pengawasan dewan dari soal etika komisioner atau pegawai KPK, menjadi kontrol pula kepada pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Pemberian izin kepada Dewan Pengawas, yang anggotanya semua dipilih Presiden, cenderung melanggar prinsip independensi KPK yang dalam pasal 3 UU KPK dirumuskan, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Nah, kewenangan penyadapan KPK yang harus seizin Dewan Pengawas, berpotensi melanggar tugas dan wewenang KPK “yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh manapun”.

Berangkat dengan analisa dan kajian di atas, serta dengan membaca rumusan draf RUU Perubahan UU KPK, saya berpendapat keberadaan Dewan Pengawas tidak diperlukan—paling tidak saat ini, apalagi dengan perumusan yang cenderung bersifat interventif tersebut.

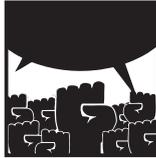
KESIMPULAN: DEWAN PENGAWAS TIDAK DIPERLUKAN

Sampailah saya pada bagian kesimpulan. Sebagaimana judul tulisan ini, saya berpandangan meskipun pengawasan kepada setiap lembaga negara—tidak terkecuali KPK—diperlukan, namun model pengawasan sebagaimana dirumuskan dalam RUU Perubahan UU KPK, bukan hanya belum diperlukan, namun lebih jauh tidak diperlukan, karena justru cenderung interventif dan mengganggu prinsip utama KPK sebagai lembaga negara independen. Pola rekrutmen Dewan Pengawas yang dimonopoli oleh Presiden, pelaporan kerja kepada Presiden (dan DPR), serta pengaturan rekrutmen lebih jauh hanya dengan Perpres, membuka lebar potensi intervensi kepada kelembagaan dan kerja-kerja KPK. Termasuk, kewenangan Dewan Pengawas untuk memberikan izin tertulis atas penyadapan yang akan dilakukan KPK, berpotensi menjadi pintu masuk intervensi pada kerja operasi tangkap tangan KPK yang selama ini terbukti efektif—dan karenanya ditakuti—dalam menangkap para koruptor.

Sebagaimana penyadapan yang belum saatnya diatur dengan persetujuan hakim—karena masih ada oknum kehakiman yang menjadi bagian dari praktik mafia peradilan, maka Dewan Pengawas kepada KPK pun tidak diperkukan karena rumusannya yang cenderung interventif, dan RUU KPK ini kental dengan semangat untuk melemahkan KPK, dan bukan justru untuk makin menguatkan KPK dalam agenda pemberantasan korupsi. Akhirnya, sebagai penutup, saya tulis ulang judul makalah ini, yang sekaligus merupakan inti argument, “Pengawasan Yes, Dewan Pengawas Not Yet”.

Melbourne, 18 Juli 2016

DAFTAR PUSTAKA



Peraturan Hukum

TAP MPR XI/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi Administrasi dan Finansial Sekretariat Jenderal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara Ke Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Rancangan Revisi Undang-Undang KPK

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

CSIS, Press Release “Persepsi dan Pengalaman Masyarakat terhadap Fenomena Korupsi di Indonesia”, 26 Juli 2016

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Buku

Bertens, K., *Etika*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005

Partanto, Pius A dan M Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Akola, Surabaya, 1994

Febari, Rizki, *Politik Pemberantasan Korupsi*, Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015

- Hatta, Moh., *KPK dan Sitem Pradilan Pidana*, liberty, Yogyakarta, 2014
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- Pope, Jeremy, *Strategi Memberantas Korupsi; Elemen Sistem Integritas Nasional*, Penerbit kerjasama Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary With Pronunciations*, ST. Paul, Minn, West Publishing Co, 1983
- Kristiana, Yudi, *Sayonara KPK*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2015
- Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, cet. 2, Yogyakarta, 2011
- Kamil, Ahmad, *Filsafat Kebebasan Hakim*, Kencana, Jakarta, 2012

Review, Artikel, Hasil Kajian, Pemaparan, dll

- Adji, Indriyanto Seno, "KUHAP Ke Depan dan Penyadapan", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, April 2016
- Indrayana, Denny, "Pengawasan Yes, Dewan Pengawas Not Yet", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Juli 2016
- Ramadhan, Choky R., "Gugatan Konstitusional Pra Penuntutan Perkara Pidum", Pemaparan pada Seminar Nasional Universitas Brawijaya, 10 Desember 2015
- Setiawan, Arif dan Syarif Nurhidayat, "Keberadaan Penyelidik dan Penyidik Independen di Komisi Pemberantasan Korupsi", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Mei 2016
- Sholikin, M. Nur, "Resep yang Mematikan", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Agustus 2016
- Widjojanto, Bambang, "Melacak Dasar Kepentingan Penghapusan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dalam Revisi UU KPK", Tulisan untuk Public Review Revisi UU KPK, Jakarta, Mei 2016
- Yuntho, Emerson, "Pengaturan Tentang Penyadapan dalam Revisi UU KPK", Policy Brief Indonesia Corruption Watch, 2016

Internet

- Antara, "Ini Alasan Pengusul UU KPK Perlu Direvisi", 7 Oktober 2015, <http://www.antaranews.com/berita/522214/ini-alasan-pengusul-uu-kpk-perlu-direvisi>

- Detik.com, “Begini Upaya DPR Merevisi UU KPK Sejak 2010 Hingga 2016”, 2 Februari 2016, <http://news.detik.com/berita/3132724/begini-upaya-dpr-merevisi-uu-kpk-sejak-2010-hingga-2016>
- DKPP, “DKPP Terima 493 Pengaduan Pilkada Serentak”, 13 Juni 2016, <http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2196>
- ICJR, “Rencana Pengaturan Penyadapan Di Indonesia Salah Alamat, Revisi UU KPK Bukan Solusi yang dibutuhkan”, 25 Juni 2015, <http://icjr.or.id/rencana-pengaturan-penyadapan-di-indonesia-salah-alamat-revisi-uu-kpk-bukan-solusi-yang-dibutuhkan/>
- ICW, “Catatan Indonesia Corruption Watch terhadap Revisi UU (Pelemahan) KPK 2016”, http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Regulasi/CATATAN_ICW_TERHADAP_REVISI_UU_PELEMAHAN_KPK_2016_edit.pdf
- Kompas.com, “Survei: Masyarakat Anggap Revisi UU KPK Perlemah KPK”, 12 Januari 2016, http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/16511521/Survei.Masyarakat.Anggap.Revisi.UU.KPK.Akan.Perlemah.KPK?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd
- KPK, “Penyidik Independen KPK Mulai Bertugas Desember”, 16 Oktober 2012, <http://kpk.go.id/id/nukpk/id/berita/berita-sub/173-penyidik-independen-kpk-mulai-bertugas-desember>
- Liputan6, “Ahli Hukum: KPK Tak Punya Wewenang Angkat Penyidik Independen”, 3 November 2015, <http://news.liputan6.com/read/2356283/ahli-hukum-kpk-tak-punya-wewenang-angkat-penyidik-independen>,
- Poskota, “Revisi UU untuk Menajamkan Tugas dan Menata Kewenangan KPK”, 16 Februari 2016, <http://poskotanews.com/2016/02/16/revisi-uu-untuk-menajamkan-tugas-dan-menata-kewenangan-kpk/>
- Suara Pembaruan, “Ini Kronologi Revisi UU KPK Versi KPK”, 2 Februari 2016, <http://sp.beritasatu.com/home/ini-kronologi-revisi-uu-kpk-versi-kpk/107611>
- Tempo.co, “3 Alasan UU KPK Tidak Perlu Direvisi”, 11 Februari 2016, <https://m.tempo.co/read/news/2016/02/11/063744036/3-alasan-uu-kpk-tak-perlu-direvisi>

Tribunnews Banjarmasin, “KPK Independensi Yes, Intervensi No”, 27
November 2012, [http://banjarmasin.tribunnews.com/2012/11/27/
kpk-independensi-yes-intervensi-no](http://banjarmasin.tribunnews.com/2012/11/27/kpk-independensi-yes-intervensi-no)

PROFIL UMUM MAJELIS EKSAMINASI



Dr. H. Muhammad Arif Setiawan, S.H., M.H.

Muhammad Arif Setiawan adalah pengajar tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta (UII Yogyakarta), dengan kekhususan di bidang Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana, Kedokteran Forensik, Etika Profesi, dan Sistem Peradilan Pidana. Selain sebagai pengajar tetap di UII Yogyakarta, Arif Setiawan juga tercatat sebagai Wakil Ketua Masyarakat Hukum Kesehatan Indonesia (MHKI) wilayah Yogyakarta. Usai memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum UII Yogyakarta, ia melanjutkan kuliah S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan menyelesaikan gelar Doktoralnya dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H.

Bambang Widjojanto, adalah seorang veteran di tengah gerakan sosial, reformasi hukum, dan pemberantasan korupsi. Sebelum menjadi Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi pada 2011 – 2015, Bambang Widjojanto atau akrab pula disapa BW, adalah seorang advokat pro bono yang bergerak bersama Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. Pasca reformasi pada tahun 1998, BW mendirikan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan (Kontras), Indonesia Corruption Watch (ICW), dan Konsorsium Reformasi Hukum

Nasional (KRHN) bersama dengan rekan-rekan sejawatnya seperti (Alm) Munir Said, dan Teten Masduki. Karena ketekunannya di bidang hak azasi manusia, ia memperoleh penghargaan Kennedy Human Rights Award tahun 1993.

Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H.

Lahir di Jakarta, 11 November 1957, Indriyanto Seno Adji adalah Plt. Wakil Ketua KPK 2015 menggantikan M. Busyro Muqoddas. Guru Besar Hukum Pidana dari Universitas Krisnadwipayana ini adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok yang lulus pada 1982. Selain aktif sebagai akademisi, Indriyanto Seno Adji pernah menjadi konsultan ahli di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dan telah menulis beberapa buku seperti, Korupsi dan Permasalahannya (diterbitkan oleh Diadit Media).

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Gajah Mada Yogyakarta ini lahir di Kotabaru, 11 Desember 1972. Sejak April 2016 hingga akhir 2017 Denny Indrayana menjadi Visiting Professor di Melbourne Law School dan Faculty of Arts, Universitas Melbourne, Australia. Denny bukan sosok asing di kalangan pemberantasan korupsi, karena ia dikenal sebagai aktivis anti korupsi yang turut membidani lahirnya Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM. Sebelum diangkat menjadi Wakil Menteri Hukum dan HAM pada 2011, Denny sudah aktif membantu reformasi hukum dan pemberantasan korupsi dengan menjadi Staf Khusus Presiden Bidang Hukum pada 2008, Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, HAM dan Pemberantasan KKN pada 2009, dan menjadi Sekretaris Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum pada 2009. Denny Indrayana juga menulis beberapa buku di bidang hukum tata negara dan antikorupsi. Bukunya yang terakhir berjudul, “Jangan Bunuh KPK” diterbitkan ICW dan PuKAT Korupsi UGM pada September 2016.

M. Nur Sholikin, S.H.

Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) ini adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pasca lulus dari almamaternya, Sholikin bergabung dengan PSHK sebagai peneliti, sejak 2004 hingga sekarang, sembari menjadi pengajar Mata Kuliah Pengantar

Ilmu Hukum dan Pengantar Hukum Indonesia di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Kini ia juga bergabung sebagai staf pengajar pada Sekolah Tinggi Hukum Jentera sebagai pengajar Sistem Hukum Indonesia. Sebagai peneliti hukum, Sholikin aktif melakukan kajian dan menulis di berbagai jurnal dan media.



RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI



**RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR... TAHUN...
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR
30 TAHUN 2002
TENTANG KOMISIPEMBERANTASAN TINDAK PIDANA
KORUPSI**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang: a bahwa dalam rangka masyarakat yang adil, mamur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu penyelenggaraan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- b bahwa lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;
- c bahwa pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditingkatkan melalui strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yang komprehensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d Bahwa beberapa ketentuan mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

- 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang
- e bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

- Mengingat:
- 1 Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
 - 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 425), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan: Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 4250), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5698) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas berkaitan dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga Negara yang melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini, bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.
4. Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian kegiatan untuk mencegah dan memberantas terjadinya tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan disidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Penyadapan adalah kegiatan untuk mendengarkan, merekam, membelokkan, mengubah, menghambat, dan/atau mencatat transmisi informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang tidak bersifat publik, baik menggunakan jaringan kabel, komunikasi, jaringan nirkabel, seperti pancaran elektromagnetis atau radio frekuensi maupun alat elektronik lainnya.

2. Di antara Pasal 12 dan Pasal 13 disisipkan 6 (enam) pasal, yakni Pasal 12A, Pasal 12B, Pasal 12C, Pasal 12D, Pasal 12E, dan Pasal 12F, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 12A

- (1) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a, dilaksanakan:
 - a. setelah terdapat bukti permulaan yang cukup; dan
 - b. atas izin tertulis dari Dewan Pengawas.
- (2) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi meminta izin tertulis dari Dewan Pengawas untuk melakukan Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b.
- (3) Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak izin tertulis diterima penyidik dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama.

Pasal 12B

- (1) Dalam keadaan mendesak, Penyadapan dapat dilakukan sebelum mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas.
- (2) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus meminta izin tertulis dari Dewan Pengawas dalam waktu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah dimulainya Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 12C

Dewan Pengawas wajib memberikan keputusan terhadap permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A dan Pasal 12B ayat (2) paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak permintaan izin diajukan.

Pasal 12D

- (1) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a yang sedang berlangsung dilaporkan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala.

- (2) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a yang telah selesai dilaksanakan harus dipertanggungjawabkan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Penyadapan selesai dilaksanakan.

Pasal 12E

- (1) Hasil Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a bersifat rahasia kecuali untuk kepentingan peradilan Tindak Pidana Korupsi.
- (2) Hasil Penyadapan yang tidak terkait dengan Tindak Pidana Korupsi yang sedang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi wajib dimusnahkan.

Pasal 12F

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A, Pasal 12B, Pasal 12C, Pasal 12D, dan Pasal 12E diatur dengan Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.

3. Diantara Bab V dan Bab VI disisipkan satu bab yakni Bab VA yang berbunyi sebagai berikut:

BAB VA DEWAN PENGAWAS

4. Di antara Pasal 37 dan Pasal 38 disisipkan 6 (enam) pasal, yakni Pasal 37A, Pasal 37B, Pasal 37C, Pasal 37D, Pasal 37E, dan Pasal 37F, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 37A

- (1) Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas.
- (2) Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga nonstruktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri.

- (3) Anggota Dewan Pengawas berjumlah 5 (lima) orang, 1 (satu) orang diantaranya ditetapkan menjadi ketua Dewan Pengawas berdasarkan keputusan hasil rapat anggota Dewan Pengawas.

Pasal 37B

- (1) Dewan Pengawas bertugas:
- a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
 - b. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi;
 - c. melakukan evaluasi kinerja pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun; dan
 - d. menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini.
- (2) Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 37C

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. memiliki integritas moral dan keteladanan;
- e. berkelakuan baik;
- f. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
- g. berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun;

- h. berpendidikan paling rendah S1 (sarjana strata satu);
- i. mempunyai pengetahuan dan memahami pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- j. tidak menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;
- k. melepaskan jabatan struktural atau jabatan lainnya;
- l. tidak menjalankan profesinya selama menjadi anggota Dewan Pengawas; dan
- m. mengumumkan harta kekayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 37D

- (1) Anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A dipilih dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia.
- (2) Anggota Dewan Pengawas memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 37E

- (1) Anggota Dewan Pengawas berhenti atau diberhentikan, apabila:
 - a. meninggal dunia;
 - b. berakhir masa jabatannya;
 - c. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan;
 - d. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan/atau
 - e. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut.
- (2) Dalam hal Dewan Pengawas menjadi tersangka tindak pidana, diberhentikan sementara dari jabatannya.
- (3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.

Pasal 37F

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37D dan Pasal 37E diatur dengan Peraturan Presiden.

5. Ketentuan Pasal 38 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 38

Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

6. Ketentuan Pasal 40 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 40

Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi.

7. Ketentuan Pasal 43 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 43

- (1) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyelidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (2) Penyelidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

6. Di antara Pasal 43 dan Pasal 44 disisipkan 2 (dua) pasal, yakni Pasal 43A dan Pasal 43B, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 43A

- (1) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. berpendidikan paling rendah S1 (sarjana strata satu) atau yang setara;
 - b. bertugas di bidang fungsi penyelidikan paling singkat 2 (dua) tahun;
 - c. mengikuti dan lulus pendidikan di bidang penyelidikan;

- d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan
 - e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.
 - (3) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dari jabatannya apabila:
 - a. diberhentikan sebagai Aparatur Sipil Negara;
 - b. tidak lagi bertugas di bidang teknis penegakan hukum; atau
 - c. permintaan sendiri secara tertulis.
 - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 43B

Penyelidik yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat ditarik oleh instansi asal kecuali telah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di Komisi Pemberantasan Korupsi dan tidak sedang menangani kasus.

- 9. Ketentuan Pasal 45 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 45

- (3) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik yang diperbantukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang.
- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi atas usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Kejaksaan Republik Indonesia.
- (5) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan fungsi penyidikan Tindak Pidana Korupsi.

10. Di antara Pasal 45 dan Pasal 46 disisipkan 2 (dua) pasal, yakni Pasal 45A dan Pasal 45B, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 45A

- (3) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
- a. berpendidikan paling rendah S1 (sarjana strata satu) atau yang setara;
 - b. bertugas di bidang fungsi penyidikan paling singkat 2 (dua) tahun;
 - c. mengikuti dan lulus pendidikan di bidang penyidikan;
 - d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan
 - e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.
- (4) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (5) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dari jabatannya karena:
- a. diberhentikan sebagai Aparatur Sipil Negara;
 - b. tidak lagi bertugas di bidang teknis penegakan hukum; atau
 - c. permintaan sendiri secara tertulis.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 45B

Penyidik yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia tidak dapat ditarik oleh instansi asal kecuali telah bekerja paling sedikit 2 (dua) tahun di Komisi Pemberantasan Korupsi dan tidak sedang menangani kasus.

11. Ketentuan Pasal 46 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 46

- (1) Dalam hal seseorang ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, terhitung sejak tanggal penetapan tersebut prosedur khusus yang berlaku dalam rangka pemeriksaan tersangka harus berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana.
- (2) Pemeriksaan tersangka sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tidak mengurangi hak-hak tersangka.

12. Ketentuan ayat (1) dan ayat (3) Pasal 47 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 47

- (3) Atas dasar dugaan yang kuat dan adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan dengan izin Dewan Pengawas berkaitan dengan tugas penyidikannya.
- (4) Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tindakan penyitaan, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.
- (5) Penyitaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib membuat berita acara penyitaan pada hari penyitaan paling sedikit memuat:
 - a. nama, jenis, dan jumlah barang atau benda berharga lain yang disita;
 - b. keterangan tempat, waktu, hari, tanggal, bulan, dan tahun dilakukan penyitaan;
 - c. keterangan mengenai pemilik atau yang menguasai barang atau benda berharga lain tersebut;
 - d. tanda tangan dan identitas penyidik yang melakukan penyitaan; dan
 - e. tanda tangan dan identitas dari pemilik atau orang yang menguasai barang tersebut.
- (6) Salinan berita acara penyitaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada tersangka atau keluarganya.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaga Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal...

**MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,**

YASSONA HAMONANGAN LAOLY

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN...
NOMOR...**

PENJELASAN
ATAS
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR... TAHUN...
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR
30 TAHUN 2002
TENTANG KOMISIPEMBERANTASAN TINDAK PIDANA
KORUPSI

I. UMUM

Tindak Pidana Korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Meningkatnya Tindak Pidana Korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak Pidana Korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua Tindak Pidana Korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Dalam upaya pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional

serta berkesinambungan. Dengan berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang mempunyai tugas dan wewenang dalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Komisi Pemberantasan Korupsi bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun.

Namun dalam perkembangannya, kinerja Komisi Pemberantasan Korupsidirasakan kurang efektif, lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum,terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum,problem Penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta kelemahan belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga memungkinkan terdapat cela dan kurang akuntabelnya pelaksanaan tugas dan kewenangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dengan perubahan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang ini, Komisi Pemberantasan Korupsi:

dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "*counterpartner*" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan lebih efektif, efisien, terkoordinasi, dan sesuai dengan ketentuan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

- (1) tidak memonopoli dan menyelisihi tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; dan

- (2) berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada dalam upaya bersama melakukan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal I

Angka 1

Pasal 1

Cukup jelas.

Angka 2

Pasal 12A

Cukup jelas.

Pasal 12B

Cukup jelas.

Pasal 12C

Cukup jelas.

Pasal 12D

Cukup jelas.

Pasal 12E

Cukup jelas.

Pasal 12F

Cukup jelas.

Angka 3

BAB VADEWAN PENGAWAS

Cukup jelas.

Angka 4

Pasal 37A

Cukup jelas.

Pasal 37B

Cukup jelas.

Pasal 37C

Cukup jelas.

Pasal 37D

Cukup jelas.

Pasal 37E

Cukup jelas.

Pasal 37F

Cukup jelas.

Angka 5

Pasal 38

Cukup jelas.

Angka 6

Pasal 40

Cukup jelas.

Angka 7

Pasal 43

Cukup jelas.

Angka 8

Pasal 43A

Cukup jelas.

Pasal 43B

Cukup jelas.

Angka 9

Pasal 45

Cukup jelas.

Angka 10

Pasal 45A

Cukup jelas.

Pasal 45B

Cukup jelas.

Angka 11

Pasal 46

Cukup jelas.

Angka 12

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal II

Cukup jelas.

**TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR...**

Dalam catatan Indonesia Corruption Watch (ICW) usaha sejumlah Partai Politik di DPR mengusulkan dan membahas Revisi UU KPK sudah dimulai sejak lima tahun lalu atau tepatnya tahun 2011. Proses legislasi Revisi UU KPK adalah yang paling aktif sejak lima tahun terakhir karena berulang kali diusulkan kemudian dibatalkan setelah mendapatkan penolakan dari publik.

Meski banyak penolakan, namun nampaknya tidak sedikit pula yang tetap nekat untuk membahas dan mengesahkan Revisi UU KPK pada tahun 2016. Sedikitnya ada 45 anggota DPR dari 6 fraksi yang menjadi pengusul Revisi UU KPK. Pada Senin, 1 Februari 2016 lalu Revisi UU KPK mulai kembali dibahas dalam rapat harmonisasi Badan Legislasi di DPR RI.

Secara logika akal sehat upaya melakukan revisi sebuah regulasi adalah berupaya memperkuat atau memperbaiki regulasi sebelumnya. Namun berbeda dengan rencana Revisi UU KPK yang disiapkan oleh DPR. Secara substansi Rancangan Revisi UU KPK yang diusulkan DPR awal Februari 2016 lalu jika dicermati kembali justru bermaksud melemahkan institusi KPK. Patut diduga, Revisi UU KPK menjadi agenda dari sejumlah elit partai politik maupun pihak-pihak tidak suka terhadap ekistensi KPK memberantas korupsi. Dalam catatan ICW setidaknya ada 86 politisi dari sejumlah partai politik yang telah dijerat oleh KPK. Muncul pula kecurigaan bahwa usulan Revisi UU KPK merupakan titipan pihak-pihak yang selama ini terganggu dengan kinerja KPK.

Rencana revisi UU KPK bagaimanapun harus dibatalkan karena semangat para pembuatnya jauh dari aspirasi rakyat dan ingin KPK dilemahkan. Dari substansi dan semangatnya, DPR terlihat tidak sedang menyiapkan penguatan KPK, namun lebih fokus kepada penyiapan regulasi atau Revisi UU "Pelemahan" KPK.

Untuk menguji secara objektif Revisi UU KPK tersebut, maka ICW mengambil inisiatif membuat suatu kegiatan pengujian atau eksaminasi oleh publik (*public review*). Gagasan eksaminasi publik terhadap peraturan perundangan (*public review*) dimaksudkan sebagai wujud peran serta masyarakat dalam melakukan koreksi terhadap suatu regulasi yang bermasalah ataupun memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat ini diakui secara hukum sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga membuka ruang bagi publik untuk memberikan masukan berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi.



Jl. Kalibata Timur IV D No. 6 Jakarta Selatan
Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005
Email: icw@antikorupsi.org, Website: www. antikorupsi.org

