

BAB V TATA KELEMBAGAAN

A. *Tatanan Kelembagaan*

Undang-undang Dasar 1945 (UUD 45) mengatur tatanan kelembagaan penyelenggara negara dengan menganut asas *tris politica*, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dengan ditambah satu lembaga pemeriksa yang bebas dan independen. Secara ringkas, lembaga-lembaga tersebut meliputi Presiden sebagai pihak eksekutif, DPR, DPD, dan MPR sebagai pihak legislatif, MK, MA dan KY sebagai pihak yudikatif, dan BPK sebagai lembaga pemeriksa.

Dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi, Indonesia memiliki suatu *Anti-Corruption Agency (ACA)* yang dinamakan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). KPK memiliki tugas dan fungsi yang meliputi koordinasi, supervisi, penyelidikan, pencegahan, dan pemantauan, terhadap tindak pidana korupsi.

Dalam memberantas korupsi, KPK berkoordinasi dengan lembaga-lembaga lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, BPK, BPKP, inspektorat jenderal, inspektorat daerah, dan lembaga-lembaga terkait lainnya.

Lembaga audit pemerintahan di Indonesia terdiri atas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) selaku auditor intern. APIP sendiri terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, inspektorat jenderal di kementerian/lembaga, dan inspektorat daerah di provinsi/kabupaten/kota.

Terakhir, satu lagi lembaga yang dianggap penting keberadaannya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi adalah LSM dan pers, walaupun keberadaannya bukanlah menjadi bagian dari tatanan kelembagaan pemerintahan. Keberadaannya bisa disebut sebagai kelompok penekan (*pressure group*). Dalam hal ini, keberadaannya bisa memengaruhi proses pemberantasan tindak pidana korupsi yang sedang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga terkait.

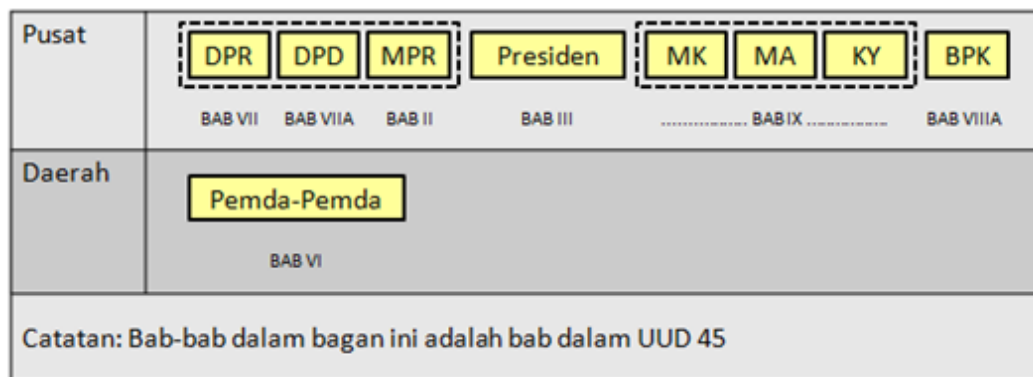
Dalam memberantas korupsi, KPK berkoordinasi dengan lembaga-lembaga lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, BPK, BPKP, inspektorat jenderal, inspektorat daerah, dan lembaga-lembaga terkait lainnya.

Lembaga audit pemerintahan di Indonesia terdiri atas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) selaku auditor intern. APIP sendiri terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, inspektorat jenderal di kementerian/lembaga, dan inspektorat daerah di provinsi/kabupaten/kota.

Terakhir, satu lagi lembaga yang dianggap penting keberadaannya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi adalah LSM dan pers, walaupun keberadaannya bukanlah menjadi bagian dari tatanan kelembagaan pemerintahan. Keberadaannya bisa disebut sebagai kelompok penekan (*pressure group*). Dalam hal ini, keberadaannya bisa memengaruhi proses pemberantasan tindak pidana korupsi yang sedang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga terkait.

UUD 45 menyebutkan lembaga negara atau lembaga penyelenggara negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Secara sederhana, tatanan kelembagaan ini dapat dilihat dalam Bagan 1.

Bagan 1



Bagan 1 mengacu bab-bab dalam UUD 45 untuk masing-masing lembaga negara. Di tingkat pusat, ke delapan lembaga negara ini setara kedudukannya. Dalam bagan tersebut, ada dua kotak besar dengan bingkai garis putus-putus. Pengelompokkan ini sekadar untuk menyederhanakan presentasi. Kotak besar pertama berisi tiga kotak kecil, masing-masing DPR, DPD, dan MPR. Pengotakan ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (1): “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Kotak besar kedua juga berisi tiga kotak kecil, masing-masing: Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Ketiga lembaga negara ini diatur dalam satu bab, yakni Bab IX, di UUD 45, dengan judul Bab Kekuasaan Kehakiman.

Di tingkat pusat kita melihat empat kelompok kelembagaan. Pertama, kelompok lembaga yang mencerminkan perwakilan rakyat. Menarik sekali penjelasan UUD 45 mengenai Pasal 23 yang lama yang berisikan paham demokrasi. Kedua, adalah Presiden dan Wakil Presiden yang mewakili kekuasaan pemerintahan negara.

Ketiga, kelompok yang mewakili kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan mahkamah konstitusi. Untuk pembahasan tatanan kelembagaan dalam modul ini, kita hanya akan melihat dua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, yakni Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, baik yang ada di Pusat maupun di Daerah. Badan peradilan lainnya terdiri atas badan-badan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agum dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Ketiga kelompok tersebut merupakan perwujudan konsep *trias politica* dalam ketatanegaraan, yaitu ada kelompok atau cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak merupakan bagian dari ketiga kekuatan atau kekuasaan tersebut di atas. Lembaga semacam BPK dikenal dalam sistem ketatanegaraan negara-negara demokrasi. Nama generik untuk lembaga ini

adalah *Supremes Audit Institutions (SAI)*. Secara umum ada tiga model SAI, yakni *Napoleonic System*, *Westminster System*, dan *Board System*.

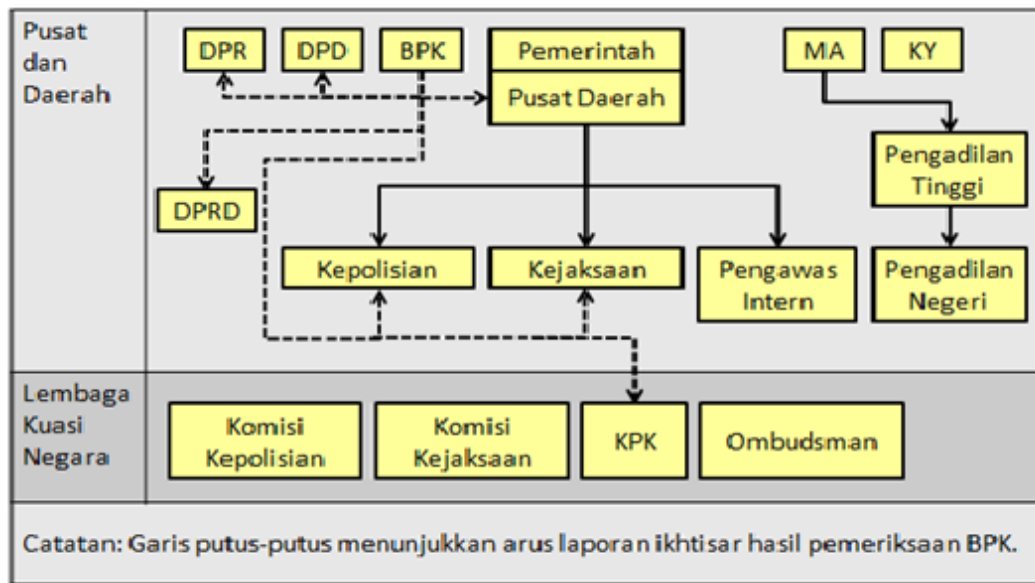
Meskipun belajar di negeri Belanda dan paham betul dengan sistem kontinental, Bung Hatta tidak memilih *Napoleonic System* maupun *Westminster System*, tetapi lebih memilih *Board System*.

SAI adalah lembaga-lembaga di tingkat nasional yang bertanggung jawab untuk mengaudit penerimaan dan belanja negara. Tujuan utama SAI adalah mengawasi pengelolaan keuangan negara dan kualitas serta kredibilitas pelaporan keuangan pemerintah. SAI menyampaikan informasi yang dibutuhkan lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat luas, dan membuat pemerintah akuntabel terhadap pengelolaan keuangan negara dan aset negara. Dengan tujuan utama ini, SAI dapat bertindak untuk membatasi peluang bagi malpraktik di bidang keuangan negara dan penyalagunaan kekuasaan. SAI adalah salah satu dari pilar-pilar utama sistem integritas di negaranya.

Bagaimana dengan SAI di Indonesia? Perubahan ketiga UUD 45 dalam Bab VIII A mengatur antara lain tentang BPK. Pasal 23E dalam bab ini berbunyi:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Bagan 2 difokuskan kepada lembaga negara dan lembaga kuasi negara yang berkaitan dengan sektor keuangan negara dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

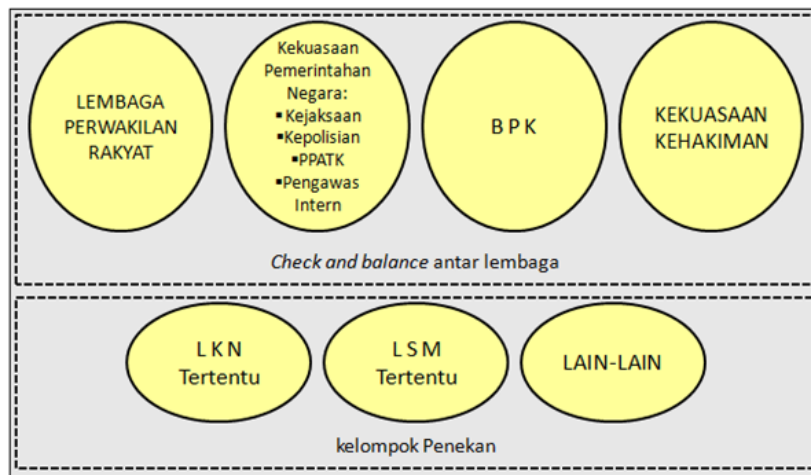


Bagan 2

Di samping lembaga-lembaga di atas, ada lagi suatu lembaga yang memfasilitasi pengungkapan tindak kejahatan, termasuk TPK, yakni Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk kejahatan pencucian uang dan interpol.

Potongan-potongan yang tersebar di bagan 1 dan bagan 2 dikonsolidasikan dalam bagian 3. Tentunya bagan 3 ini menyederhanakan dunia nyatanya. Gambar ini menunjukkan komponen-komponen besar dari tatanan kelembagaan yang kalau berfungsi dengan baik, merupakan cerminan dari masyarakat yang berkedaulatan rakyat.

Bagan 3



Bagan 3 menunjukkan dua kelompok besar yaitu lembaga-lembaga penyelenggara negara yang ditetapkan UUD 45 dan kelompok penekan. Tekanan atau *tension* dalam keseluruhan tatanan ini tidak lain adalah bagian dari sistem *check and balance* yang menjamin tidak adanya kuasa mutlak di satu tangan. Kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan mutlak bersifat korup secara mutlak.

Di antara lembaga-lembaga negara ada tekanan satu kepada yang lain, karena kemandirian dan kewenangan yang diberikan oleh UUD 45 dan ketentuan perundangan lainnya. DPR dengan berbagai haknya, seperti hak budget, dapat menekan lembaga-lembaga negara lain dan lembaga kuasi negara. Melalui hak legislasinya, ia dapat mengatur lembaga-lembaga lain termasuk lembaga swasta melalui penerbitan undang-undang. Sebaliknya, kekuasaan pemerintahan memungkinkannya menggunakan dana APBN/APBD yang telah disetujui DPR/DPRD, dan menguasai informasi. Ini merupakan tekanan kepada DPR/DPRD. BPK memeriksa akuntabilitas lembaga-lembaga negara dan kuasi negara dan melaporkannya kepada DPR. Kekuasaan kehakiman memastikan bahwa kekuasaan pemerintah melaksanakan amanat UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kelompok penekan dalam bagan 3 diwakili beberapa lembaga kuasi negara (LKN) dan LSM. Dalam praktiknya, ada kekuatan lain, seperti pers dan masyarakat. Kelompok penekan melalui kewenangannya yang berasal dari ketentuan perundang-undangan maupun karena pengakuan dan kepercayaan yang mereka peroleh dari masyarakat, memberi tekanan kepada lembaga-lembaga penyelenggara. Tekanan ini akan membuat atau diharapkan akan membuat pihak lainnya menjadi waspada dan berhati-hati. Kelompok penekan bisa juga kehilangan daya tekannya karena praktik-praktik tidak sehat seperti menerima suap, memeras, dan lain-lain.

Kalau seluruh roda dalam tatanan kelembagaan tadi berputar dengan lancar, kita mengalami kematangan dalam demokrasi. Biasanya yang menjadi acuan dari kematangan demokrasi adalah negara-negara dengan tradisi Yunani-Romawi. Namun di sekitar kita di Asia pun kita dapat melihat contoh-contoh yang baik. Di India dan Jepang perdebatan dan sindir-menyindir berlangsung dengan santun dan

elok, tidak kalah dengan keelokan perdebatan di Inggris atau Amerika Serikat. Di Ekstrim lainnya kita lihat Taiwan (dan sebelumnya Korea Selatan) di mana perdebatan diselesaikan dengan adu jotos. Di antara kedua ekstrim itu kita menyaksikan keanggunan demokrasi dan aristokrasi Thailand, di mana pada saat yang tepat kharisma tahta kerajaan menyelesaikan masalah politik yang berat. Kekecewaan dari pihak manapun terhadap roda-roda dalam tatanan kelembagaan dan ketidakmampuan menyampaikan aspirasi secara demokratis akan mendorong parlemen jalanan, aksi demonstrasi yang anarkis, bentrokan antar kekuasaan dengan kekerasan, dan segala bentuk kekecewaan terhadap demokrasi.

Theodore Parker mendefinisikan demokrasi sebagai *“a government of all the people, by all the people, of course a government of the principles of eternal justice, the unchanging law of God; for shortness’ sake I will call it the idea of Freedom.”* Kalau semua rakyat ikut memerintah, bayangkan tantangan yang dihadapi. Kepentingan di antara kita bisa berbeda; kepentingan pekerja dan pemberi kerja, kepentingan kelompok mayoritas dan kelompok minoritas, kepentingan menegakkan keadilan, dan kepentingan masa depan, dan seterusnya.

Tanpa tradisi berdemokrasi, kehidupan berdemokrasi bisa sangat melelahkan. Oleh karena itu, tradisi ini harus terintegrasi dengan pendidikan sejak kecil di sekolah dan di rumah. Anak-anak diajarkan mengungkapkan pendapat dan perasaannya secara lugas dan santu, dan di lain pihak, menghargai pendapat orang lain, sekalipun kita tidak menerimanya. Hampir 2.500 tahun yang lalu, Plato melihat “demokrasi sebagai bentuk yang indah dalam pemerintahan, penuh dengan kebhinekaan dan ketidakteraturan, dengan menganugerahkan kesetaraan kepada yang istimewa dan yang tidak istimewa.

Tidak jarang, bangsa yang menemukan kembali demokrasi, rindu akan masa-masa di mana kekuasaan mutlak bisa menyelesaikan masalah ekonomi dan pembangunan, masalah keamanan negara, dan lain-lain masalah bangsa. Di antara pemimpin bangsa ini kita pun masih ada kerinduan semacam ini.

Dewan Perwakilan Rakyat periode 2009 – 2014 akan memiliki tambahan alat kelengkapan baru, yakni Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN). Hal ini diputuskan dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Susunan dan

Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang prosesnya hampir mendekati tahap akhir. Tujuan penambahan badan tersebut adalah untuk lebih mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR.

BAKN berwenang melaksanakan penyidikan atas suatu kasus berdasarkan laporan audit Badan Pemeriksa Keuangan, masukan dari komisi, atau masukan masyarakat. BAKN akan diisi 12 sampai 13 anggota DPR senior yang pernah menjabat paling sedikit dua periode. BAKN didukung sekitar 30 staf yang memiliki latar belakang ilmu ekonomi.

B. Lembaga Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang berdiri pada tanggal 29 Desember 2003 bukanlah lembaga pemberantasan korupsi yang pertama di Indonesia. KPK didirikan karena kelemahan aparat penegak hukum di bidang penyelidikan dan penyidikan (kepolisian dan kejaksaan) dalam menghadapi tuntutan konvensi pemberantasan korupsi PBB (United Nations Convention Against Corruption-UNCAC).

Sesudah KPK berdiri, dalam era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono lahir tim pemburu koruptor yang di komandoi oleh pimpinan Kejaksaan Agung.

Tim terpadu pemburu koruptor atau lebih dikenal dengan tim pemburu koruptor yang di bentuk pemerintah melalui Menko politik, hukum dan keamanan pada 17 Desember 2004. Tidak jelas dasar hukum pembentukan tim pemburu koruptor ini. Tim beranggotakan sejumlah instansi terkait Menko Politik, Hukum, dan Keamanan; Kapolri; Jaksa Agung; Departemen Luar Negeri; serta Pusat Pelaporan Analitis dan Transaksi Keuangan (PPATK).

Tugas tim pemburu koruptor selain memburu para koruptor yang kini bebas di luar negeri, juga berupaya mengembalikan aset-aset milik negara yang dibawa mereka kabur ke luar negeri. Ketua tim terpadu adalah Basrief Arief (Wakil Jaksa Agung) dengan pertimbangan jaksa adalah eksekutor putusan pengadilan. Dirjen Administrasi Hukum Umum Zulkarnaen Yunus dalam Tim Pemburu Korupsi bertugas mencari rekening para koruptor, sedangkan direktur jenderal imigrasi Imam Santoso bertugas mencari keberadaan para koruptor.

Awalnya tim ini hanya memburu terpidana yang 'melarikan diri', akan tetapi dalam perkembangannya yang menjadi tersangka juga menjadi target. Tim sudah menetapkan 13 koruptor kakap untuk segera di tangkap. Saat ini tim gabungan berkonsentrasi memburu enam terpidana korupsi dan tujuh tersangka korupsi yang kabur dari Indonesia. Sayangnya daftar tersangka korupsi yang kabur tidak pernah di sebutkan secara jelas, karna alasan confidential. Dari sisi tempat pelarian, mereka kebanyakan berada di Singapura, ada yang di AS, Kanada, dan Cina.

TUGAS DAN WEWENANG KPK

KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK adalah lembaga negara yang melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK menganut asas; kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan profesionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya kepada presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Tugas-tugas KPK meliputi kegiatan:

2. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
4. Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
5. Pencegahan tindak pidana korupsi;
6. Pemantauan (monitoring) penyelenggaraan pemerintahan negara.

TUGAS KOORDINASI

Dalam melaksanakan tugas koordinasi, KPK berwenang:

1. Mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;

2. Meletakkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi terkait;
4. Melaksanakan dialog pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
5. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana.

Umumnya koordinasi oleh KPK dilakukan dengan kepolisian dan kejaksaan. Namun, laporan tahunan KPK juga menyebutkan instansi lain yang berwenang dalam pemberantasan korupsi seperti BPK, BPKP, Inspektorat jenderal di departemen dan nondepartemen.

Bentuk koordinasi ini antara lain adalah diterimanya surat perintah di mulainya penyidikan (SPDP) dari kepolisian dan kejaksaan.

Tugas Supervisi

Dalam melaksanakan tugas Supervisi, KPK berwenang:

1. Melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik;
2. Mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

Dalam hal KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak tanggal diterimanya permintaan KPK.

Penyerahan dilakukan dengan berita acara penyerahan, dan sejak saat itu tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan beralih ke KPK. Pengambilan penyidikan dan penuntutan oleh KPK dilakukan dengan alasan:

1. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak di tindaklanjuti;
2. Penanganan tindak pidana korupsi berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat di pertanggung jawabkan;
3. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
4. Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
5. Ada hambatan penanganan tindak pidana korupsi karna intervensi dari eksekutif, legislatif, atau yudikatif;
6. Keadaan ini yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, membuat penanganan tindak pidana korupsi sulit di laksanakan dengan baik dan dapat di pertanggung jawabkan.

Tugas Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan

KPK melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang:

1. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang di lakukan oleh penegak hukum atau penyelenggara negara;
2. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan /atau
3. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp 1 miliar.

KPK berwenang untuk:

1. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
2. Memerintahkan seseorang pergi ke luar negeri;
3. Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang di periksa;
4. Memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang di duga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
5. Memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
6. Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa

kepada instansi yang terkait;

7. Menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi, serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang di duga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
8. Meminta bantuan interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
9. Meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Tugas Pencegahan

Dalam melakukan tugas pencegahan, KPK berwenang:

1. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
2. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
3. Menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;
4. Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
5. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
6. Melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Tugas Pemantauan (Monitoring)

Dalam melaksanakan tugas monitor, KPK berwenang:

1. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
2. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk

melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;

3. Melaporkan kepada presiden republik Indonesia, dewan perwakilan rakyat dan badan pemeriksa keuangan, jika saran KPK mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

Kewajiban dan Larangan

KPK berkewajiban untuk:

1. Memberikan perlindungan terhadap sanksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
2. Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang di tangannya;
3. Menyusun laporan tahunan dan menyampaikan kepada presiden republik Indonesia, dewan perwakilan rakyat republik Indonesia, dan badan pemeriksa keuangan;
4. Menegakkan sumpah jabatan;
5. Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas tersebut diatas.

Pimpinan, tim penasehat, dan pegawai KPK dilarang:

1. Mengadakan hubungan langsung atau tidak langsung dengan tersangka atau pihak lain yang ada hubungannya dengan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani komisi pemberantasan korupsi dengan alasan apapun;
2. Menangani perkara tindak pidana korupsi yang pelakunya mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus keatas atau kebawah sampai derajat ketiga dengan anggota komisi pemberantasan korupsi yang bersangkutan;
3. Menjabat komisaris atau direksi suatu perseroan, organ yayasan, pengawas atau pengurus koperasi, dan jabatan profesi lainnya atau kegiatan lainnya

yang berhubungan dengan jabatan tersebut.

Setiap anggota KPK dan pegawai KPK yang melanggar larangan tersebut di atas, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun. Setiap anggota KPK dan pegawai KPK yang melakukan tindak pidana korupsi, pidananya diperberat dengan menambah satu pertiga ($1/3$) dari ancaman pidana pokok.

C. Interaksi Antarlembaga Dalam Memberantas Korupsi

Terdapat tiga kurs translasi yang digunakan untuk mentranslasikan neraca mata uang asing terhadap mata uang domestik,

Tergantung kapan kita melakukan “pemotretan” terlihat mode interaksi antar lembaga yang terlibat dalam pemberantasan korupsi, termasuk KPK, mengalami pasang surutnya.

Kekhawatiran mengenai tidak rampungnya Undang-Undang Tipikor juga menjadi perhatian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. SBY yang memimpin rapat koordinasi pemberantasan korupsi pada hari Senin, 13 Juli 2009 menegaskan: “Apabila DPR periode 2004-2009 gagal menyelesaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Presiden akan mengeluarkan peraturan presiden pengganti undang-undang (Perppu)”. Rapat koordinasi dihadiri pejabat Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK.

Rapat koordinasi di atas menjadi perhatian pers karena pemberitaan mengenai rivalitas antarlembaga yang sama-sama berurusan dengan pemberantasan korupsi. Salah satu berita besar dalam masa Pilpres 2009 dibahas dibawah.

D. Anti-Corruption Agencies

Lembaga semacam KPK yang secara generik dikenal sebagai Anti-Corruption Agencies (ACA), hanya ada di Indonesia. Di banyak negara Agency ini disebut Commission atau komisi (seperti KPK); Namun, ada juga yang menyebutnya Biro, seperti di Singapura. atau Badan, seperti di Malaysia.

Sejak 1990, lebih dari 30 negara didunia mempunyai ACA. **Tabel 5.3** di bawah menyajikan ACA di beberapa negara Asia, dengan terjemahan nama dalam bahasa Inggris. Nama ACA di Malaysia adalah *Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia* (disingkat SPRM) atau Badan Pencegah Rawah (disingkat BPR).

Tabel 5.3

Anti-Corruption Agencies

Di Beberapa Negara Asia

Anti Corruption Agencies	Tahun pendirian
Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau	1952
Malaysia Anti Corruption Agency	1967
Hong Kong Independent Commission Against Corruption	1974
Thailand National Counter Corruption Commission	1999
South Korea Korean Independent Commission Against Corruption	2002
Indonesia Corruption Eradication Commission	2003

Dari tabel tersebut terlihat bahwa Korea dan Indonesia termasuk negara-negara Asia yang belakangan mempunyai ACA, sedangkan negara-negara lainnya sedang mempunyai ACA terlebih dulu. Sebenarnya Indonesia sudah mempunyai bermacam-macam ACA dengan berbagai nama.

Ada dua model ACA. yakni multi-agency model dan single-agency model. Negara yang menerapkan multi-agency model memanfaatkan lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah ada (seperti kepolisian, kejaksaan, pengawas pasar modal, pengawas perbankan/bank sentral, lembaga ombudsman, dan lain-lain) dan membangun satu lembaga khusus. Indonesia adalah contoh negara yang menerapkan multi-agency model. Kebanyakan negara Eropa barat dan Amerika Serikat juga menerapkan multi-agency model.

Afrika Selatan menerapkan multi agency model, di mana mandat untuk pemberantasan korupsi disebar di antara kepolisian, kejaksaan, badan pemeriksa keuangan (auditor general, dan lembaga perpajakannya (revenue services), dan public service commission. Public service anticorruption unit mempunyai fungsi

koordinasi dan bertanggung jawab untuk mengembangkan dan mengimplementasikan strategi pemberantasan korupsi di sektor publik.

Hong Kong dan Singapura menganut single-agency model. Hanya ada satu ACA yang kuat dan terentralisasi. Singapura mengalami masalah korupsi yang hebat pada dasawarsa 1950 dan 1960-an, Hong Kong pada dasawarsa 1970-an. Masalah korupsi ini menimbulkan krisis kepercayaan di kalangan investor dan ancaman bagi politik dalam negeri. Respons Hong Kong dan Singapura, sama. Mereka menciptakan lembaga yang bebas dari kontaminasi unsur-unsur korup, dan lembaga ini diberi kuasa untuk membasmi korupsi. Singapura mendirikan Corruption Practices Investigation Bureau (CPIB) dan Hong Kong, Independent Commission Against Corruption (ICAC). CPIB dan ICAC menjadi tolok ukur atau standar bagi ACA yang terpusat (centralized anticorruption agencies) dan tangguh. Faktor penting keberhasilan mereka adalah terpusatnya informasi dan intelijen dalam bidang korupsi dan pemberantasannya, sehingga masalah yang sering timbul dari koordinasi antarlembaga negara, dapat ditekan. Dalam banyak tulisan dan seminar internasional, Hong Kong dan Singapura menjadi contoh suksesnya ACA.

Bagi Indonesia sejak kemerdekaannya, kehadiran lembaga pemberantasan korupsi merupakan kebutuhan nyata. Kita tidak berbeda dari Singapura. Yang membedakan kedua negara adalah niat (political will), konsistensi pelaksanaannya, dan tantangan yang dihadapi. Tantangan yang dihadapi sering kali berkaitan erat dengan political will dan ancaman nyata terhadap ACA yang mewujudkan eksistensinya.

Pengalaman Indonesia dan Singapura juga menunjukkan adanya dua pola kelahiran ACA. Ada ACA yang lahir karena kesadaran bernegara yang sehat. Juga ada ACA yang lahir karena negara yang bersangkutan meratifikasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). Indonesia melahirkan berbagai ACA dengan pola pertama, dengan segala pasang-surutnya. KPK merupakan perwujudan dari ratifikasi UNCAC dan cerminan kelemahan para kepolisian dan kejaksaan.

Apakah KPK masih diperlukan seandainya aparat kepolisian dan kejaksaan berhasil berbenah diri? atau apakah KPK justru akan hilang dari tatanan

kelembagaan kita? Adakah peluang bagi KPK untuk menjadi sangat tangguh, tersentralisasi, dan satu-satunya lembaga pemberantasan korupsi (single-agency model) seperti Independent Commission Against Corruption (ICAC) di Hong Kong? Jawaban atas pertanyaan pertanyaan tersebut bergantung pada banyak faktor.

E. Lanskap Audit Pemerintahan

Dalam administrasi negara terdapat istilah “pemeriksaan” yang digunakan dalam makna audit ekstern (eksternal audit), misalnya dalam kalimat “Badan Pemeriksa Keuangan adalah satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara di Indonesia (Tuanakotta, 2010: 165). Sehingga banyak pertanyaan muncul apakah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jendral (di 1, Kementrian, LPND), Badan Pengawas Daerah (di pemerintahan Daerah), Satuan Pengawas Intern (di BUMN), dan lembaga lain yang melakukan audit intern (internal audit), tidak melakukan pemeriksaan? Dalam administrasi negara, lembaga-lembaga tersebut melakukan pengawasan.

Tidak ada istilah khusus untuk “audit” dalam kosa kata administrasi negara. Hanya ada istilah “pemeriksaan” untuk audit ekstern dan “pengawasan” untuk audit intern. Lanskap audit pemerintahan dapat mencakup BPK maupun lembaga-lembaga audit intern atau APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) (Tuanakotta, 2010:167).

Pada tahun-tahun terakhir baik BPK dan BPKP telah mendokumentasikan kebocoran-kebocoran besar serta ketimpangan-ketimpangan luas. BPK mengklaim bahwa selama tahun 2001-2002 ketimpangan-ketimbangan pada bagian pemerintahan dan BUMN (termasuk kurangnya bukti pengeluaran) berdampak atas sekitar USS 60 miliar dana yang dianggarkan. Tapi, kedua badan tersebut telah mengeluh bahwa pada umumnya laporan-laporan mereka diabaikan, tanpa ada tindakan terhadap pejabat-pejabat yang terlibat.

Beberapa faktor melemahnya proses audit. Pertama, BPK menghadapi kendala-kendala sumber daya yang parah. Anggaran yang disediakan oleh parlemen terbatas, dan stafnya menurut laporan kurang memenuhi kualifikasi, dengan kurang dari 10 persen dari 2600 pegawainya merupakan akuntan

berkualifikasi. Sebenarnya jumlah auditor tidak bisa dikatakan sebagai penyebab rendahnya kemampuan mereka melaksanakan audit. Sebagai perbandingan, BPKP mempunyai lebih 8000 pegawai, dengan kelompok ini cukup besar yang mempunyai kualifikasi lebih baik. Ketimpangan ini mencerminkan kebijakan yang disengaja di zaman orde baru untuk memusatkan perhatian pada badan audit internal. Meskipun BPK adalah lembaga tertinggi yang khusus diakui dalam UUD Indonesia. BPK masih harus meminta anggaran kepada Departemen Keuangan, dan kebijakan-kebijakan kepegawaiannya ditetapkan oleh Kantor Menteri Negara Pendahyagunaan Aparatur Negara.

Kedua tidak adanya undang-undang audit negara modern yang menyebabkan banyaknya kerancauan di balik mana organisasi-organisasi yang ingin menghindari audit bisa bersembunyi. Banyak organisasi, terutama militer, telah menolak untuk diaudit BPK. Ketiga, parlemen, Departemen Keuangan, dan departemen-departemen teknis tidak mempunyai proses yang digariskan secara jelas untuk menindaklanjuti temuan-temuan audit dan mengambil alih langkah perbaikan, dan sebagai akibatnya tidak terjadi tindak lanjut sistematis. Keempat, seperti dicatat, BPK tidak berwenang mengumumkan temuan-temuannya. Jika badan tersebut mengungkapkan korupsi, ia harus mengandalkan Kejaksaan Agung yang korup dan tidak efisien dan badan-badan pengadilan untuk mengusut dan mengadili kasus tersebut.

Terdapat duplikasi fungsi antara BPK dan BPKP serta para inspektur jendral. Buku Putih Departemen Keuangan (2002) menyatakan bahwa BPK dengan berrgulirnya waktu harus menjadi satu-satunya badan audit eksternal, yang menyerap BPKP, walaupun pemerintahan bisa mempertahankan unit pemeriksaan keuangan kecil. Personalia BPKP juga dapat digunakan untuk memperkuat manajemen keuangan pada departemen-departemen teknis.

BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) lahir pada tahun 1936, berdasarkan bestluit (Surat Keputusan) Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936. Lahir sebagai Regering Accountantsdies (Djawatan Akuntan Negara atau ADN). Dinas ini meneliti pembukuan perusahaan negara dan jawatan tertentu. Dalam tahun 1959 sampai 1966 DAN mengalami perubahan struktur dan berganti

nama menjadi Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan Negara disingkat menjadi DJPKN. Perubahan struktur dan penataan tersebut terus berlangsung antara tahun 1968 sampai 1971. Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 Tanggal 30 Mei 1983, DJKPN berubah menjadi BPKP, sebuah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada presiden. Keppres tersebut menandakan bahwa BPKP secara resmi melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan. BPKP memiliki 25 kantor perwakilan di provinsi berikut ini:

1. NAD	11. Jawa Barat	21. Sulawesi Tengah
2. Sumatra Utara	12. Jawa Tengah	22. Sulawesi Utara
3. Sumatra Barat	13. DIY	23. Sulawesi Tenggara
4. Riau	14. Jawa Timur	24. Maluku
5. Jambi	15. Kalimantan Timur	25. Irian Jaya
6. Sumatra Selatan	16. Kalimantan Barat	
7. Bengkulu	17. Kalimantan Selatan	
8. Lampung	18. Bali	
9. Daerah Khusus Istimewa Jakarta I	19. Nusa Tenggara Timur	
10. daerah Khusus Istimewa Jakarta II	20. Sulawesi Selatan	

BPKP memberikan layanan kepada instansi pemerintah baik Departemen/LPND maupun Pemerintah Daerah. Cakupan layanan yang diberikan oleh BPKP adalah (Tuanakotta, 2010:169):

1. Audit atas berbagai kegiatan unit kerja di lingkungan departmen/LPND maupun pemerintah daerah
2. Policy evaluation
3. Optimalisasi penerimaan negara.
4. Asistensi penerapan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah
5. Asistensi penerapan good corporate governance
6. Risk management based audit

7. Audit investigatif atas kasus berindikasi korupsi.

Berikut ini adalah landskap audit pemerintahan yaitu (Tuanakotta, 2010:172):

Dimensi	BPK	BPKP	APIP Lainnya
Eksternal/Internal	Eksternal auditor	Internal Auditor	Internal Auditor
Dasar Hukum	UUD dan UU	Keppres	UU
Terpusat/Terbesar	Terpusat	Terpusat	Tersebar
Perwakilan	Semua (33) Provinsi	25 Perwakilan	Bagian dari struktur lembaga yang bersangkutan
Lapor Kepada	DPR	Presiden	Pemimpin Lembaga yang bersangkutan

Dalam membandingkan ketiga kelompok auditor tersebut dapat ditambah dengan jumlah dan mutu auditor, kemampuan (berasal dari lulusan perguruan tinggi STAN atau diluar STAN bisa swasta maupun negeri) , persepsi audit atau objek yang diperiksa (misalnya ditakuti, disegani, dihormati atau tidak diperdulikan), perpindahan atau migrasi (misalnya apakah banyak atau sedikit perpindahan SDM dari BPKP ke BPK dan sebaliknya).

Dimensi tersebut merupakan indikasi atau proxy mengenai kekuatan atau kelemahan lembaga-lembaga audit tersebut. Dimensi penting disini adalah apakah lembaga-lembaga tersebut difokuskan kepada upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi secara umum atau penyimpangan yang dikenal sebagai waste, fraud, dan abuse.

Dari berbagai kajian lembaga internasional, seminar dan diskusi terdapat tiga pendapat mengenai pembaharuan landskap audit pemerintahan yakni (Tuanakotta, 2010:173):

1. Bubarkan BPKP dan sebar SDM-nya ke Inspektorat Jendral dan Bawasda. Argumen untuk pendapat ini adalah bahwa korupsi terjadi di lembaga negara yang harus diawasi dari dekat (di tingkat lembaga) dengan memahami sepenuhnya tentang kondisi lembaga tersebut dan kekhasannya

- (misalnya Kekhasan Departemen Agama dan lainnya) yang melahirkan pola waste, fraud dan abuse yang khas pula.
2. Manfaatkan BPKP yang melakukan fungsi Inspektorat Jendral dan Bawasda. Argumen untuk pendapat ini adalah bahwa BPIP jauh lebih kuat dan independen terhadap lembaga terhadap lembaga yang diawasinya.
 3. BPKP sebagai think tank saja, tidak usah besar namun efektif dalam memacu Inspektorat Jendral dan Bawasda.

LSM dan Pers Sebagai Kelompok Penekan

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Non-Governmental Organisation (NGO) bersama pers bukanlah bagian dari tatanan kelembagaan pemerintah. Namun, keberadaanya memainkan peran penting dalam proses check and balance sebagai kelompok penekan atau pressure group (Tuanakotta, 2010:173).

LSM dan Pers menyuarakan rasa ketidakadilan di dalam masyarakat, misalnya adalah kasus Prita Mulyasari yang di dalam e-mail nya mengeluhkan perlakuan rumah sakit Omni Internasional (Tangerang, Banten). Kasus Prita Mulyasari hanyalah satu diantara banyak kasus di mana LSM dan Pers memainkan peran sebagai kelompok penekan menentang ketidakadilan oleh aparat Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman sampa Mahkamah Agung. Pressure Group sangat lazim dalam kehidupan demokrasi. Asas trias politica yang memisahkan kekuasaan, dilahirkan dari pemikiran check and balance satu kekuasaan mengawasi dan diawasi oleh kekuasaan lainnya.

Pers di Indonesia memainkan peranan penting dalam menyoroti tingkah laku para pejabat, dalam menyampaikan informasi (seperti temuan-temuan BPK dan BPKP) secara sederhana dan cepat dan dalam menindaklanjuti janji-janji pejabat lembaga negara yang diucapkan ketika kampanye pemilihan umum. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) seperti Masyarakat Transparansi Indonesia dan Indonesia Corruption Watch juga menjadi pressure group dalam upaya pemberantasan TPK.

F. Pengadilan Tipikor

Dari beberapa butir yang diajukan dalam permohonan judicial review, hanya satu yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, yakni pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-undang Nomer 30 Tahun 2002. Mahkamah Konstitusi memutuskan Pengadilan Tipikor harus dibentuk dengan undang-undang tersendiri sebelum akhir Desember 2009. Ketentuan Pasal 53 menyatakan bahwa: Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (Hertanto, 2014: 2).

Pada tanggal 29 Desember 2009, Undang-Undang Nomor 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindakan Korupsi diundangkan. Pengadilan Tipikor merupakan pengadilan khusus yang berada di Peradilan Umum. Pengadilan Tipikor berkedudukan di setiap ibukota kabupaten atau kota di Indonesia yang jumlahnya hampir 500 (Tuanakotta, 2010:182).

Dari pantauan Indonesia Corruption Watch (ICW) selama lima tahun terakhir, komitmen pengadilan umum justru dipertanyakan. Banyak terdakwa kasus korupsi yang diadili pengadilan umum, yang semuanya terdiri atas hakim karier, justru dibebaskan. Ini berbeda dari Pengadilan Tipikor, yang memadukan hakim karier dan hakim ad hoc, yang selama ini tidak pernah membebaskan terdakwa korupsi dari hukuman. Pantauan ICW di sejumlah pengadilan umum selama lima tahun terakhir sejak 2005, menunjukkan jumlah terdakwa kasus korupsi yang bebas di pengadilan umum bukan berkurang, tetapi malah meningkat. Dan terdakwa yang dihukum, hukumannya cenderung ringan.

Dalam semester 1 tahun 2009, dari 199 perkara dan 222 terdakwa korupsi yang diperiksa dan diputus di pengadilan umum, mulai dari pengadilan negeri, pengadilan tinggi hingga Mahkamah Agung yang terpantau ICW, 153 terdakwa divonis bebas (Tuanakotta, 2010:182). Hanya 69 terdakwa yang bersalah; banyak terdakwa yang divonis di bawah satu tahun penjara. Dari pengamatan ICW, ada lima pengadilan yang paling banyak membebaskan terdakwa korupsi yakni Pengadilan Negeri Makassar (38 terdakwa), Mahkamah Agung (13 terdakwa),

Pengadilan Negeri Gresik (9 terdakwa), Pengadilan Negeri Manado (8 terdakwa), Pengadilan Negeri Solo (8 terdakwa). Di Pengadilan Tipikor keadaannya berbeda. Pada semester 1-2009 dari 29 perkara dengan 32 terdakwa yang diperiksa dan diputus, tidak ada satu pun yang divonis bebas. Semua terdakwa divonis bersalah. Pengadilan Tipikor juga tak pernah menjatuhkan vonis percobaan atau dibawah satu tahun penjara. Rata-rata divonis di atas empat tahun.

BAB III

PENUTUP

Kesimpulan

Tatanan kelembagaan penyelenggara negara telah di atur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan menganut asas tris politica yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan ditambah satu lembaga pemeriksa yang bebas dan independen. Dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi, Indonesia memiliki suatu Anti-Corruption Agency (ACA) yang dinamakan Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi (KPK). KPK memiliki tugas dan fungsi yang meliputi koordinasi, supervisi, penyelidikan, pencegahan dan pemantauan terhadap tindak pidana korupsi. Dalam memberantas korupsi, KPK berkoordinasi dengan lembaga-lembaga lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, BPK, BPKP, inspektorat jenderal, inspektorat daerah dan lembaga-lembaga terkait lainnya.

Landskap audit pemerintahan dapat mencakup BPK, BPKP maupun lembaga-lembaga audit intern atau APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah). Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Non-Governmental Organisation (NGO) bersama pers bukanlah bagian dari tatanan kelembagaan pemerintah. Namun, keberadaanya memainkan peran penting dalam proses check and balance sebagai kelompok penekan atau pressure group. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.