



PEMBENAHAN KELEMBAGAAN KPK: SOLUSI JANGKA PANJANG KONFLIK KPK DAN POLRI

Novianto M. Hantoro*)

Abstrak

Konflik antara dua lembaga penegak hukum, yaitu KPK dan Polri telah menguras banyak energi. Penyelesaian jangka panjang diperlukan agar konflik yang telah terjadi dua kali ini, tidak terjadi lagi. Keperluan evaluasi terhadap KPK harus dilakukan bukan untuk memperlemah tetapi sebaliknya mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat memicu keberhasilan dan kegagalannya sehingga pada akhirnya dapat lebih memperkuat KPK. Peran DPR dalam penyelesaian kasus ini dalam jangka panjang adalah menyempurnakan UU KPK dan KUHAP agar tidak lagi terjadi tumpang tindihnya kewenangan dan memperjelas proses dan mekanisme penegakan hukum.

Pendahuluan

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan dua institusi penegak hukum yang secara khusus memiliki kewenangan menangani tindak pidana korupsi. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri) menyebutkan bahwa fungsi kepolisian adalah pelaksana fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) menyebutkan bahwa KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya

bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Konflik antara KPK dan Polri dapat dikatakan bermula dari pencalonan Komjen Pol. Budi Gunawan sebagai calon Kapolri yang kemudian ditetapkan oleh KPK sebagai tersangka. DPR telah menyetujui pencalonan tersebut. Presiden kemudian memberhentikan Kapolri dan menunjuk Wakapolri sebagai pelaksana tugas Kapolri. Kasus selanjutnya adalah terjadinya penangkapan Wakil Ketua KPK Bambang Widjojanto oleh Bareskrim Mabes Polri dan ada pula gugatan praperadilan oleh Polri terhadap penetapan Komjen Pol. Budi Gunawan sebagai tersangka. Beberapa laporan ke Polri juga ditujukan kepada komisioner KPK lainnya. Akhirnya,

*) Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: nmhantoro@yahoo.com.



kasus ini terus bergulir dan Presiden telah membentuk Tim Independen.

Peta permasalahan konflik antara KPK dengan Polri dapat dilihat dari perspektif politik dan hukum. Penyelesaian permasalahan ini juga dapat dibedakan antara penyelesaian jangka pendek dan panjang. Dalam jangka pendek, ujung penyelesaian ini akan berakhir pada pengisian jabatan, yaitu jabatan Kapolri dan Komisioner KPK. Yang perlu lebih dipikirkan adalah penyelesaian jangka panjang, karena jika kasus perseteruan ini berkelanjutan akan menjadi kontraproduktif terhadap upaya pemberantasan korupsi. Dari perspektif hukum, penyelesaian jangka panjang dapat diidentifikasi pada dua hal pokok, yaitu masalah kelembagaan serta proses dan mekanisme penegakan hukum.

Analisis Kelembagaan

Politik hukum pembentukan KPK berawal dari Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang kemudian ditindaklanjuti

dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengamanatkan pembentukan KPK. Pada tahun 2002, KPK terbentuk. Menurut penjelasan UU tersebut, dasar pembentukan KPK adalah karena terjadinya berbagai hambatan dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional sehingga diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pembentukan lembaga baru juga dilakukan oleh beberapa negara. Berdasarkan studi *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), pendirian lembaga baru akan memberikan “keuntungan” lebih banyak dalam memberantas korupsi dibandingkan hanya mengandalkan lembaga penegak hukum yang telah ada (lihat **Tabel 1**).

Selanjutnya, terdapat pula studi literatur

Tabel 1. Keunggulan dan kelemahan memiliki lembaga anti korupsi di suatu negara

KEUNGGULAN	KELEMAHAN
<ul style="list-style-type: none"> • Dapat terus mengingatkan pemerintah untuk secara serius melakukan upaya pemberantasan korupsi. • Menghasilkan lembaga dengan tingkat keahlian yang khusus. • Dapat membangun sistem baru yang terbebas dari pengaruh korupsi. • Dapat dijadikan contoh bagi lembaga lain, terutama institusi penegak hukum, sehingga menjadi “trigger mechanism” bagi lembaga penegak hukum yang telah ada. • Mempunyai kredibilitas yang lebih besar. • Dapat dilengkapi dengan sistem perlindungan keamanan yang lebih baik dalam menjalankan fungsinya. • Dapat melakukan recruitment secara obyektif untuk mendapatkan sumber daya manusia dengan kualitas dan integritas yang lebih baik. • Dapat mendisain sendiri muatan pendidikan dan pelatihan yang cocok dengan lingkungan yang dinamis. • Lebih jelas dalam menilai perkembangannya, tingkat kegagalan dan kesuksesannya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beban biaya tambahan bagi negara. • Akan terjadi persaingan antara lembaga penegak hukum yang telah ada, sehingga akan menyulitkan dalam berkoordinasi. • Dapat berakibat restrukturisasi terhadap lembaga lain yang telah ada.

Sumber: Disarikan dari UNODC, *The Global Programme Against Corruption, UN Anti Corruption Toolkit, 3rd edition, Vienna* September 2004 dalam “Keberhasilan dan Kegagalan Lembaga Anti Korupsi di Luar Negeri” Direktorat Litbang KPK, 2006.

mengenai faktor-faktor pemicu keberhasilan dan kegagalan lembaga antikorupsi yang dapat dilihat pada **Tabel 2**.

Dasar penyelesaian jangka panjang terhadap persoalan tersebut yang perlu disepakati adalah komitmen untuk terus melakukan pemberantasan korupsi, baik melalui pendidikan, pencegahan, maupun

penindakan. Berdasarkan kedua tabel di atas, penegak hukum khususnya KPK perlu mengevaluasi faktor-faktor yang dapat memperlemah, seperti:

a. Dukungan politik

Pada awal pembentukannya, dukungan politik terhadap KPK sangat kuat dan terkonsolidasi karena pada masa

Tabel 2. Faktor-faktor pemicu keberhasilan dan kegagalan lembaga anti korupsi

Faktor yang mendorong keberhasilan		Faktor yang pemicu kegagalan
1.	Adanya dukungan politik.	Tidak adanya komitmen politik.
2.	Lembaga anti korupsi berada dalam starategi anti korupsi yang komprehensif dan mendapat support yang efektif dan komplementer dari lembaga publik.	Kontra produktif terhadap pertumbuhan ekonomi.
3.	Ekonomi yang stabil dan program pembangunan selalu fokus pada pengurangan kesempatan korupsi.	Secara umum pemerintah gagal dalam membangun institusi di negaranya.
4.	Ditunjang oleh sumber keuangan yang baik dan staf terlatih.	Penerapan hukum terhadap korupsi yang kurang mendorong, tidak efektif, dan ambigu.
5.	Memiliki visi dan misi yang jelas yang ditunjang oleh perencanaan bisnis, pengelolaan anggaran dan pengukuran kinerja yang baik.	Tidak fokus, banyak tekanan, tidak ada prioritas dan tidak punya struktur organisasi yang memadai.
6.	Punya kerangka hukum yang kuat termasuk "rule of law"-nya dan dibekali oleh kekuatan hukum yang dapat menunjang kegiatan penindakan dan pencegahan.	Lembaga pemberantas korupsi dianggap gagal ketika terlihat sebagai organisasi yang tidak efisien dan efektif yang tidak sesuai dengan harapan banyak pihak.
7.	Bekerja secara independen dan bebas dari pengaruh segala kepentingan.	Rendahnya kepercayaan publik.
8.	Semua staf dan pimpinan memiliki standar integritas yang tinggi.	
9.	Melibatkan masyarakat dan memperhatikan persepsi masyarakat yang berkembang.	

Sumber: Doig, Alan., Watt, David dan Williams, Roberts., "Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commission (The Cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia)" U4 Reports, Mei 2005, dalam "Keberhasilan dan Kegagalan Lembaga Anti Korupsi di Luar Negeri" Direktorat Litbang KPK, 2006.

reformasi. Bahkan dalam Pasal 4 TAP MPR No. XI/MPR/1998 disebutkan secara tegas, tekad untuk memberantas korupsi terhadap siapa pun. Dalam perkembangannya, banyak kader dari berbagai partai politik yang menjadi tersangka atau terpidana kasus korupsi. Terlepas dari permasalahan bahwa pelaku korupsi memang harus ditangkap dan diadili namun terdapat kesan bahwa KPK menyukai sensasi menangkap "kakap" dan memberitakan secara luas, termasuk pada saat penggeledahan. Penetapan atau penangkapan tersangka juga sering dilakukan dengan "timing" yang dapat memunculkan spekulasi negatif, bahwa KPK melakukan "tebang pilih" atau "sedang mendapatkan pesanan". Hal ini mengakibatkan munculnya dugaan KPK ikut bermain politik. Kondisi ini dapat mengakibatkan dukungan politik terhadap KPK menjadi berkurang. Untuk itu, seharusnya KPK melakukan tugasnya bebas dari pengaruh dan kepentingan apapun, terutama kepentingan politik. Kemudian pola komunikasi KPK perlu diperbaiki agar tidak menggambarkan

KPK sedang bermusuhan dengan partai politik, namun semata-mata menjalankan tugas penegakan hukum.

- b. Strategi pemberantasan korupsi yang komprehensif
Banyak pihak beranggapan bahwa strategi KPK lebih dominan pada upaya penindakan dibandingkan dengan pencegahan dan pendidikan. Selanjutnya, *Roadmap* dalam pemberantasan korupsi yang menyebutkan Fase I (2011-2015) antara lain fokus pada penanganan Kasus *Grand Corruption* dan penguatan aparat penegak hukum melalui koordinasi dan supervisi, tampaknya belum berhasil tercapai.
- c. Integritas Komisioner
Salah satu masalah yang dimunculkan terkait dengan konflik KPK dan Polri ini adalah adanya dugaan pendekatan Ketua KPK untuk menjadi Calon Wakil Presiden pada Pemilu 2014. Hal ini mengindikasikan bahwa Ketua KPK masih memiliki kepentingan tertentu. Integritas KPK seharusnya sudah diuji pada saat proses di panitia seleksi sampai dengan uji kepatutan dan kelayakan di DPR, sehingga

pada saat terpilih tidak ada lagi yang bisa dipermasalahkan dari masa lalu seorang komisioner, karena sudah *clean and clear* pada saat itu.

Analisis Kewenangan dan Proses Penegakan Hukum

Tidak dapat dihindari bahwa untuk memperbaiki permasalahan ini, diperlukan adanya perubahan undang-undang, yaitu UU KPK dan KUHAP. Perubahan terhadap UU KPK harus tetap dilandasi komitmen yang kuat terhadap pemberantasan korupsi. Adapun hal-hal yang perlu disempurnakan antara lain terkait dengan isu kewenangan dan proses penegakan hukum. Dari kasus konflik antara KPK dengan Polri, masih terlihat adanya tumpang tindih kewenangan. Polri merasa bahwa kasus dugaan kepemilikan rekening tidak wajar sudah *clear* dan selesai di Polri, namun kemudian KPK juga memroses kasus tersebut. Dari aspek proses atau mekanisme penegakan hukum, dirasakan terjadi lompatan waktu. Kasus beberapa tahun yang lalu kemudian tiba-tiba mencuat lagi. Sama halnya dengan apa yang dilakukan oleh Polri terhadap komisioner KPK. Beberapa kasus lama tiba-tiba muncul dan diungkap.

Dari dua hal tersebut, terlihat bahwa terdapat permasalahan pembagian kewenangan yang belum tuntas serta tidak adanya proses dan mekanisme penegakan hukum yang jelas, misalnya dalam hal proses apa yang harus dilalui sebelum penetapan sebagai tersangka, berapa lama seseorang berada dalam status tersangka, bagaimana mekanisme penangkapan atau pemeriksaan, dan sebagainya. Demikian pula mengenai pembagian kewenangan. Dengan memperhatikan masih adanya hal-hal yang perlu dilakukan seperti dengan membuat *Memorandum of Understanding* (MoU), antara KPK, POLRI, dan Kejaksaan selama ini menunjukkan bahwa pembagian kewenangan tersebut belum tuntas di tingkat undang-undang.

Penutup

Konflik antara KPK dan Polri perlu mendapat perhatian dan dicarikan solusinya baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk lebih fokus ke penyelesaian permasalahan jangka panjang, diperlukan beberapa langkah. *Pertama*, penyatuan komitmen untuk tetap konsisten melakukan

pemberantasan korupsi. *Kedua*, membenahi kelembagaan KPK dengan memperhatikan faktor-faktor pemicu keberhasilan dan kegagalannya. *Ketiga*, upaya penyempurnaan UU KPK dalam rangka mempertegas kewenangan, mekanisme pemilihan komisioner, proses dan mekanisme kerja. KUHAP yang sedang dalam tahap penyempurnaan juga perlu mempertegas bagaimana proses dan mekanisme penegakan hukum agar tidak multitafsir.

Referensi

- “Komisi Anti Korupsi di Luar Negeri (Deskripsi Singapura, Hongkong, Thailand, Madagascar, Zambia, Kenya dan Tanzania)”, Laporan Hasil Studi Banding, Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Deputi Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006
- Road Map KPK dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia Tahun 2011-2023
- “KPK Tetapkan Calon Kapolri Budi Gunawan sebagai Tersangka”, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/13/14354311/KPK.Tetapkan.Calon.Kapolri.Budi.Gunawan.sebagai.Tersangka>, diakses tanggal 5 Februari 2015.
- “Sidang Paripurna DPR Loloskan Budi Gunawan sebagai Kapolri”, <http://www.voaindonesia.com/content/sidang-paripurna-dpr-loloskan-budi-gunawan-sebagai-kapolri/2599217.html>, diakses tanggal 5 Februari 2015.
- “Kronologi Penangkapan Bambang Widjojanto”, <http://www.tempo.co/read/news/2015/01/23/063636991/Kronologi-Penangkapan-Bambang-Widjojanto>, diakses tanggal 5 Februari 2015.
- “Suara Serak Jenderal Sutarman”, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/21/09433711/Suara.Serak.Jenderal.Sutarman.>, diakses tanggal 5 Februari 2015.
- “Kronologi Cicak versus Buaya”, <http://www.dw.de/kronologi-cicak-versus-buaya-jilid-tiga/a-18211420>, diakses tanggal 5 Februari 2015.
- “Tim Independen KPK Tidak Diformalkan”, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/29/07213301/Tim.Independen.KPK-Polri.Tak.Jadi.Diformalkan.Ini.Alasan.Istana>, diakses tanggal 5 Februari 2015.