

**KONFLIK KPK VS POLRI JILID III:
KONTESTASI KUASA DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA**

Asep A. Sahid

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung

E-mail: jabara_02@yahoo.com

Abstract

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) and Polisi Republik Indonesia (Polri) are two state law enforcement institutions. Indeed both institutions can carry out the organization of law enforcement, particularly in combating corruption, in shoulder to shoulder. But less than a decade, both institutions practice it often indicates that fights enemy volumes. The aims of the sstudy in this paper is to identify, to analyze, and to formulate how the KPK-Polri has a relations in a configured-usurpation than shoulder to shoulder in law enforcement. The corpus study is a series of events conflicts KPK vs Polri Volume III, triggered by the determination of Commissioner General Budi Gunawan as a suspect and arrest event Widjojanto by the Police as well as efforts to make the entire leadership of the KPK suspects. This study indicates the charge contestation or dispute the power ini law enforcement eradication of corruption. The indicators include conjoined twins jurisdictions, law enforcement power struggle, and political events set in law.

Abstrak

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Polisi Republik Indonesia (Polri) merupakan dua lembaga negara penegak hukum. Sejatinnya kedua lembaga tersebut dapat melaksanakan penyelenggaraan penegakan hukum, khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, secara bahu membahu. Namun kurang dari satu dekade ini, kedua lembaga tersebut justru kerap kali menunjukkan praktik adu seteru yang berjilid-jilid. Kajian dalam tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan merumuskan bagaimana relasi KPK-Polri yang berkonfigurasi adu-seteru kuasa ketimbang bahu membahu dalam penegakan hukum. Korpus kajian adalah rangkaian peristiwa konflik KPK vs Polri Jilid III yang dipicu oleh penetapan Komjen Budi Gunawan sebagai tersangka dan peristiwa penangkapan Bambang Widjojanto oleh Polri serta upaya mempertersangkakan seluruh pimpinan KPK. Dengan menggunakan model analisis teks, kajian ini menunjukkan adanya muatan kontestasi atau persesteruan kuasa dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Indikatornya meliputi yuridiksi yang kembar siam, penegak hukum yang adu kekuatan, dan peristiwa hukum yang berlatar politik.

Kata Kunci:

Penegakan Hukum, Kontestasi Kuasa, KPK vs POLRI

A. Pendahuluan

Penegakan hukum merupakan tahapan terpenting dalam proses hukum. Untuk menjalankan roda penegakan hukum itu tentu dibutuhkan aparat penegak hukum yang berintegritas dan bersinergisitas. Sehingga segala hukum yang diproduksi dapat menciptakan keadilan, kepastian hukum dan ke-

tertiban masyarakat secara berkesinambungan. Ini artinya keberjalanan antara penegakan hukum dan aparat penegak hukumnya harus berbanding lurus. Namun sangat disayangkan, pada konteks penegakan hukum di Indonesia sejauh ini malah tampak berbanding terbalik, di mana upaya penegakan hukum malah terperosok ke kubangan ketidak-

pastian yang disebabkan langsung oleh persetujuan atau konflik antara penegak hukum itu sendiri, dalam hal ini adalah konflik 'laten' Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) versus Kepolisian Republik Indonesia (Polri).

Belakangan ini, sebagaimana publik ketahui, hubungan KPK dan Polri kembali diwarnai dengan relasi disharmoni yang terbuka. Kali ini disharmoni berlangsung pada masa awal pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK). Atau tepatnya pada saat Pemerintahan Jokowi-JK belum genap memasuki 100 hari kerja, medio Januari 2015.

Sebelumnya relasi disharmoni terbuka antara kedua lembaga itu berlangsung dua kali pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Budiono, yaitu tahun 2009 dan 2012. Disharmoni terbuka pada kedua institusi itu ketika KPK menangani tindak pidana korupsi besar yang melibatkan oknum perwira tinggi Polri atau melibatkan pelaku tindak pidana korupsi non-penegak hukum yang memiliki relasi kuat dengan petinggi penegak hukum.¹

Pada peristiwa itu Polri secara 'institusi' maupun secara individu balik 'menyerang' terhadap beberapa pimpinan KPK dengan melakukan kriminalisasi. Bahkan pada konflik KPK-Polri jilid II tahun 2012, kriminalisasi tidak hanya ditujukan kepada pimpinan KPK, namun juga ditujukan terhadap beberapa or-

gan pelaksana atau pegawai yang bertugas pada KPK. Sebut saja seperti pegawai penyidik Kopol Novel Baswedan.²

Seakan sudah berpola, hal serupa juga berlangsung pada disharmoni terbuka KPK-Polri jilid III tahun 2015 ini. Api konflik menyala ketika penetapan salah satu petinggi Polri, Kepala Lembaga Pendidikan Polri Komjen Budi Gunawan (BG), oleh KPK sebagai tersangka kasus transaksi mencurigakan berupa suap dan gratifikasi (13/01/2015). Kasus tersebut berlangsung saat BG menjabat sebagai Kepala Biro Pembinaan Mabes Polri 2003-2006. Tidak lama setelah itu, Polri melalui Bareskrimnya menangkap dan menersangkakan salah satu pimpinan KPK Bambang Widjojanto (BW) pada hari Jum'at (23/1/2015), atau tepat sepuluh hari setelah penetapan tersangka BG oleh KPK. Bambang ditetapkan jadi tersangka, karena diduga telah memberikan keterangan palsu dalam sengketa Pilkada Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah, pada 2010. Sejak peristiwa itulah api konflik KPK vs Polri semakin berkobar dan melebar secara horizontal.

Apabila membaca kembali terhadap segala landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang tersurat pada masing-masing undang-undang yang melahirkan sekaligus memayungi eksistensi dua lembaga penegak hukum tersebut (UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK dan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri), seyogianya tidak perlu ada episode pergesekan atau disharmoni terbuka sebagaimana digambarkan di awal. Belum lagi juga bila membaca batang tubuh dari masing-masing undang-undang tersebut, di mana KPK dan Polri hadir di tengah-tengah masyarakat luas sesungguhnya sama-sama memiliki tugas (mulia) untuk penegakan hukum dengan sa-

¹ Konflik KPK vs Polri pada tahun 2009 kronologisnya dimulai ketika KPK menyatakan bahwa Direktur PT. Masaro Radiokom Anggoro Widjojo ditetapkan sebagai tersangka korupsi pengadaan alat komunikasi terpadu Departemen Kehutanan pada 2007. Kemudian Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian RI Susno Duadji, yang sedang menangani kasus Bank Century, menyatakan teleponnya disadap. Belakangan, KPK mengatakan memang sedang menyelidiki dugaan suap kepada petinggi kepolisian berinisial SD dalam kaitan dengan kasus Bank Century. Susno menemui Anggoro, yang jadi buron KPK, di Singapura. Antasari Azhar, Ketua KPK (nonaktif) yang ditahan polisi untuk kasus pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen, membuat testimoni yang menyatakan Anggoro mengaku menyuap dua petinggi KPK, Bibit Samad Rianto dan Chandra Hamzah, Rp 6 miliar melalui Ary Muladi. Polisi menetapkan Bibit dan Chandra sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang. Belakangan, kuasa hukum Bibit dan Chandra mengatakan tuduhan untuk kliennya berubah-ubah, dari penyuapan hingga pemerasan.

² Kopol Novel Baswedan adalah penyidik KPK yang berlatar mantan Kasatserse Polresta Bengkulu tahun 1999 dan 2005. Ia dituduh bertanggung jawab atas tindakan anak buhanya yang diketahui telah melanggar hukum yang menyebabkan satu orang meninggal dalam peristiwa penanganan kasus perkara tindak pidana. Kasus ini menjadai rangkaian yang tidak terpisah dengan Konflik KPK vs Polri Jilid II. Peristiwa itu dimulai ketika Irjen Djoko Susilo dijadikan tersangka kasus dugaan korupsi proyek simulator (SIM).

ling mengisi kekurangan, independen dan berdaulat atau terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Adapun dalam pelaksanaan tugasnya secara legal formal masing-masing institusi disediakan ruang untuk senantiasa saling bersinergi, berkomunikasi dan berkoordinasi dalam setiap upaya penegakan hukum, khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam wilayah praktis, sebenarnya telah banyak upaya penyelesaian yang dilakukan oleh segala pihak terhadap disharmoni relasi KPK-Polri, termasuk di dalamnya upaya penyelesaian oleh otoritas politik tertinggi seperti Presiden. Pada saat konflik KPK-Polri jilid I, Presiden SBY misalnya membentuk Tim Independen, yang pada saat itu beranggotakan 8 orang dan populer disebut dengan Tim 8. Sementara pada konflik KPK-Polri Jilid III ini, Presiden Jokowi 'meniru' langkah Presiden sebelumnya, dengan membentuk Tim Independen, hanya saja anggotanya berjumlah 9 orang, dan dikenal dengan Tim 9.³

Belakangan Tim 9 yang dipimpin oleh Prof. Syafi'i Ma'arif atau akrab dipanggil Buya Syafi'i, meskipun belum memiliki Keputusan Presiden (Kepres) atas pembentukannya, telah berhasil mengeluarkan 5 (lima) rekomendasi, yakni:

1. Sebagai Kepala negara, Jokowi semestinya memberi kepastian terhadap siapapun penegak hukum yang berstatus tersangka. Kedua tersangka, baik BG maupun BW sudah semestinya mengundurkan diri dari jabatannya;
2. Meminta agar Presiden Jokowi tidak melantik Budi Gunawan sebagai Kapolri di tengah status tersangkanya. Dan mempertimbangkan kembali untuk mengusulkan calon baru Kapolri;
3. Presiden Jokowi seyogianya menghentikan segala upaya yang diduga merupakan kriminalisasi terhadap personel penegak hukum siapapun;
4. Presiden Jokowi seyogianya memerintahkan kepada Polri maupun KPK untuk menegakkan kode etik terhadap pelang-

garan etika profesi yang diduga dilakukan personel Polri maupun KPK; dan

5. Presiden Jokowi semestinya menegaskan kembali komitmennya terhadap pemberantasan korupsi dan penegakan hukum pada umumnya sesuai harapan masyarakat luas.⁴

Kelima rekomendasi itu menegaskan bahwa perseteruan KPK vs Polri memang tidak melulu berdimensi hukum dan atau etika, namun juga berdimensi politik. Itu artinya bahwa selama ini baik KPK maupun Polri sebagai institusi penegak hukum sangat dimungkinkan ketarik oleh arus besar permainan dan godaan-godaan politik praktis. Pertanyaan kajiannya, mengapa KPK dan Polri sebagai institusi penegak hukum mengalami disharmoni terbuka atau konflik? Dan bagaimana teknologi penyelesaian terhadap perseteruan kedua institusi penegak hukum tersebut? Penjelasan dari dua pertanyaan kajian ini tentunya dapat bertitik tolak dari banyak perspektif. Salah satu perspektif utama dalam kajian pada tulisan ini adalah perspektif politik hukum.

Secara khusus, kajian ini membahas tentang latar peristiwa yang menimbulkan konflik KPK-Polri Jilid III. Dari analisis terhadap konflik KPK-Polri Jilid III tersebut diharapkan tidak hanya latar atau aspek di balik timbulnya konflik KPK-Polri yang akan teridentifikasi tetapi juga teknologi atau model penyelesaian konflik KPK-Polri, karakter produk hukum yang kembar siam, dan personel penegakan hukum yang adu kekuatan.

Kajian penegakan hukum yang berkembang sampai saat ini lebih banyak memberikan tekanan pada bagaimana hukum dilaksanakan secara tegas dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Kemudian kajian penegakan hukum yang menekankan pada aturan hukum yang responsif dan tidak responsif yang dihubungkan dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum. Selain itu, kajian penegakan hukum juga mencoba mengungkap mengenai determinasi atau pengaruh ideologi dan politik di balik segala upaya penegakan

³ Ketika penulisan kajian ini berlangsung, sejak dibentuknya, Tim 9 ini tidak dibekali Keputusan Presiden seperti halnya Tim 8 pada masa Presiden SBY.

⁴ Liputan6.com, diakses pada tanggal 01 Januari 2015.

hukum atau bagaimana pengaruh politik terhadap proses hukum.

Tulisan pada kajian ini merupakan bagian dari kajian sebagaimana dikatakan belakangan dengan bertitik tolak dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik. Di sini hukum dipandang sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Asumsi ini tidak bisa dilepaskan dari perkembangan dialektika hubungan kausalitas antara hukum dan politik. Terutama dialektika mengenai apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum.

Berkaitan dengan pertanyaan di atas, Mahfud MD telah memetakan, paling tidak, pada tiga aliran pandangan. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa segala kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum; *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing; dan *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinannya seimbang satu sama lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik namun begitu hukum lahir dan hadir maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.⁵

Berkaitan dengan aliran pandangan yang kedua, politik determinan atas hukum, Abdul Latif dan Hasbi Ali mengemukakan bahwa sesungguhnya politik sebagai sumber daya hukum.⁶ Menurut mereka, ada tiga titik temu antara politik dan hukum di dalam kehidupan masyarakat. *Pertama*, pada waktu pengangkatan pejabat hukum, walaupun tidak semua proses pengangkatan pejabat hukum melibatkan politik, namun proses itu terbuka bagi keterlibatan politik; *Kedua*, proses pembuatan hukum itu sendiri, setiap proses pembuatan kebijaksanaan formal yang hasilnya tertuang dalam hukum pada dasarnya adalah

produk politik; dan *Ketiga*, proses pelaksanaan atau penegakan hukum (*law enforcement*), di mana pihak-pihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan yang sudah berbentuk hukum, sejalan dengan kepentingan dan kekuatannya.

Mengacu pada pandangan Abdul Latif dan Hasbi Ali di atas, bahwa penegakan hukum sebagai bagian dari proses hukum tidak dapat merdeka dari pengaruh politik. Penegakan hukum ini menurut Satjipto Rahardjo,⁷ merupakan mata rantai tidak terputus dari proses hukum, setelah proses pembuatan hukum selesai, dari mulai pencarian, perumusan sampai pada penetapan hukum. Dalam struktur kenegaraan modern, tugas penegakan hukum tersebut menurut Satjipto Rahardjo dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum.⁸

Dalam situasi seperti itu penegakan hukum sesungguhnya berada dalam bayang-bayang kuasa eksekutif. Ini artinya, pengaruh kekuatan pemerintah atau pelaksana kebijaksanaan negara sangat besar terhadap kekuatan hukum. Di sinilah problematika atau paradoksalitas Trias Politika yang selama ini dianut dan dijalankan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Satu kekuasaan negara dapat bercampur dengan kekuasaan negara lainnya, seperti kekuasaan yudikatif, selain digenggam oleh lembaga eksekutif juga dijalankan oleh lembaga eksekutif. Atau sebagian kekuasaan legislatif yang dimiliki oleh lembaga parlemen dijalankan juga oleh lembaga eksekutif ataupun sebaliknya.

Bila menggunakan teori Lawrence Friedmen, permasalahan penegakan hukum dapat dikaji dari 3 aspek, yakni struktur, substansi dan kultur.

1. Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES. 1998), hlm. 8.

⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika. 2010), hlm. 176-177.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2000), hlm. 181.

⁸ *Ibid.*

- Jaksanya, Pengadilan dengan para Hakimnya;
2. Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan; dan
 3. Kultur Hukum yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.⁹

Ketiga aspek di atas dapat digunakan sebagai pisau analisis terhadap permasalahan sistem hukum, khususnya permasalahan penegakan hukum di Indonesia. Analisis dapat dilakukan terhadap aparat penegak hukum, substansi hukum atau keseluruhan hukum berupa aturan atau norma hukum, dan analisis selanjutnya terhadap aspek kultur hukum. Permasalahan penegakan hukum di sini terutama seperti determinasi politik atau kuasa politik terhadap hukum.

Kuasa itu sendiri sering didefinisikan sebagai pengaruh (*influence*) dalam setiap relasi antar manusia. Sehingga sering dikatakan bahwa pengaruh itu adalah bentuk lunak dari kekuasaan. Dalam Buku Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kuasa merupakan kata dasar dari kata kekuasaan, selain bermakna pengaruh juga memiliki arti, yaitu: 1) kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); 2) wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus dsb) sesuatu; 3. Mampu; sanggup; dan 4) orang yang diserahi wewenang.¹⁰

Dalam ilmu politik misalnya, Miriam Budiarmo mendefinisikan kuasa atau kekuasaan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, agar sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang

memiliki kekuasaan itu.¹¹ Lebih lanjut ia mengatakan juga bahwa gejala kekuasaan itu merupakan gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.

Kuasa itu biasanya berbentuk hubungan (*relationship*). Dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the ruled*); satu pihak memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah. Di sini tidak ada persamaan martabat, selalu yang satu lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan kuasa (*power relation*).¹²

Menurut Miriam Budiarmo, di antara banyak bentuk kuasa yang penting adalah kuasa politik. Dalam hal ini kuasa politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan. Kuasa politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administrasi, legislatif, dan yudikatif.

Berkaitan dengan kodrat kuasa yang cenderung menciptakan ruang ketidakadaan persamaan martabat, selalu ada yang lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan, dalam praktiknya kerap kali mereproduksi benturan dan berlomba atau kontestasi untuk saling mempengaruhi satu sama lain. Dalam hal ini kisruh dalam penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi bisa menjadi indikator untuk melihat proses-proses tersebut.

Istilah kontestasi sendiri dalam buku Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan kata benda yang mengandung arti kontroversi atau debat.¹³ Bila “kontestasi” diambil dari kata dasar “kontes”, maka kontestasi mengandung arti perlombaan. Dengan demikian, kontestasi dapat diartikan

⁹ Lawrence Freedmann, *The Legal Sistem, a Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation. 1975), hlm. 11-16.

¹⁰ Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2011), hlm. 745.

¹¹ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2004), hlm. 35.

¹² *Ibid.* hlm. 36-37.

¹³ Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. hlm. 729.

sebagai “perlombaan, perseteruan, sengke-
ta atau pertikaian”. Sementara itu, dalam
buku Kamus Oxford 2005 menyebutkan mak-
na kata *contest* sebagai kata benda yang
mengandung arti *an event in which people
complete supremacy*. Terjemahan bebasnya
adalah suatu arena/perlombaan di mana ter-
jadi adu kekuatan atau keunggulan.

Berdasarkan pengertian-pengertian di
atas, kontestasi setidaknya mengandung ti-
ga komponen utama, yaitu: *Pertama*, relasi
subjek yang berkaitan dengan individu atau
kelompok individu atau institusi yang berada
pada ajang irisan atau gesekan kehendak-
kehendak yang berbeda; *Kedua*, relasi ke-
kuatan yang berkaitan dengan potensi-po-
tensi yang diperebutkan sekaligus diperta-
hankan antara pihak. Dalam konteks lemba-
ga hukum, potensi itu bisa terdiri dari tugas,
fungsi dan wewenang yang melekat; dan
Ketiga, komponen relasi perlombaan yang
berkaitan dengan segala hubungan para pi-
hak dalam mencapai keunggulan satu sama
lainnya melalui upaya penerapan atau
penegakan segala potensi yang dimilikinya.

B. Pembahasan

Hal-hal yang berkaitan dengan cara
kuasa beroperasi dalam setiap ruang kehi-
dupan masyarakat, termasuk dalam masya-
rakat hukum, merupakan sesuatu yang diha-
silkan dari relasi antar pihak. Artinya, praktik
kuasa tidak berdiri sendiri melainkan dalam
dan melalui hubungan-hubungan, seperti
melalui kontestasi. Bila itu terwujud maka la-
hir dan hadir apa yang disebut dengan kon-
testasi kuasa. Kontestasi kuasa ini pada da-
sarnya merupakan refleksi dinamis dari dunia
sosial di mana individu atau institusi hidup
dan berada. Analisis tentang kontestasi
kuasa dalam penegakan hukum di Indonesia
meliputi kontestasi para subjek penegak
hukum yaitu institusi atau individu yang
berada kekuatan; karakter substansi hukum
yang terbangun, dan latar politik di balik pe-
ristiwa hukum. Dengan analisis terhadap ke-
tiga indikator itu secara bersamaan dapat
teridentifikasi teknologi penyelesaian dan
implikasi terhadap pembangunan hukum.
Kajian mendalam terhadap kronologis peris-
tiwa konflik KPK vs Polri Jilid III menunjukan

adanya muatan kontestasi kuasa politik di
balik penegakan hukum pada pemberantas-
an tindak pidana korupsi.

1. Yuridiksi yang Kembar Siam

KPK dan Polri (khususnya Polri baru
yang terpisah dari Tentara Nasional Indone-
sia atau sebelumnya bernama Angkatan Ber-
senjata Republik Indonesia-ABRI) secara le-
gal formal lahir pada tahun yang sama, yakni
tahun 2002. KPK hadir dengan Undang-
Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi
Pemberantasan Korupsi, sementara Polri
hadir dengan Undang-Undang No. 2 Tahun
2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.
KPK dibentuk didasarkan landasan filosofis
dan sosiologis:

- a) Bahwa dalam rangka mewujudkan masya-
rakat yang adil, makmur, dan sejahtera
berdasarkan Pancasila dan Undang-
Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945, pemberantasan tindak pi-
dana korupsi yang terjadi sampai seka-
rang belum dapat dilaksanakan secara op-
timal. Oleh karena itu pemberantasan tin-
dak pidana korupsi perlu ditingkatkan se-
cara profesional, intensif, dan berkesi-
nambungan karena korupsi telah meru-
gikan keuangan negara, perekonomian
negara, dan menghambat pembangunan
nasional; dan
- b) Bahwa lembaga pemerintah yang mena-
ngani perkara tindak pidana korupsi be-
lum berfungsi secara efektif dan efisien
dalam memberantas tindak pidana
korupsi.¹⁴

Menyimak terhadap landasan filosofis
dan antropologis tersebut di atas, terbentuk-
nya KPK adalah bertujuan untuk pengopti-
malan pembarnatan tindak pidana korupsi
yang pada saat itu semakin menggurita. Se-
hingga menghambat bagi segala upaya pe-
wujudan masyarakat yang adil, makmur, dan
sejahtera. Di samping itu, KPK bertugas me-
ngisi kekurangan dari institusi penegak hu-
kum sebelumnya (Polri), yang dipandang
belum berfungsi secara efektif dan efisien.

Sementara itu landasan filosofis dan so-
siologis pembentukan Polri baru adalah:

¹⁴ Lihat UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi
Pemberantasan Korupsi.

- a) Bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia; dan
- c) Bahwa telah terjadi perubahan paradigma dalam sistem ketatanegaraan yang menegaskan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI) sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.¹⁵

Dalam proses pelahirannya, meskipun dua lembaga tersebut memiliki pintu kehadiran yang berbeda, dan landasan filosofis yang beragam, namun keduanya memiliki rahim induk yang sama yaitu UUD 1945. Selain itu, baik KPK maupun Polri lahir dalam 'syahwat' dan semangat yang sama, yakni upaya penegakan hukum yang berkesinambungan, terutama penegakan hukum dalam kerangka pemberantasan korupsi.

Apabila diibaratkan dengan proses kelahiran anak, kedua institusi ini dapat dikatakan lahir secara kembar. Artinya, mereka memiliki kesamaan dan keserupaan dalam banyak hal, termasuk sama dalam tahun kelahiran dan fungsi yang diembannya. Dalam konteks itu, KPK dan Polri merupakan lembaga penegak hukum yang berstatus 'kembar dampit'.¹⁶

Namun demikian, apabila ditinjau dari tugas dan kewenangan yang beririsan satu sama lainnya, seperti dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, maka KPK dan Polri

dapat dikatakan sebagai saudara kembar siam.¹⁷ Artinya, terdapat sebagian tugas dan wewenang KPK dan Polri yang saling menempel satu sama lain, yaitu tindak pidana korupsi. Meskipun terdapat garis atau batasan berupa regulasi mengenai derajat tindak pidana korupsi dan tingkatan koruptor mana yang menjadi wewenang KPK dan mana yang menjadi wewenang Polri, di lapangan dalam penerapannya ternyata kerap kali menimbulkan percikan gesekan dan benturan.

Batasan itu misalnya terdapat pada pasal 11 UU No. 30 tahun 2002 tentang KPK, yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang :

- a) Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b) Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c) Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Segala tindakan pidana korupsi di luar batasan di atas, merupakan bagian dari tugas dan kewenangan Polri. Seperti korupsi yang dilakukan oleh eselon II atau non eselon dan non penyelenggara negara, atau korupsi yang tidak mendapatkan perhatian

¹⁵ Lihat UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

¹⁶ Kembar dua anak, seorang laki-laki, seorang perempuan.

¹⁷ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kembar siam adalah kembar dengan bagian tubuh yang menempel satu sama lain, seperti kepala dengan kepala. Senada dengan itu, kembar siam dalam Wikipedia.org didefinisikan sebagai keadaan anak kembar yang tubuh keduanya bersatu. Secara garis besar, kembar dibagi menjadi dua. Monozigot, kembar yang berasal dari satu telur dan dizigot, kembar yang berasal dari dua telur. Dari seluruh jumlah kelahiran kembar, sepertiganya adalah monozigot. Kembar dizigot berarti dua telur matang dalam waktu bersamaan, lalu dibuahi oleh sperma. Akibatnya, kedua sel telur itu mengalami pembuahan dalam waktu bersamaan, sedangkan monozigot berarti satu telur yang dibuahi sperma, lalu membelah dua, masa pembelahan inilah yang akan berpengaruh pada kondisi bayi kelak. Lihat Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. hlm. 662.

yang meresahkan masyarakat, dan negara dirugikan di bawah satu milyar. Pembatasan ini tentu menunjukkan adanya sikap ‘setengah hati’ para pembuat hukum dalam mendorong KPK sebagai satu-satunya lembaga hukum dalam pemberantasan korupsi sehingga bisa tercipta spesialisasi institusi pemberantasan tindak pidana korupsi. Dengan itu akan terbangun juga sistem satu institusi satu fungsi. Artinya, efektifitas penegakan hukum akan berjalan dengan baik manakala satu institusi memiliki dan menjalankan satu fungsi. Sebaliknya penegakan hukum menjadi ‘ngaler-ngidul’ atau ‘ngawur’ bilamana satu fungsi dikerubuti oleh banyak institusi, atau satu institusi menggenggam banyak fungsi.

Dengan demikian timbulnya kembali konflik KPK vs Polri Jilid III ini tidak bisa dilepaskan dari adanya irisan yuridiksi atau garis tugas dan kewenangan antara keduanya. Sehingga satu sama lain merasa paling berwenang terhadap wilayah pemberantasan tindak pidana korupsi manapun. Karena kembar siamnya masih terkategori parsial, yakni menempel atau bersatunya organ yang bukan jantung atau anatar organ-organ vital lainnya, maka penyelesaian yang dapat ditawarkan sekaligus dijalankan misalnya, bila meminjam istilah dalam dunia kedokteran, melalui operasi pemisahan.

Melalui operasi pemisahan itu, kedua lembaga penegak hukum ini dibelah dan dipisah melalui pembedaan bidang perkara hukum yang ditanganinya. Misalnya, seluruh penanganan bidang perkara hukum tindak pidana korupsi dilimpahserahkan kepada KPK, sementara tindak pidana non-korupsi tetap berada di tubuh Polri. Dengan model penyelesaian seperti itu akan terbangun relasi KPK dan Polri yang terkonsentrasikan pada masing-masing wilayah operasi penegakan hukumnya. Setelah konsentrasi tugas dan wewenang benar-benar terbangun di antara KPK dan Polri, keduanya didorong untuk bersinergi dan berelasi secara harmoni. Karena penegakan hukum tanpa sinergi dan relasi harmoni antar penegak hukum cenderung mudah terintervensi dan termanipulasi. *Tool* integrator yang dapat digunakan sebagai alat sinergi dan relasi harmoni tersebut adalah penguatan praktik koordinasi sebagaimana

na disediakan pada masing-masing payung hukumnya.

Dalam situasi sistem hukum yang berkarakter kembar siam, apabila tidak ada kemauan dan kemampuan untuk operasi pengamputasian maka para pihak yang organ tugas dan kewenangannya ada yang berdempetan atau saling menempel, sebut saja para penegak hukum, senantiasa akan merasa saling tersandra dan terganggu. Sehingga mereka tidak memiliki kebebasan dan keleluasaan dalam menunaikan tugas dan kewenangannya itu. Potensi yang timbul adalah gesekan atau benturan kehendak-kehendak baik secara tertutup atau diam-diam maupun secara terbuka.

Benturan secara diam-diam tentu tidak akan menjadi perhatian dan meresahkan masyarakat, yang mungkin ada adalah tersimpannya secara tersembunyi ‘bom waktu’ yang sewaktu-waktu bisa meledak. Namun bila gesekan sudah terbuka dan telah menjadi konsumsi publik, seperti konflik KPK vs Polri Jilid III seperti sekarang ini, para pihak yang terlibat dalam pusaran gesekan biasanya mengeluarkan segala kekuatan yang dimiliki dan melekat pada institusi penegak hukum maupun pada individu personil penegakan hukum. Bila kekuatan aturan hukum dipandang tidak lagi memadai, maka mereka kerap kali tergoda untuk mengeluarkan atau lebih tepatnya mengundang kekuatan non aturan hukum, seperti kekuatan politik, untuk mengintervensi atau mempengaruhi dan memenangkan segala keputusan hukum.

Bila meminjam pandangan teori keos dalam hukum, hal di atas adalah sesuatu yang lumrah, di mana menurutnya tidak ada tatanan yang statis atau stabil, namun akan selalu bergerak dinamis, berubah terus menerus, dan sulit untuk diprediksi. Masyarakat sebagai subjek hukum terus menerus bergerak secara dinamis, hal itu terjadi karena dalam masyarakat, termasuk masyarakat penegak hukum, banyak sekali faktor yang mempengaruhinya, misalnya kekuatan-kekuatan (kekuasaan) dan saling tarik menarik dan berbenturan di dalamnya.¹⁸

¹⁸ Otje Salaman S. dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali* (Bandung: Refika Aditama. 2004), hlm. 104.

2. Wajah Ganda KPK dan Polri

Bila disimak terhadap proses dan mata rantai pembentukan KPK dan Polri, sebagai bagian dari proses pembentukan hukum, baik struktur yang meliputi institusi dan personil atau aparat hukum, substansi hukum dan kultur, maka pandangan yang mengatakan bahwa KPK dan Polri sebagai produk politik menemukan relevansinya. Di mana ketiga aspek sistem hukum itu senantiasa melewati saluran politik, di antaranya adalah lembaga politik seperti Dewan Perwakilan Rakyat. Pada lembaga ini berlangsung berbagai praktik negoisasi-negosiasi kepentingan dan kristalisasi kehendak-kehendak yang berbeda.

Berkaitan dengan itu, Otje Salman dan Anton F. Susanto menegaskan bahwa memang sistem hukum akan berkaitan dengan syitem politik (khususnya mengenai yuridiksi (garis kewenangan yang kuasa nenegakkan norma hukum, dan golongan apa yang hendak diatur oleh perangkat norma itu), oleh karena itu meski kedua hal itu bisa dipisahkan, hal ini berkaiatan dengan diletakkannya peradilan sebagai posisi sentral di dalam tertib hukum, sedangkan perumusan ke melalui badan legislatif sebagai inti kekuasaan politik.¹⁹

Memang idealnya segala substansi hukum yang diproduksi melalui proses politik apapun menjadi *rule of game* yang harus ditaati, termasuk oleh institusi politik yang membentuknya itu. Namun kenyataannya malah sebaliknya, di mana, seperti peristiwa konflik yang diperagakan KPK dan Polri, hukum yang diproduksi banyak menjadi ruang kontestasi kuasa politik.

Seandainya apa yang dituduhkan terhadap Ketua KPK, Abraham Samad, yakni melakukan pertemuan dengan pihak tertentu untuk kepentingan pribadi, termasuk dengan petinggi partai politik, apalagi bila mereka yang berhubungan memiliki kaitannya dengan perkara tindak pidana korupsi yang tengah ditangani KPK, maka hal itu semakin menunjukkan danya pencampuran dan benturan kuat antara kepentingan hukum dan kepentingan politik. Hal yang sama juga apabila apa-apa yang disangkakan terhadap

Komjen Budi Gunawan, sebagai calon Kapolri yang telah disetujui DPR, dapat dibuktikan di meja pengadilan Tipikor. Ataupun bila terbukti apa yang disangkakan terhadap Wakil Ketua KPK, Bambang Wijdjoanto, dan apa yang dituduhkan terhadap kedua pimpinan KPK lainnya.

Kondisi seperti itu sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari wajah ganda yang dimiliki kedua institusi tersebut. Di mana di satu sisi mereka menjadi institusi penegak hukum, namun di sisi lain mereka dibentuk melalui proses politik. Seperti melalui *fit and prope-test* yang dilakukan oleh institusi politik Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, untuk mendudukan mereka pada wilayah hukum *an sich*, sehingga memiliki satu wajah, maka segala proses hukum, dari mulai pembentukan, penegakan sampai pada pengadilan terbebas dari proses politik. Misalnya dalam hal pembentukan hukum, seperti personil penegakan hukum, institusi dan substansi hukum, dapat dilangsungkan secara linier pada lingkungan kekuasaan hukum semata, seperti Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

Di samping itu, dengan satu wajah yang dimiliki dan digunakan, baik KPK maupun Polri akan memiliki pandangan yang lurus sesuai dengan tujuan dari pembentukan keduanya. Dalam pelaksanaannya dapat saling bersinergi, bukan malah saling bersaing dan saling melemahkan melalui proses-proses marginalisasi.

Hal itu tentu sangat relevan dengan kedudukan negara Indonesia sebagai negara hukum (UUD 1945 Pasal 1 ayat 3), bukan sebagai negara kekuasaan semata. Dalam kedudukan negara seperti itu hukum semestinya menjadi panglima dalam segenap penyelenggaraan negara. Artinya, seluruh unsur-unsur dan aspek-aspek negara, termasuk aspek politik, harus tunduk pada hukum. Segala kebijakan yang direncanakan, dirumuskan dan ditetapkan oleh institusi politik harus mendapatkan landasan secara yuridis. Oleh sebab itu, karena sebagai panglima, hukum harus mampu menjawab, menjelaskan, memutuskan, dan menyelesaikan suatu perkara tanpa pengaruh oleh kekuasaan ataupun kepentingan apapun.

¹⁹ *Ibid.* hlm. 155.

C. Penutup

Carut marut penegakan hukum di Indonesia yang terrefleksi pada rangkaian peristiwa Konflik KPK vs Polri Jilid III dapat dijelaskan melalui landasan multi aspek. Di antara aspek itu adalah aspek politik hukum, terutama sub-aspek kontestasi kuasa. Melalui aspek tersebut dapat dikatakan bahwa dalam setiap upaya penegakan hukum senantiasa dibayang-bayangi oleh proses politik yang *notabene* membidani kelahirannya, baik lahir sebagai institusi maupun sebagai aparat penegakan hukum.

Dalam rangka mengakhiri carut-marut dalam penegakan hukum di Indonesia perlu dilakukan penyelesaian melalui: *Pertama*, penguatan atas pemisahan tugas, fungsi, dan wewenang antara institusi penegak hukum. Dalam hal agar kekuasaan tidak terkonsentrasi dan bersifat absolut institusional, mekanisme *check and balances* menjadi penting untuk dijalankan. Di sini konsep Trias Politika sebagai sebuah kebutuhan harus bermakna dan berpraktik pemisahan kekuasaan (*separation of power*) bukan pembagian kekuasaan (*division of power*); *Kedua*, penguatan wewenang koordinasi dan sinergi antara institusi penegak hukum; dan *Ketiga*, melepaskan segala proses pembentukan hukum dari segala proses-proses politik. Dengan ketiga upaya penyelesaian itu akan terbangun “harmoni penegakan hukum”. Suatu konsep atau abstraksi yang merujuk pada segala praktik penegakan hukum yang saling bersinergi dan berkoordinasi. Dengan itu penegakan hukum akan benar-benar dapat mencapai tujuan dari hukum itu sendiri, yaitu menciptakan keadilan, kepastian hukum dan ketertiban umum.

Untuk mencapai “harmoni penegakan hukum” di Indonesia secara komprehensif dan berkesinambungan, hemat peneliti paling tidak ada empat hal yang mesti diselesaikan terlebih dahulu: yaitu: 1) masalah legitimasi (yang menjadi landasan bagi pentatan kepada aturan-aturan; 2) masalah interpretasi (yang menyangkut soal penetapan hak dan kewajiban subjek, melalui proses penerapan aturan tertentu); 3) masalah sanksi (menegaskan sanksi apa, bagaimana pene-

rapannya dan siapa yang menerapkannya); dan 4) masalah yuridiksi (menetapkan garis kewenangan yang kuasa menegakkan norma hukum, dan golongan apa yang hendak diatur oleh perangkat norma itu.

Daftar Pustaka

- Budiarjo, Miriam. 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2001. *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. 2010. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahfud MD, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Nusantara, Abdul Hakim G. 1988, *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBHI.
- Salaman S., Otje dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama.
- Tauda, Gunawan A. 2012. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: Genta Press.
- Thalib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat. Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty.
- Tim Redaksi. 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2015/01/150113_tersangka_korupsi, diakses tanggal 28 Februari 2015.