

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Politik Hukum Kelembagaan KPK

Politik hukum pembentukan dan Perubahan UU KPK selain menyangkut pembentukan Norma hukum kelembagaan dalam suatu Undang-Undang, juga berkaitan erat dengan konsep penataan moral dalam dunia penegakan hukum kelembagaan Pemberantasan korupsi. Korupsi yang jamak dipahami sebagai tindakan tidak bermoral mendorong suatu politik hukum kelembagaan yang mampu menuntaskan persoalan korupsi dengan semangat pemberantasan korupsi. Maka selain membentuk norma hukum dengan mengedepankan etika dan moral, politik hukum kelembagaan KPK berkaitan erat dengan metode perubahan untuk membentuk suatu UU Kelembagaan KPK yang jelas arahnya dalam pemberantasan korupsi.

Politik hukum mengenai kelembagaan KPK, seharusnya dibangun atas semangat memperkuat penanganan korupsi oleh lembaga independen yang berintegritas. Mengingat korupsi merupakan suatu kebobrokan moral, maka Negara harus bersungguh-sungguh memperbaikinya melalui politik hukum kelembagaan KPK melalui perubahan UU (politik hukum). Purnadi Purbacaraka dalam Sri Soemantri mengemukakan bahwa:⁷⁵

“Politik hukum dalam disiplin hukum bergerak pada tataran etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum” Lebih lanjut dijelaskan

⁷⁵ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 45 (sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 45)*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 40.

bahwa: Politik Hukum berbicara pada tataran empiris fungsional dengan menggunakan metode teleologis-konstruktif.⁷⁶

Artinya bahwa Politik hukum dalam pengertian etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum, lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan. proses yang melibatkan unsur-unsur yang mendukung terjadinya proses tersebut harus diperhatikan, termasuk dalam hal ini adalah pengaruh ideologi atau ajaran-ajaran politik kendatipun kecil pengaruh tersebut”.⁷⁷

Politik hukum dituntut mampu menjawab dinamika kelembagaan pemberantasan korupsi yang hampir tidak pernah selesai diperdebatkan. Harusnya persoalan mengenai kelembagaan pemberantasan korupsi melalui suatu politik hukum diarahkan untuk menuntaskan persoalan kelembagaan pemberantasan korupsi. Kita sudah pernah memiliki berbagai lembaga pemberantasan korupsi pada era orde lama dan orde baru hingga di era reformasi dengan memunculkan KPK. Namun alasan melakukan perubahan UU KPK karena tidak efektif dan seakan muncul anggapan tidak diperlukan lagi menjadi sebab munculnya ketidakjelasan arah kelembagaan KPK.

Politik hukum harusnya menjadi jalan untuk memperbaiki dan memperkuat arah kelembagaan KPK. Perubahan UU KPK harusnya jangan dimaknai ganda. Cukup dimaknai sebagai upaya memperbaiki kelembagaan agar keberadaan hukum

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

ditengah-tengah masyarakat yang merindukan keadilan terhadap pemberantasan korupsi dirasakan benar-benar adil.

Sehingga keberadaan hukum sebagai hasil dari pada politik hukum dapat menjadi “alat” untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan. Upaya demikian merupakan peran politik hukum sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan pembangunan hukum nasional.⁷⁸ Jika demikian yang dilakukan pembentukan maupun perubahan UU KPK akan menjadi alat untuk menuntaskan problematika kelembagaan pemberantasan korupsi, sepanjang politik hukum yang dilakukan berkenaan dengan visi anti korupsi yang benar dengan semangat awal mendirikan KPK.

Secara prinsip jika kita bicara konsep dasar politik hukum kelembagaan KPK. Sebenarnya “*recht politic*” yang berarti kebijakan (*policy*) dapat dikatakan sebagai kebijakan hukum, merupakan bagian dari rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.⁷⁹

Maka politik hukum yang melahirkan suatu ketetapan hukum berupa UU dalam kelembagaan KPK, sangat mempengaruhi kinerja KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Sebab yang ditetapkan menjadi sebuah UU secara otomatis menjadi acuan atau pedoman dalam melaksanakan tugas. Maka sudah seharusnya dalam pembangunan dan penataan konsep kelembagaan KPK harus

⁷⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006) hlm. 15.

⁷⁹ Andi Kasmawati, *Politik Hukum, Aspek, Dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Humanis, Vol. 12, No. 1, Januari 2011, Hlm. 9.

sejalan dengan nilai-nilai pemberantasan korupsi dimasyarakat, agar hadir penegakan hukum yang di harapkan.⁸⁰ Agar kiranya lahir stabilitas politik akan kepercayaan publik terhadap masa depan pemberantasan korupsi. Artinya hukum dan politik dianggap sejalan dengan keinginan untuk menuntaskan persoalan korupsi.

Sebab hukum dan politik adalah berbicara bagaimana hukum bekerja dalam sebuah situasi politik tertentu. Dalam hal ini yang dimaksud adalah hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang berkembang dan nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Idealnya hukum dibuat dengan mempertimbangkan adanya kepentingan untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan tersebut. Dengan ciri-ciri mengandung perintah dan larangan, menuntut kepatuhan dan adanya sangsi, maka hukum yang berjalan akan menciptakan ketertiban dan keadilan di masyarakat.⁸¹ Melalui politik hukum yang demikian maka perdebatan apapun yang akan muncul dalam proses legislasi UU KPK akan kembali ke jalur konsep yang seharusnya, sebagai sebuah institusi pemberantasan korupsi independen.

Dampak keberlakuan norma hukum yang menyangkut KPK menyebabkan setiap individu yang ada didalamnya maupun yang terkait untuk patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan. Sebab manakala suatu proses legislasi telah sampai pada tahap pengesahan, maka secara otomatis menjadi aturan yang harus diikuti dan ditaati. Bahkan tersedia mekanisme sanksi jika tidak dipatuhi dalam

⁸⁰ Sebagaimana tuntutan segenap organisasi masyarakat dan mahasiswa ditahun 1998, tuntutan reformasi untuk pemberantasan KKN disegala bidang kehidupan. Mengajukan mosi tidak percaya terhadap pemerintah, TNI-Polri. Menuntut agar kiranya pemberantasan korupsi dilakukan oleh lembaga independen diluar kekuasaan rezim pemerintah. Munculah inisiatif mendirikan KPK yang memiliki kewenangan luar biasa.

⁸¹ *Ibid.*

pelaksanaannya. Hal ini merupakan konsep dasar dari sebuah konsekuensi yuridis memilih jalan sebagai Negara hukum.

Hukum sebagai salah satu kaidah yang dipositifkan secara resmi oleh penguasa Negara adalah sebuah produk dari kegiatan politik, yang dapat terbaca dari konteks dan kepentingan yang melahirkan hukum itu dan bagaimana hukum tersebut dijalankan. Berbeda dengan kaidah agama yang didasarkan pada ketaatan individu pada Tuhan atau kaidah kesusilaan dan kesopanan yang didasarkan pada suara hati atau dasar-dasar kepatutan dan kebiasaan, kaidah hukum dibuat untuk memberikan sanksi secara langsung yang didasarkan pada tindakan nyata atas apa yang disepakati/ditetapkan sebagai bentuk-bentuk pelanggaran berdasarkan keputusan politik⁸².

Baik maupun buruk sebuah hukum dalam arti UU harus dipatuhi, karena telah diundangkan dan sah menjadi dasar hukum. Parahnya jika UU tersebut melenceng dari harapan masyarakat, tetap harus diterima dan dipatuhi. Olehnya itu, perjuangan memperbaiki suatu UU termasuk UU KPK hanya ada dalam satu kesempatan yakni saat “*proses politik hukum legislasi*” sedang dilakukan sebelum tahap pengesahan. Walaupun akan diperbaiki lagi karena telah disahkan maka yang dapat dilakukan ialah melalui riset penelitian, untuk melihat politik hukum yang diinginkan oleh pembentuk UU. Serta memberi rekomendasi dari hasil penelitian untuk menjadi pertimbangan hukum di masa mendatang saat akan dilakukan perubahan UU lagi (*ius constituendum*).

⁸²Abdus Salam. *Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Mazahib, Vol. 14, No. 2, Desember 2015, hlm 119.

Disinilah peranan politik hukum menjadi sebuah cara untuk melakukan perubahan Undang-Undang (UU) KPK. Dalam frasa lain penulis menyebutnya disinilah peranan politik hukum sebagai sebuah metode yang menuntut agar praktik tidak terlalu jauh menyimpang dengan teori dan konsep. Sebab manakala perubahan UU KPK dalam proses pembentukannya berjalan secara serampangan, berdampak pada ketidak jelasan kelembagaan KPK yang dicita-citakan.

Pendapat dari Utrech dinyatakan bahwa Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara posivitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku), dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constitutum*.⁸³

Selama proses perubahan UU KPK masih berpijak dan berpihak pada nilai-nilai keadilan anti korupsi, maka selama itu pula jalan KPK sebagai kelembagaan yang bertugas memberantas korupsi akan berada pada *rel* yang benar. Kebenaran yang dimaksud penulis adalah pada desain kelembagaan yang sudah benar. Artinya persoalan kelembagaan KPK nantinya tidak lagi pada tataran konsep. Melainkan pada aspek kesungguhan penegakan hukum di internal KPK. Sehingga sangat penting sekali peranan politik hukum perubahan UU KPK pada saat perubahan di

⁸³ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung: Utomo, 2006), hlm. 18.

DPR mengarah pada arah konsep “*membangun nilai keadilan dalam pemberantasan korupsi*” oleh KPK.

Keadilan akan dapat terwujud apabila aktifitas politik yang melahirkan produk-produk hukum memang berpihak pada nilai-nilai keadilan itu sendiri. Terlepas bahwa dalam proses kerjanya lembaga-lembaga hukum harus bekerja secara independen untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum, dasar dari pembentukan hukum itu sendiri yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik juga harus mengandung prinsip-prinsip membangun supremasi hukum yang berkeadilan. Dalam konteks Indonesia, cita dan fakta yang berkaitan dengan penegakan keadilan masih belum dapat bertemu.⁸⁴

Keberadaan KPK sebagai bagian dari proses peradilan pemberantasan korupsi. Merupakan penunjang untuk hadirnya peradilan yang memutus perkara dengan semangat pemberantasan korupsi. Peradilan yang hadir sebagai pengadilan dengan mewakili rasa keadilan di masyarakat yang menentang praktik korupsi. Masyarakat yang mengharapkan hukum hadir untuk mengadili mereka yang korupsi, tidak peduli pangkat dan jabatannya. Sebab perbedaan perlakuan hukum menimbulkan *distrust* dimasyarakat terhadap dunia peradilan.

Harapan adanya *instrument* hukum dan pengadilan yang *fair* dan berkeadilan tidak berbanding lurus. Sebab pada kenyataannya masih banyak mafia-mafia peradilan dan praktek-praktek hukum yang menyimpang. Pada tingkatan tertentu Indonesia bahkan dapat dikatakan berada pada situasi *law lessness*. Misalnya sekelompok orang bersenjata dapat bergerak bebas dan melakukan tindak

⁸⁴ *Ibid.*

kekerasan tanpa mendapat tindakan apapun dari aparat Kepolisian, masa dapat mengadili pencuri kelas teri dan membakarnya, sementara pengadilan membebaskan koruptor kelas kakap. Sehingga dunia hukum Indonesia berada dalam kuasa “demoralisasi, disorientasi, dehumanisasi dan dekadensi.”⁸⁵ Sehingga tergambar perlakuan hukum antara koruptor yang memiliki kekuasaan dengan masyarakat biasa sangatlah berbeda. Disinilah KPK berperan menunjukan bahwa *equality before the law* itu ada.

Olehnya itu politik hukum kelembagaan KPK tidak boleh dipandang hanya pada *like or dislike* para pembentuk UU. Dalam arti sesuai yang dikehendaki saja oleh pemegang kekuasaan. Usulan konsep dan harapan masyarakat terhadap kelembagaan KPK harus menjadi pertimbangan utama. Mandat daulat rakyat yang dianut dalam UUD 1945, setidaknya memperjelas bahwa keberadaan KPK dapatlah dimaknai sebagai politik hukum pemberantasan korupsi yang merupakan tuntutan masyarakat Indonesia di era transisi demokrasi.

Perdebatan mengenai hubungan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Bagi kalangan penganut aliran positivisme hukum seperti John Austin, hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, pandangan berbeda datang dari kalangan aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat

⁸⁵ *Ibid.*

dan berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup.⁸⁶

Sebagai sebuah lembaga yang lahir dari proses politik hukum dari tuntutan masyarakat terhadap pemberantasan korupsi. Maka parameter yang jelaspun harus dimiliki dalam menentukan arah politik hukum kelembagaan KPK. Agar terlihat jelas *blueprint* hendak kemana kelembagaan KPK yang dirumuskan dalam UU KPK.

Untuk menentukan parameter politik hukum kelembagaan KPK dapat dilihat dari perspektif satjipto rahardjo. Menurut satjipto rahardjo aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Atau sebagai parameter mengenai politik hukum yang berkaitan erat dengan tuntutan masyarakat dalam studi politik hukum, dengan membuat beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:⁸⁷

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada?
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?
- d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

⁸⁶ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan ketiga (Jakarta: Rajawali, 1987), hlm. 30.

⁸⁷ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013) hlm. 5.

Visi pemberantasan korupsi dan parameter sangat saling berketerkaitan untuk memperjelas *blueprint* kelembagaan KPK. Olehnya itu harus ditetapkan terlebih dahulu visi pemberantasan korupsi yang hendak diinginkan. Relevansi parameter dalam membangun politik hukum kelembagaan KPK dengan visi pemberantasan korupsi adalah, tidak mungkin melaksanakan visi pemberantasan korupsi tanpa parameter yang jelas. Sebab jika salah satu diantaranya dipisahkan, nantinya politik hukum kelembagaan KPK menjadi tidak jelas arahnya.

Bernard L. Tanya menyatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang apa yang seharusnya yang tidak selamanya identik dengan apa yang ada. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap apa yang ada, melainkan aktif mencari tentang apa yang seharusnya. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada apa yang ada, tetapi harus mencari jalan keluar kepada apa yang seharusnya.⁸⁸

Oleh karena itu, keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntutan untuk memilih dan mengambil tindakan. Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita atau harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang-bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik tolak politik hukum adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap capable untuk mewujudkan visi tersebut.⁸⁹

⁸⁸ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011) hlm. 3.

⁸⁹ *Ibid.*

Hanya saja yang menjadi problem lembaga penegak hukum dalam proses legislasi sebagaimana yang diharapkan secara konsep teoritis akademik seringkali tidak berbanding lurus dengan kenyataannya (saat perumusan UU). Misalnya Kerap kali posisi tawar kelembagaan KPK, (dalam proses legislasi) tidak begitu diperhatikan apa saja yang harusnya dimiliki KPK layaknya sebuah organ Negara Independen yang dibentuk karena kegagalan Kepolisian dan Kejaksaan dalam memberantas korupsi.

Dewasa ini KPK yang menjalankan fungsi *trigger mekanisme* harusnya dibekali kewenangan yang mampu menjadikannya mendorong institusi Kepolisian dan Kejaksaan mampu bekerja secara cepat dalam memberantas korupsi. Namun yang terjadi justru diakali untuk tidak bertaring dalam pemberantasan korupsi. Mulai dari mempersoalkan status independensinya hingga dibuatkan pengawasan yang tidak efisien bahkan terkesan jauh dari konsep organ Negara Independen. Hal ini menunjukkan sebuah fenomena berNegara yang memperlihatkan intrik politik yang determinan atas hukum dalam proses legislasi UU KPK.

Kerap kali terjadi dalam realitasnya bilamana terdapat hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum. Jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Dalam hal ini, Lev mengatakan bahwa untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya.⁹⁰

⁹⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 20.

Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam implementasinya. Sri Soemantri pernah menggambarkan hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan dengan rel dan politik diibaratkan dengan lokomotif, maka sering dilihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.⁹¹

Sehubungan dengan lebih kuatnya energi politik dalam berhadapan dengan hukum, yang dikemukakan oleh Dahrendorf dapat memperjelas mengapa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan. Dengan merangkum karya tiga sosiolog yakni Pareto, Mosca, dan Aron kemudian Dahrendorf mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. Pertama, jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai. Kedua, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk memelihara dominasinya berupa kekayaan materiil, intelektual, dan penghormatan moral. Ketiga, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. Keempat, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. Kelima, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas atau

⁹¹ *Ibid.*

kelompoknya sendiri. Keenam, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.⁹²

Begitupun yang terjadi dengan UU KPK pada saat tahap perubahan pertama. Kekuatan dominasi politik sangat kuat terhembus dalam prosesnya. Mengabaikan konsep yang seharusnya dimiliki KPK dan memperjelas hendak mau dikemanakan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK. Dominasi politik yang terlalu dominan daripada konsep hukum kelembagaan independen yang ditawarkan hingga kini menimbulkan kesan buruk dalam perubahan UU KPK. Terjadi ketidak sinkronan antara kebijakan hukum kelembagaan KPK yang hendak dipilih dengan pernyataan pemegang kebijakan yang membangun opini bahwa berkeinginan memperkuat KPK.

Hubungan antara kebijakan hukum (*legal policy*) dengan pengambil kebijakan (*policy maker*) menjadi bagian yang sulit untuk dipisahkan. Pengambil kebijakan senantiasa adalah pemegang kuasa politik itu sendiri, yang berdekatan dengan kepentingan politik. Dalam hal itulah, ada kaidah kepentingan politik yang biasanya sulit untuk membawa dalam posisi yang sesuai dan sama dengan tujuan yang dicita-citakan.⁹³

Terlihat jelas dari uraian diatas, sangat sukar untuk menempatkan politik hukum kelembagaan KPK bebas dari determinasi politik praktis. Kepentingan dan keegoisan sektoral yang terlalu mengemuka dapat ditelusuri dalam proses legislasi UU KPK. Mengharapkan kelembagaan KPK yang seharusnya menjadi kian tidak

⁹² *Ibid.*

⁹³ Zainal arifin mochtar, *lembaga-Lembaga Negara Independen.....*, *Op.Cit*, hlm. 54.

jelas. Ini merupakan akibat dari pertarungan politik dan hukum, dimana hukum kerap kali dikalahkan.

Sangat sulit menempatkan hukum pada posisi yang netral dan objektif, karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi atau diakomodir oleh suatu produk hukum sebagaimana dikatakan ifdhal kasim, “hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan merupakan suatu resultante dari berbagai proses internalisasi dan negosiasi berbagai kepentingan diantara faksi-faksi dalam masyarakat.”⁹⁴ Sehingga benarlah pendapat Duverger seperti dikutip satjipto rahardjo yang mengingatkan bahwa hukum merupakan suatu endapan dari pertukaran antara kekuasaan kekuatan politik dalam masyarkat.⁹⁵

Sekalipun memiliki kekurangan saat diperhadapkan dengan realitas kekuasaan politik. Namun keberadaan politik hukum dalam evaluasi norma hukum menjadi penting dalam rangka mengoreksi suatu UU. Begitupun dengan UU KPK, untuk melakukan suatu analisis kajian terhadap konsep kelembagaan KPK maka politik hukum berperan untuk melihat sejauh mana kesesuaian antara kebutuhan yang hendak dimiliki KPK dengan realitas *blueprint* yang dituliskan dalam UU KPK.

Maka kita bisa melihat politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga Negara yang berwenang, politik hukum juga

⁹⁴ Theda skoepol, *Negara dan revolusi social: suatu analisis komparatif tentang prancis, rusia dan china, (terj)*, (Jakarta: airlangga, 1991), hlm. 122. Dikutip Zainal arifin mochtar, *lembaga-Lembaga Negara Independen*, (Jakarta: raja grafindo, 2016), hlm. 54.

⁹⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004). Hlm. 127. Dikutip Dari, Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga-Lembaga Negara Independen*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2016), Hlm. 54.

dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* diatas.⁹⁶

Sehingga politik hukum nantinya muncul sebagai sebuah jalan mengakhiri dinamika kelembagaan KPK untuk pembangunan nasional dalam pemberantasan korupsi. Ketidak jelasan *blueprint* yang hendak dituju dalam mendesain KPK untuk pemberantasan korupsi menjadikan gaya ber hukum kita inkosisten dalam aspek membangun pemberantasan korupsi yang efektif dan efisien.

Dalam buku yang berjudul “Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional”, Sunaryati Hartono memperkuat argumentasi diatas bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) dan langkah yang menjadi pilihan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki, sehingga cita-cita Bangsa Indonesia dapat diwujudkan.⁹⁷

Tidak ada satupun Negara yang tidak mengharapkan Negaranya bebas dari korupsi. Berbagai kebijakan selalu digagas untuk menghasilkan suatu format terbaik kelembagaan pemberantasan korupsi. Sebab kesejahteraan dan kemakmuran hanya akan terjadi manakala lembaga yang bertugas memberantas korupsi mampu menunjukan keberhasilannya. Begitupun dengan Indonesia sebagai Negara yang mengaungkan pentingnya pemberantasan korupsi.

Cita-cita bangsa Indonesia tersebut tertuang dalam alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan

⁹⁶ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum.....*, *Op.Cit*, Hlm. 51.

⁹⁷ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

makmur. Pengertian dari kata “merdeka”, “adil”, “makmur” sendiri dapat diinterpretasikan secara sangat luas, dan menurut peneliti, salah satu aspek dari merdeka adalah merdeka dari penjajahan bangsa sendiri, yang salah satu bentuk penjajahan tersebut adalah dengan melakukan tindak pidana korupsi. Ketika bangsa Indonesia belum merdeka dari korupsi, maka cita-cita “adil” dan “makmur” akan sulit untuk dicapai.⁹⁸

Kebutuhan politik hukum dalam membangun kelembagaan KPK menjadi tidak terbantahkan dengan segala argumentasi yang penulis kemukakan diatas. Hal tersebut tentu berkaitan dengan semakin pentingnya KPK menunjukan kemampuannya dalam pemberantasan korupsi. Mengapa KPK menjadi begitu diharapkan? Karena dari aspek history Integritas, kredibilitas dan kompetensi merupakan unsur yang sangat memengaruhi suksesi kelembagaan pemberantasan korupsi dan hal tersebut dimiliki KPK.

Disinilah pentingnya memainkan peranan politik hukum terhadap kelembagaan KPK. Perlu ditinjau ulang upaya politik hukum yang dilakukan pembentuk UU saat perubahan UU KPK. Agar menjadi terang bagaimana sebenarnya format yang di inginkan. Masihkah kita konsisten dengan visi

⁹⁸ Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga, dan Rizkisyabana Yulistyaputri, *Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan.....Op.Cit*, hlm 328.

pemberantasan korupsi yang dituliskan dalam berbagai dokumen hukum Negara seperti TAP MPR⁹⁹, UU Tipikor¹⁰⁰ dan UU KPK¹⁰¹ itu sendiri.

Urgensi politik hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, paling tidak melingkupi dua hal yaitu sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan.¹⁰²

Blueprint atau cetak biru yang menjadi keinginan cita-cita pembentuk UU dengan KPK terlihat jelas dari pilihan hukum yang diterapkan dalam konsep berupa konkritisasi UU KPK. Tentu untuk melihat arah pemberantasan korupsi yang di delegasikan kepada KPK maka yang paling awal untuk melakukan identifikasi adalah melihat “tekstual (*original inten*)” dari pada teks UU KPK. Melihat sejauh mana formulasi hukum yang hendak dibangun. Terkait bagaimana administrasi kelembagaannya, kemudian bagaimana penegakan hukum yang dilakukannya.

Relasi antara formulasi hukum, administrasi hukum dan penegakan hukum oleh Arief digambarkan sebagai satu kesatuan yang saling mendukung satu sama

⁹⁹ TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

¹⁰⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 43 menguraikan harus berdiri KPK dalam waktu 2 tahun pasca UU TIPIKOR dibentuk.

¹⁰¹ UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pijakan yuridis atau UU awal mengenai KPK menandai kelahiran KPK.

¹⁰² Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm.5.

lain. Formulasi hukum merupakan perumusan prosedur hukum bagi aparat penegak hukum dalam kerangka politik hukum. Perumusan formulasi hukum yang baik akan menghasilkan kualitas penegakan hukum yang baik. Oleh karena itu, tahapan formulasi hukum disebut sebagai penegakan hukum dalam kerangka *in abstracto* sedangkan administrasi hukum dan penegakan hukum di lapangan disebut sebagai penegakan hukum *in concreto*.¹⁰³ Begitulah seharusnya perubahan UU KPK dilakukan.

Agar UU KPK nantinya tidak seakan lahir dalam ruang yang hampa. Terkesan dengan begitu saja dirumuskan. Melainkan lahir dari proses legislasi yang panjang. Pergulatan perdebatan kekuatan intrik politik. Karena tidak semua pihak yang hadir dalam pengusulan perubahan UU KPK hingga tahap pengesahan adalah orang yang murni pikirannya untuk membangun hukum. Ego sektoral ataupun institusi sulit untuk terhindarkan. Pasalnya keberadaan unsur DPR dan Presiden melalui representasi partai politik tentu sulit dilepaskan dari kepentingan politik pragmatis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam ruang konfigurasi yang tidak bebas nilai karena dipengaruhi oleh Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya yang saling berinteraksi dan saling memengaruhi satu sama lainnya.¹⁰⁴ Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep politik hukum tidak hanya memiliki satu konfigurasi, tetapi

¹⁰³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 23-24.

¹⁰⁴ Widodo Ekatjahyana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dasar pdasar dan teknik penyusunannya*, (Bandung: PT Citra Aditya Bajti, 2008), hlm. 4.

lebih. Teoretikal akan menghasilkan tiga klasifikasi dasar hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masyarakat, yaitu:¹⁰⁵

- a. Hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai pelayan kekuasaan represif (*law or legislation as the servant of repressive power*).
- b. Hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (*law or legislation as a differentiated institution capable of taming repression and protecting its own integrity*).
- c. Hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai fasilitator dari berbagai respons terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (*law or legislation as a facilitator or response to social needs an aspirations*). Politik hukum (peraturan perundang-undangan) nasional merupakan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan/lembaga Negara atau pemerintahan untuk membentuk suatu peraturan perundangundangan yang baik. Politik hukum nasional dalam arti ini secara konstitusional dapat ditemukan dalam undang-undang dasar.

Ketiga klasifikasi perundang-undangan diatas masing-masing mewarnai saat perubahan UU KPK. Yaitu kental akan muatan kepentingan politik pragmatis. Peran pemberantasan korupsi yang dilakukan KPK tentu akan mengusik pemilik kepentingan di Pemerintahan. Oleh karena itu intrik melemahkan KPK tidak bisa terhindarkan. Meskipun ada juga yang ingin tetap memperkuat kewenangan KPK. Padahal unsur esensial dari pada politik hukum kelembagaan yang seharusnya

¹⁰⁵ *Ibid.* hlm. 7.

dimiliki KPK adalah tercermin dalam suatu *political will* pembentuk UU untuk menguatkan peran kelembagaan KPK.

Langseth et al. menyatakan untuk menghadapi korupsi, pembuat kebijakan harus melibatkan satu atau lebih dari delapan pilar yakni: kemauan politik, reformasi administratif, lembaga pengawas (lembaga swadaya masyarakat), parlemen, lembaga peradilan, kesadaran dan keterlibatan masyarakat, media, dan sektor swasta.¹⁰⁶

Pada pokoknya argumentasi Langseth et al secara tersirat ingin mengajak seluruh komponen harus mendukung kelembagaan KPK yang seharusnya kuat secara kewenangan dalam pemberantasan korupsi. Makna memperkuat kewenangan KPK ialah *pertama*, menjaga dan mempertahankan sifat kemurnian independensi kelembagaan; *kedua*, Menyelesaikan dinamika pelembagaan KPK; *ketiga*, Merehabilitasi hubungan kelembagaan KPK dalam melaksanakan Kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan dengan Kepolisian dan Kejaksaan; *keempat*, Meletakkan konsep yang seharusnya dimiliki kelembagaan KPK. Berkaitan dengan desain kelembagaan yang seharusnya dibangun sebagai Lembaga Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Tidak ada satupun konsep yang sempurna tanpa kritik, dalam riset penelitian ini evaluasi berupa kritikan terhadap kelembagaan KPK juga dilakukan penulis. Hanya saja kritikan selama ini yang dialamatkan kepada KPK seringkali dilakukan secara tidak obyektif. Misalnya dengan membenturkan keberhasilan instan dengan

¹⁰⁶ P. Langseth, Rick Stapenhurst, dan Jeremy Pope, “*National Integrity Systems*”, dalam Rick Stapen hurst dan Sahr J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption: Towards a Model for Building National Integrity*, (Washington DC: The World Bank, 1999), hlm.129.

kinerja KPK. Menganggap KPK tidak berhasil memberantas korupsi secara keseluruhan dalam waktu yang harusnya ditentukan kapan akan selesai memberantas korupsi. Harusnya kritikan demikian juga dipertanyakan sejak dahulu oleh institusi polri dan Kejaksaan.

Pakpahan berpendapat dengan mengutip pendapat Grindle menekankan bahwa dalam artikelnya bahwa semua hal baik tidak dapat diwujudkan sekaligus,¹⁰⁷ sehingga Indonesia harus fokus pada hal mendasar untuk melawan korupsi. Kemauan politik yang kuat dapat menjadi titik awal untuk meminimalisir korupsi di dalam Negara dan dapat membuat atmosfer yang sesuai untuk memerangi korupsi. Pakpahan dengan merujuk argumentasi hukum Quah telah menyatakan bahwa prasyarat terpenting dalam kesuksesan memberantas korupsi adalah kemauan politik.¹⁰⁸

Pakpahan kemudian mengutip pendapat Sahre J. Kpudeh mengartikan kemauan politik sebagai “niatan kredibel langsung dari aktor politik untuk memerangi penyebab dan akibat dari korupsi di level sistemik”.¹⁰⁹ Sehingga sangat jelas yang harus dikritik untuk dibangun pertama kali adalah i'tikad akan *political will* untuk memperkuat kewenangan kelembagaan KPK dalam memberantas korupsi secara politik hukum.

Oce madril mengemukakan bahwa Studi yang dilakukan oleh Jon S.T. Quah dan ketentuan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) merupakan konsep yang saling melengkapi untuk melihat kebijakan pemberantasan korupsi di

¹⁰⁷ Aknolt Kristian Pakpahan, Albert Triwibowo, Raden Roro Mirna Astari Magetsari, *Pemberantasan Korupsi dan Kemauan Politik di Indonesia*, , *Op.Cit.* Hlm. 44.

¹⁰⁸ *Ibid.* hlm. 192.

¹⁰⁹ *Ibid.*

sebuah Negara. Bahwa komitmen politik, regulasi, dan lembaga anti korupsi merupakan faktor-faktor utama keberhasilan pemberantasan korupsi di pemerintahan itu sendiri.¹¹⁰

B. Kedudukan KPK dalam Teori Pemisahan Kekuasaan

Kedudukan KPK dalam teori pemisahan kekuasaan berada dalam “*the new separation of power*” atau teori pemisahan kekuasaan baru. Teori kekuasaan yang masih menempatkan *main organ* sebagai organ induk Negara, namun tidak memisahkan diri secara sakral atau tidak berkontaminasi dengan lembaga lain. *New separation of power* menempatkan *main organ* sebagai organ induk Negara namun juga memberi kesempatan bagi organ Negara Independen untuk berhubungan dengan *main organ*. Sehingga KPK ditempatkan sebagai *supporting organ*, merupakan organ Negara Independen yang dalam bekerjanya bersinergi dengan *main organ*.¹¹¹

Kolaborasi *main organ* dan *supporting organ* menunjukkan keberadaan *the new separation of power* berjalan dan bekerja menggantikan doktrin *trias politica* yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketataNegaraan. Jimly Ashiddiqie, yang menyatakan bahwa:¹¹²

“Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya

¹¹⁰ Oce Madril, *Politik Hukum Presiden Dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan*, (Yogyakarta: Ringkasan Disertasi, 2018), hlm. 6.

¹¹¹ KPK mendorong Kepolisian dan Kejaksaan agar bergerak cepat dalam pemberantasan korupsi.

¹¹² Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 35.

bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.”

Kelembagaan pemberantasan korupsipun demikian, KPK sebagai organ Negara Independen, berkolaborasi dan saling menguatkan dengan Kepolisian dan Kejaksaan (sebagai bagian murni dari organ eksekutif) dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Bahkan dalam pelaksanaan kewenangan pemberantasan korupsi KPK dapat mengambil alih *case* yang sedang ditangani oleh institusi Kepolisian dan Kejaksaan.

Secara konseptual fenomena munculnya gagasan Negara Independen dalam membantu organ utama seperti KPK merupakan fenomena yang terjadi pada abad modern oleh sebuah Negara yang ingin mencapai kesejahteraan (*welfare staat*). Dalam konteks abad ke-20 sebagai konsekuensi lahirnya Negara kesejahteraan sebagaimana dikemukakan Jimly dengan mengutip pendapat Ian Gough, “*the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of Welfare State*”.¹¹³

Ian gough dikutip oleh kutipan jimly mengatakan bahwa Sejak abad ke 20, khususnya pada periode perang dunia ke II (dua), dapat dikatakan sebagai era Negara kesejahteraan). Pada abad *Era welfare state* tersebut, ditandai dengan kebutuhan dan intervensi Negara dibidang kehidupan rakyat dan untuk menghadapi perkembangan dan kompleksitas praktik ketataNegaraan, hal tersebut sebagai konsekuensi gagasan *welfare state* abad ke-20, yang mengidealkan kehadiran

¹¹³ Jimly Ashiddiqie..... *Op.Cit.* hlm. 2.

lembaga baru tidak lain hanya untuk kepentingan melayani kebutuhan rakyat yang belum tertangani era sebelumnya.¹¹⁴

Logika KetataNegaraan yang demikian, *inherent* dengan kelahiran dan bermunculnya lembaga Negara yang tidak dikenal pada era sebelumnya. Lembaga Negara yang dimaksud adalah Lembaga Negara Independen. Menurut Jimly, bahwa lembaga Negara tersebut lahir di Negara-Negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga Negara baru.¹¹⁵ *Distrust* terhadap Lembaga Konvensional menjadi salah satu sebab utama mengapa bermunculan tuntutan untuk membentuk organ Negara diluar lembaga yang sudah ada.

Termasuk dalam hal pemberantasan korupsi yang terlalu dititik beratkan oleh Lembaga Konvensional. Kelembagaan dalam pemberantasan korupsi yang berkelindan dalam budaya birokrasi menjadi sebab utama lamban dan rendahnya integritas penegakan hukum terhadap pemberantasan korupsi. Kompromi antara penegak hukum dan penguasa yang berkewenangan mengangkat pimpinan institusi penegak hukum menjadi perselingkuhan yang nyata antara hukum dan kekuasaan. Kalkulasi hukum dinomor duakan, pemangku kepentingan yang memiliki segenap kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pimpinan tinggi lembaga penegak hukum diberikan keistimewaan.

Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga Negara yang bersifat penunjang. Di

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

antara lembaga-lembaga itu, kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹¹⁶

Begitupun dengan KPK yang merupakan *supporting organ* daripada *main organ*. Kedudukan Kepolisian dan Kejaksaan yang berada dibawa kekuasaan Presiden sebagai organ eksekutif. Merupakan lembaga yang menjadi *main organ* dalam pemberantasan korupsi. Hanya saja karena dianggap tidak berhasil, maka dibuatkan konsep *supporting organ* dalam melaksanakan kewenangan pemberantasan korupsi dalam hal ini KPK. Hal demikian terjadi karena selain Indonesia secara jujur menduplikasi Negara maju dalam pemberantasan korupsi, juga karena krisis kepercayaan terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Terlebih fenomena membentuk suatu Lembaga Negara Independen menjadi kepercayaan tersendiri terhadap wajah pemberantasan korupsi.

Bahkan sebagai konsekuensi lahirnya Lembaga Negara Independen tersebut, menurut Jimly bahwa salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-

¹¹⁶ *Ibid.* hlm. 8.

fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*).¹¹⁷

Inilah kemudian yang kita kenal dengan teori *the new separation of power*, yang digagas oleh Bruce Ackerman. Sebuah teori yang memberi ruang bahwa *trias politica* murni perlu di *update*. Dalam sebuah format relasi kekuasaan yang baru, dengan tidak membatasi hanya pada tiga poros kekuasaan saja. Artinya dimungkinkan ada organ lain yang memiliki hubungan dengan organ Negara yang sudah ada. Antara organ utama (*main organ*) dan organ penunjang (*supporting organ*). Lembaga organ utama *trias politica*, saling berhubungan dengan lembaga *state auxiliary organs* atau komisi Negara Independen.

Ismail aris dengan merujuk Argumentasi Fox Jr berpendapat bahwa dalam sistem ketataNegaraan modern, tidak lagi dapat mempertahankan *trias politica* sebagaimana yang dielaborasi oleh Montesquieu. Bahkan dalam perkembangan ketataNegaraan, realitas demikian telah ditinggalkan dalam praktek ketataNegaraan modern. Aris memberi contoh Misalnya, di Negara Amerika Serikat pada faktanya jika melihat pendapat Bruce Ackerman¹¹⁸.

Sebagai *avant garde* (perintis) teori *the new separation of power*-nya, yang pada pokoknya di sistem ketataNegaraan Amerika telah bergeser dari *trias politica*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law*, (Matthew Bender & Company, Inc., amember of the Lexis Nexis Group, 2000), hlm. 56. Dikutip dari Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem ketataNegaraan dalam Perspektif Teori The New Separation Of Power (Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 dan No.40/PUU-XV/2017)*, Jurnal Jurisprudentie Vol. 5, No. 1 Juni, 2018, Hlm. 103.

yang ditandai kelahiran lembaga independen. Lebih detail pendapat Bruce Ackerman yang pada pokoknya sebagai berikut:¹¹⁹

“The American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.”

Ismail Aris kemudian menghubungkan pendapat Bruce Ackerman diatas, dengan pendapat Cindy Skach, yang menjelaskan bahwa tidak hanya pada sistem ketataNegaraan Amerika serikat telah mengubur masa depan *teori trias politica*. Akan tetapi, juga di Negara Eropa Timur *in casu*, Negara Rusia dan bahkan tempat kelahiran teori *trias politica*-pun (France) tidak lagi mempertahankan tiga cabang kekuasaan secara terpisah. Akan tetapi, telah terdapat 6 cabang kekuasaan sebagaimana pendapat Skach, yakni: DPR, senat, *President as head of state*, *Prime Minister as head of executive*, Yudikatif, dan *Independent Agencies*.¹²⁰

Banyak kesalahan berfikir dalam memandang teori pemisahan kekuasaan. Menganggap bahwa maksud dari kekuasaan yang dipisahkan adalah memisahkan kelembagaannya tanpa adanya irisan hubungan institusi. Terlebih pandangan demikian kerap kali di *copy-paste* tanpa filter sesuai tantangan ketataNegaraan suatu Negara, demikianlah pendapat tersebut diperkuat Haposan Siallagan dengan menyatakan:¹²¹

¹¹⁹ Bruce Ackerman, *The New Separation of Power*....., *Lot. Cit.*

¹²⁰ Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem ketataNegaraan dalam Perspektif Teori The New Separation of Power (Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 dan No.40/PUU-XV/2017)*, *Op.Cit.* Hlm. 104.

¹²¹ Haposan Siallagan, *Problematics On separation of powers theory implementation*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 15 No. 3, September 2015, hlm. 325.

“The pattern of this kind of application is more often referred to as a form of powersha-ring, not the separation of powers. Nevertheless, almost all countries always refer to the power separation theory of the State as popularized by Montesquieu in order to regulate the State po-wer. It's just that in the implementation of land-scape, the theory is not always run in pure and inconsistent. Each country trying to translate the State powers separation theory in accordance with the level of needs of each country. Based on these conditions, may be relevant to be discuss-ed related to how the actual implementation of the theory of powers separation in General? And if found the presence of consistency and align-ment between theory and the powers separation”.

Haposan Siallagan pada pokoknya berpendapat, pendapat yang memisahkan kekuasaan Negara tidaklah seperti yang di idealkan montesqueie. Bukan kekuasaan yang memisahkannya secara murni. Melainkan hanya fungsinya saja yang dibedakan tetapi koordinasi dan relasi kelembagaan dalam rangka pelaksanaan kewenangan tidak menutup kemungkinan akan terjalin. Namun, hampir semua Negara selalu mengacu pada kekuatan teori pemisahan Negara seperti yang dipopulerkan oleh Montesquieu. Teori ini tidak selalu berjalan dengan murni dan tidak konsisten. Setiap Negara dapat menerjemahkan Teori pemisahan kekuasaan Negara sesuai dengan tingkat kebutuhan masing-masing Negara.

Olehnya itu kekuasaan Negara harus mengawinkan organ *trias politica* (Kepolisian-kejaksaan) dan organ Negara Independen (KPK). Untuk bekerja dan berkoordinasi secara bersama-sama. Sebab konsep ini sungguh sangat relevan dalam menjawab problematika pemberantasan korupsi pada aspek kelembagaan pemberantasan korupsi. Sehingga nantinya yang terpisah hanyalah fungsi Kepolisian dan Kejaksaan untuk menangani kasus korupsi yang penyelesaiannya tidak terlalu sulit. Sedangkan untuk KPK bekerja memberantas korupsi yang kadar kesulitannya memang harus dilakukan dengan cara-cara *extra ordinary*.

Keberadaan KPK menjadi kian penting dalam pemberantasan korupsi. Sebagai suatu organ kekuasaan Negara yang berada diluar *trias politica*. Pendapat demikian *inheren* dengan pendapat Jimly Ashiddiqie yang menyatakan:

“Sebagai lembaga Negara yang independen mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ konvensional pemerintahan, tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan Negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan menyelesaikan kompleksitas tersebut. Oleh karenanya, muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi, yang pada gilirannya melihat komisi Negara Independen sebagai jawaban dari kompleksitas ketatanegaraan modern tersebut”.¹²²

Penerapan *trias politica* secara murni sejatinya sudah tidak dapat diterapkan dalam kelembagaan pemberantasan korupsi. Persoalan korupsi yang merupakan *“extra ordinary crimes”* menuntut penanganan yang tidak biasa. Kepolisian, Kejaksaan dan KPK harus bersama-sama dalam pemberantasan korupsi. Tidak mungkin pemberantasan korupsi dapat dijalankan hanya dengan satu lembaga penegak hukum saja.

Untuk menjembatani hal demikian, maka *theory new separation of power* menjadi alternatif dalam mengelaborasi *trias politica* dan organ Negara Independen. Teori pemisahan kekuasaan dalam penelitian ini akan menjelaskan bahwa *Trias Politica* yang perwujudannya adalah polisi dan Kejaksaan serta Lembaga Negara Independen yang perwujudannya adalah KPK akan saling memperkuat kewenangan sehingga harus saling berhubungan. Memisahkan lembaga tersebut maka sangat sulit untuk melaksanakan tugas pemberantasan

¹²² Ismail Aris, *Kedudukan KPK Dalam Sistem ketatanegaraan Dalam Perspektif teori The New Separation of Power*....., Op.Cit. Hlm. 99.

korupsi. Sehingga sudah tidak relevan lagi untuk mempertahankan *trias politica* murni. Maka dinamika kelembagaan diantara Kepolisian, Kejaksaan dan KPK harus diselesaikan dengan kembali memperjelas *blueprint* antara lembaga tersebut.

C. KPK sebagai Lembaga Negara Independen

Kehadiran dan perkembangan lembaga Negara di Indonesia, faktor transisi demokrasi menjadi pemicu utama munculnya lembaga-lembaga baru. Hal ini ditandai pasca-jatuhnya rezim otoritarianisme birokratik Soeharto, pada paruh pertama 1998, yang kemudian dilegitimasikan melalui empat kali perubahan UUD 1945. Kehadiran lembaga-lembaga tersebut menuai pro dan kontra. Tidak jarang kehadiran lembaga tersebut mendapatkan pertanyaan negatif. Kelahiran komisi-komisi Negara di Indonesia sering dinilai sekedar pelengkap penderita dari cabang kekuasaan tertentu, sekilas nampak tidak lebih dari perwujudan kelatahan kita dalam berdemokrasi dan berbagi kuasa.¹²³

Menjadi suatu kewajaran sebab saat itu konsep Lembaga Negara Independen hampir tidak dikenal dalam kelembagaan Negara di Indonesia. Dominasi Lembaga Konvensional yang ada menimbulkan *phobia* stigmatisasi bahwa pembentukan suatu lembaga baru hanyalah bagian dari alat kekuasaan politik. Meskipun pada akhirnya kehadiran Lembaga Negara Independen yang biasa disebut dengan istilah “komisi” menjadi semacam harapan untuk kembali percaya terhadap Negara. Misalnya dengan munculnya KPK yang mampu menunjukkan taringnya dalam

¹²³ Wahyudi Djafar, *Komisi Negara: Antara “Latah” dan Keharusan Transisional*, Majalah Asasi, Edisi September-Oktober, (2009). hlm. 8.

pemberantasan korupsi. Sehingga *distrust public* bergeser pada kepercayaan publik terhadap konsep Lembaga Negara Independen.

Lembaga Negara Independen merupakan padanan kata dari “lembaga Negara” dan “independen”, menggambarkan organ keNegaraan yang tidak sama dengan Lembaga Konvensional lainnya yang berada dibawah kekuasaan *trias politica*. KPK merupakan Lembaga Negara Independen yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak terikat oleh kekuasaan eksekutif seperti Kepolisian dan Kejaksaan yang merupakan *species* dari pada Presiden sebagai *genusnya*.

Independensi KPK terlihat jelas dalam bekerjanya sebagai lembaga pemberantasan korupsi. Independensi menjadi kian penting, karena lembaga independen dalam keberhasilannya selalu dimulai dari sikap independensi sumber daya manusianya kemudian konsep kelembagaannya yang independen. Tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan manapun.

Pengertian dasar dari istilah “*independent*” adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa adanya pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Secara filosofis, seseorang (person) atau institusi yang independen (otonom) dibatasi oleh tujuan-tujuan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi (lebih

berwenang) yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.¹²⁴

Berdasarkan berbagai pengertian tersebut penulis berpendapat bahwa Lembaga Negara Independen merupakan lembaga Negara yang secara institusi kelembagaan benar-benar tidak terikat dengan kekuasaan *trias politica*. Baik secara administrasi manajerial maupun dengan sumber daya manusia (SDM) direkrut oleh internal kelembagaan. Independen tidak saja lembaganya tetapi juga SDM-nya. Bekerjanya dilaksanakan tanpa harus melibatkan kekuasaan manapun.

Dalam penyebutannya saat menjadi sebuah lembaga Negara yang diatur dalam UUD maupun UU, Lembaga Negara Independen disebutkan dengan nomenklatur badan independen, dewan independen dan komisi Negara Independen. Tidak begitu jelas konsekuensi yuridis dibalik penyebutan yang berbeda. Namun pada intinya independensi itu bukan cuman persoalan nomenklatur. Akan tetapi yang lebih penting adalah dalam pijakan yuridis yang digunakan disebutkan dengan jelas frasa independen terhadap lembaga *a quo*. Secara substantif sifat independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga Negara yang disebutkan mandiri mencakup 2 hal, yakni:¹²⁵

- a. *Structural independence*, yakni independensi kelembagaan dimana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain. Kemandirian struktural juga terkait

¹²⁴Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*, Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol. 35, No.3, Juli-September 2005, hlm. 1.

¹²⁵ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press 2015), hlm. 190.

bagaimana suatu lembaga Negara diberikan kewenangan, yakni menyangkut *appointment* dan *removal* dari lembaga tersebut. Jika kekuasaan eksekutif tidak secara *unilateral* memiliki kewenangan untuk menentukan tata cara *appointment* dan *removal* dari sebuah lembaga Negara, maka lembaga tersebut dapat dikatakan independen;

- b. *Functional Independence*, yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya.

Menganut *structural independence* menjadi Keharusan bagi KPK berpisah dengan organ kekuasaan utama sebuah Negara. Memang kemandirian *structural independence* harusnya ditunjukkan dengan tidak ikut campurnya kekuasaan lain seperti eksekutif dalam hal ini misalnya Presiden kedalam struktur kelembagaan KPK. Terlepas dari yang mengangkat komisionernya adalah Presiden, sifatnya hanyalah “pengesahan” bukan untuk *electoral* kelembagaan KPK. Kemudian menganut *functional independence* selain jaminan pelaksanaan fungsi juga harus ditekankan terhadap struktur kelembagaan. Pendapat diatas yang menjelaskan independensi tidak harus ditekankan dari struktur kelembagaan terlihat ambigu. Sebab fungsi dan struktur kelembagaan merupakan satu kesatuan dalam sebuah bangunan kelembagaan yang saling terkait.

Menurut Cornelis Lay, kehadiran Komisi-Komisi Negara dalam skala massif, dapat dilihat sebagai bagian dari dua kemungkinan skenario besar: *Pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri atau adaptasi dalam tradisi *Hunting*

union,¹²⁶ yang dilakukan Negara dalam kerangka pengaturan *trias politica*; Kedua, sebaliknya, merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica* dihadapan perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintah.¹²⁷ Kurang lebih hal tersebut cenderung mirip dengan tapak kilas (jejak jalan) dibalik berdirinya KPK.

Artinya Kehadiran KPK sebagai sebuah komisi Negara Independen tidaklah lahir seketika diruang yang kosong. Namun dengan berbagai argumentasi tentang pentingnya mendirikan Komisi Negara Independen. Misalnya karena tantangan ketataNegaraan yang mengharuskan perlu adanya tata ulang lembaga Negara dengan menghadirkan lembaga baru yang menunjang. Harus disadari hal ini terjadi sebagai bentuk perkembangan persoalan ketataNegaraan atau sebagai jawaban dalam ranah pemberantasan korupsi. Tuntutan melahirkan sebuah lembaga terpercaya dalam wajah pemberantasan korupsi, menjadi semacam keniscayaan bagi bangsa Indonesia.

Ahmad Basarah berpendapat dengan merujuk pendapat Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan Lima alasan utama yang melatar belakangi dibentuknya Lembaga Negara bantu dalam suatu Pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut.¹²⁸

¹²⁶ *Hunting union* ini ialah serikat pekerja yang dibentuk sebagai upaya untuk memperjuangkan hak-hak bekerja dan pekerja. Dibentuk sebagai suatu komunitas diluar pemerintahan yang berjuang secara independen. Menjadi wadah penyambung rakyat sebagai pekerja, dengan pemerintahan. Keberadaannya jelas tidak memiliki keterkaitan dengan pemerintah.

¹²⁷ Conelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Vol. 12 No. 3, Tahun 2006, hlm. 14

¹²⁸ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State'S Organ Dalam Struktur KetataNegaraan Indonesia.....*, *Op.Cit*, hlm. 5.

- a. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
- b. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
- c. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
- d. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
- e. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa).

Dari beberapa pendapat Jennings diatas yang paling relevan dengan alasan perlunya Lembaga KPK dalam pemberantasan korupsi adalah: 1). Kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik; 2). Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang hukum.

Karena persoalan korupsi yang terjadi di Indonesia sebagian besar dilakukan dengan melibatkan aktor politik yang memiliki kewenangan sedemikian rupa sebagai pejabat Negara. Akses kewenangan yang kuat ditambah dengan lemahnya peran lembaga penegak hukum dalam memberantas korupsi menjadi kian menjadikan hukum tidak berdaya dihadapan pelaku korupsi (koruptor). Itulah

mengapa keberadaan KPK menyasar kasus-kasus besar yang tidak mampu diungkap oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Selain itu profesi independen juga menjadi salah satu sebab kemunculan KPK. Profesional hukum dalam sebuah institusi penegak hukum menjadi kian penting seiring dengan tantangan pemberantasan korupsi yang justru korupsi itu sendiri dilakukan oleh lembaga penegak hukum itu sendiri.¹²⁹

Jamak diyakini bahwa sebuah lembaga dapat berhasil jika dijalankan oleh personal penegak hukum yang profesional. Karena sering kali terjadi Lembaga Negara Independen namun Sumber Daya Manusianya tidak independen dan profesional dapat memunculkan persoalan pada wilayah integritas penegakan hukum. Sehingga Lembaga yang harusnya independen secara tidak langsung menjadi hilang ruh independensinya.

Secara teoritis, Lembaga Negara Independen bermula dari kehendak Negara untuk membuat lembaga Negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-Negara, diberi otoritas Negara, dan dibiayai oleh Negara tanpa harus menjadi pegawai Negara.¹³⁰ Ketidakterikatan dengan eksekutif menjadi lebih mudah bagi sebuah Organ Negara Independen dalam bekerja. Problem yang muncul saat sebuah Organ Negara Independen di intervensi atau menjadi bagian dari *trias politica* ialah nyaris dipastikan sulit bebas dari determinasi kekuatan politik.

¹²⁹ Polisi yang terlibat korupsi hingga pada pucuk pimpinan begitupun dengan Kejaksaan. Hal ini menunjukkan ada problem serius dalam persoalan integritas profesionalitas lembaga penegak hukum.

¹³⁰ Bunyamin Alamsyah & Nurul Huda, *Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2 Nomor 1 Maret 2013, hlm. 94.

Misalnya jika berada dibawah eksekutif yang secara personal anggota eksekutif¹³¹ kebanyakan berasal dari Partai politik. Kemudian eksekutif juga kental akan budaya birokrasi, maka yang terjadi institusi tersebut cenderung dilekatkan bahkan sangat memungkinkan mengakomodir kepentingan politik pragmatis yang semangatnya adalah kepentingan aktor politik.¹³² Selain itu juga dapat berada pada administrasi yang berbelit-belit, tidak efisien bahkan cenderung dapat dikendalikan.¹³³

Inilah yang seharusnya tidak melekat pada lembaga pemberantasan korupsi seperti KPK. Kejahatan korupsi yang kian canggih harus ditangani secara cepat dan tidak melalui proses birokrasi yang lamban dan tidak progresif. Harus dipahami keberadaan KPK sebagai Lembaga Negara Independen atau Komisi Negara Independen adalah agar pemberantasan korupsi berjalan secara cepat dan tanggap. Upaya demikian merupakan jembatan untuk menghubungkan keinginan masyarakat dan Negara dalam memberantas korupsi secara bersama-sama. Karena terbukti pelibatan masyarakat yang menginginkan pemberantasan korupsi yang efektif dan efisien mampu menjawab dinamika kelembagaan konvensional yang lamban.¹³⁴

¹³¹ Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik bahkan menteri pun termasuk pimpinan lembaga Negara diluar kementrian dalam ranah eksekutif kerap kali berasal dari partai politik.

¹³² Pelaku korupsi mayoritas yang ditangani KPK selama ini adalah anggota dan figure dipartai politik. Misalnya Setya Novanto, Ahmad Fathonah, Harun Masiku dan lain lain.

¹³³ Budaya birokrasi yang terlalu administrative dalam arti hal-hal yang harusnya tidak perlu dilalui dalam penegakan hukum malah kerap kali terjadi. Misalnya pembuatan surat izin pengeledahan terhadap calon tersangka korupsi harus melewati beberapa pos bidang. Padahal indikasi barang bukti akan dihilangkan sangat memungkinkan. Maka hal demikian akan memperlemah upaya penegakan hukum terhadap pemberantasan korupsi.

¹³⁴ Unsur komisioner dan pegawai KPK yang diambil dari akademisi maupun organisasi masyarakat seperti LSM, NGO sebagai warga sipil adalah suatu kemajuan. Karena efektivitas di KPK terjadi disebabkan seimbangnya kekuatan sipil dan Kepolisian dalam institusi tersebut.

Gagasan Lembaga Negara Independen sebenarnya dimulai dari Negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun Negara masih tetap kuat, harus diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal maupun horizontal. Munculnya Lembaga Negara Independen atau Komisi Negara Independen dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya *good governance* prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.¹³⁵

Dalam pembacaan Said Amir Arjomand, kehadiran Komisi-Komisi Negara atau dalam istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstusi di beberapa Negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh Negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. Disebutkan oleh Arjomand salah satu kecenderungan reformasi konstitusi di berbagai Negara baru-baru ini adalah:¹³⁶

“The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and

¹³⁵Said Amir Arjomand, *Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics*....., *Lot.Cit.*

¹³⁶ *Ibid.*

lawmaking by parliaments and administrative organs dominated legal development.

Arjomand memberi suatu ilustrasi bahwa di abad modern kita memasuki tahap memperbaiki kembali politik hukum yang lebih rasional. Pilihan kebijakan hukum harus dimaknai sebagai ekspresi melaksanakan amanat rakyat dalam bentuk pembentukan UU. Keberadaan UU sebagai hukum tertulis telah mendominasi kebijakan hukum atau menjadi cara yang dipilih oleh para pembentuk UU untuk memperbaiki politik hukum atas dasar menjaga kedaulatan rakyat.

Maka perubahan UU KPK yang dilakukan dengan mengabaikan konsep yang ditawarkan masyarakat seperti mempertahankan dan menjaga kemurnian nilai-nilai Lembaga Negara Independen dari pada KPK, telah bertentangan dengan tuntutan perbaikan politik hukum di abad modern. Sehingga memicu untuk mempertahankan doktrin murni dari pada Lembaga Negara Independen dalam pemberantasan korupsi adalah suatu keharusan/kewajiban.

Faktor lain yang memicu terbentuknya Lembaga Negara Independen adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat *regulatif* dan *administratif* menjadi bagian dari tugas lembaga independen. Berkaitan dengan sifatnya tersebut, Laurensius Arliman dengan mengutip pendapat John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga negara independen menjadi dua bagian, yaitu:¹³⁷

¹³⁷ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), hlm. 232-233. Lihat juga dalam Laurensius Arliman S, *Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Justitia Et Pax, Vol. 32, No. 2, 2016, Hlm. 42.

1. *Regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat; dan
2. *Advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah.

Pandangan arliman tersebut dengan merujuk pada pendapat John Alder dalam kaitannya dengan kelembagaan KPK, menunjukkan bahwa desain politik hukum kelembagaan KPK dalam bekerjanya harusnya menjalankan fungsi *regulatory* dengan membuat aturan internal dalam rangka manajemen kelembagaan. Lalu masih dalam fungsi yang sama, melakukan supervisi yang merupakan bagian dari rangkaian pemberantasan tindak pidana korupsi. Kemudian juga menjalankan fungsi *advisory*, dalam bentuk rekomendasi hasil dari pada supervisi kepada pemerintah dalam arti eksekutif maupun pemerintah dalam arti penegak hukum (Kepolisian dan Kejaksaan). Rekomendasi tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi *trigger mechanism*.

Kehadiran Lembaga Negara Independen menjadi keharusan dalam menjawab persoalan korupsi di abad modern, dalam rangka mengawal pembangunan hukum di sektor pemberantasan korupsi. Pembangunan hukum dalam pemberantasan korupsi jamak dipahami dengan dibentuknya suatu Lembaga Negara Independen dalam melakukan percepatan penataan, pembinaan dan evaluasi kelembagaan pemberantasan korupsi melalui pembentukan Lembaga Negara Independen. Apalagi di Eropa kemunculan Lembaga Negara Independen menjadi tidak terhindarkan. Merupakan kebutuhan tersendiri dalam menjawab kelambanan dan rendahnya integritas lembaga pemberantasan korupsi konvensional.

Dalam era modern, pada prinsipnya konsep lembaga negara telah jauh mengalami perkembangan. Jika melihat praktik di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Prancis, tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, ditandai dengan menjamurnya lembaga-lembaga negara independen.¹³⁸ Menjamurnya Lembaga Independen merupakan tuntutan melahirkan suatu kekuasaan yang independen. Begitupun dengan pemberantasan korupsi, memunculkan model Lembaga Negara Independen seperti KPK tentu tidak bisa dihindari dibalik dinamika kelembagaan pemberantasan korupsi yang kian krisis kinerja dan kepercayaan.

Jika Negara dengan demokrasi maju dan modern seperti Prancis sangat membutuhkan Lembaga Negara Independen maka tidak mengherankan jika Indonesia yang baru menuju transisi konsolidasi demokrasi juga demikian. Terlebih persoalan kelembagaan dalam pemberantasan korupsi mewarisi sisi gelap beban sejarah dimasa orde baru yang menyimpan budaya kompromi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dengan Lembaga Pemberantasan Korupsi sebelum KPK. Inilah dampak dari pada *trias politica* yang menolak pengawasan modern melalui konsep Lembaga Negara Independen.

Konsep atas *trias politica* tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataannya, hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling

¹³⁸ Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan "Pertarungan Politik, Realitas Hukum & Egosentrisme Kekuasaan"*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), Hlm. 41.

bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.¹³⁹

Untuk menjaga stabilitas penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi maka mendorong perubahan UU KPK harus dilakukan sedemikian rupa. Dalam arti tidak dilakukan secara asal-asalan tanpa konsep yang jelas. Subtansi pengaturan harus memperhatikan dengan cermat doktrin Lembaga Negara Independen. Bagaimana seharusnya Lembaga Independen Pemberantasan Korupsi seperti KPK diberikan kewenangan. Hal tersebut perlu diperjelas dalam *blueprint* kelembagaan independen KPK. Agar harapan terhadap KPK bisa berbanding lurus antara konsep yang seharusnya dimiliki dalam memberantas korupsi, dan rumusan pasal dalam UU KPK.

Fajrul Falaakh menjelaskan, teori pemisahan kekuasaan Negara ke dalam tiga cabang semakin tidak memadai untuk memahami berbagai model pengorganisasian suatu Negara dan sistem pemerintahannya, lebih-lebih karena perkembangan atau kompleksitas kehidupan berNegara. Falakh berpendapat bahwa kompleksitas pemerintahan bahkan lebih mempengaruhi distribusi kekuasaan dari pada keinginan untuk membatasi absolutisme Negara atau Raja, seperti dipahami dan diteorikan Montesquieu.¹⁴⁰ Diperlukan ruang kekuasaan independen untuk menyeimbangi cabang kekuasaan utama.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm. 5.

¹⁴⁰ Moh. Fajrul Falakh, *"Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antar lembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen,"* Laporan Penelitian, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 20.

Terkait hal ini, Ni'matul Huda menyatakan pula bahwa doktrin *trias politica* Montesquieu, yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di tiga jenis organ Negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.¹⁴¹ Disaat inilah perlunya gagasan Lembaga Negara Independen (*state auxiliaries*). Sejalan dengan hal tersebut menunjukkan eksistensi KPK menjadi selayaknya didukung untuk tetap eksis dalam pemberantasan korupsi. KPK merupakan alat perlengkapan Negara yang menstimulus Kepolisian dan Kejaksaan agar bertaji dalam pemberantasan korupsi.

Konsep kelembagaan KPK sejatinya tidak bisa dilepaskan dari munculnya *state auxiliaries*. Secara umum alat perlengkapan Negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena:¹⁴²

- a. Adanya tugas-tugas keNegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
- b. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas Lembaga Negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Sehingga peran Lembaga Negara Independen tidak boleh dipandang sebagai sebuah rivalitas dengan *main organ*. Antara Kepolisian, Kejaksaan dan KPK seharusnya dipandang sebagai bentuk upaya bersama dalam merespon kejahatan korupsi yang merupakan kejahatan *extra ordinary crimes* dengan cara penanganan yang extra ordinary pula. Harusnya hal ini dipandang sebagai bentuk keseriusan yang nyata dalam pemberantasan korupsi.

¹⁴¹ *Ibid*, hlm. 20-21.

¹⁴² Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 35, No. 3, Tahun 2005, Jakarta, hlm. 280

Dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, Lembaga-Lembaga baru seperti *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai Lembaga Negara yang bersifat penunjang. Diantara Lembaga-Lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau Lembaga-Lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasa dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh Lembaga-Lembaga baru tersebut. Bahkan ada Lembaga-Lembaga yang disebut sebagai *quasi non-governmental organization*.¹⁴³

KPK secara kelembagaan menunjukkan karakteristik kecenderungan pada eksekutif. Eksekutif dalam arti Presiden, seperti polisi dan Kejaksaan yang memiliki kewenangan menyelidik, menyidik dan melakukan penuntutan di Pengadilan. Dimana semua kewenangan tersebut secara filosofis adalah kewenangan Presiden.

Hanya saja dalam melaksanakan kewenangan tersebut, dibentuk kelembagaan Kepolisian dan Kejaksaan. Itulah mengapa Presiden disebut sebagai Panglima tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Kemudian Untuk Kepolisian bertanggung jawab kepada Presiden secara penuh dan langsung. Hal ini berbeda dengan KPK yang secara konsep memang mirip dengan Kepolisian dan Kejaksaan menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan namun secara kelembagaan tidak terikat sama sekali kepada Presiden. Inilah yang membedakan kelembagaan KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Meskipun

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie.....*Op.cit.* hlm.5.

memiliki kewenangan yang sama, namun secara kelembagaan secara mandiri utuh tidak dapat di campuri oleh Presiden.

Olehnya itu agar KPK sebagai suatu Lembaga Negara Independen yang mendaulat dirinya sebagai Komisi Negara dapat dikatakan independen haruslah memenuhi karakteristik:¹⁴⁴

- a. Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari Komisi Negara Independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hal ini adanya suatu peraturan dan disebut juga sebagai syarat normatif;
- b. Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak ataupun kontrol, dari cabang kekuasaan eksekutif, maksud agar tidak ada intervensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- c. Pemberhentian prasyarat tertentu, dan pengangkatan komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak *political appointee*;
- d. Kepemimpinan komisi kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara;
- e. Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya;
- f. Keanggotaan Lembaga Negara ini terkadang dituju untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat non partisan. Untuk status

¹⁴⁴Gunawana Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Vol. 6, No. 2, Tahun 2011, hlm. 171-182.

lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan yaitu: a). Disebutkan secara tegas oleh kongres dalam UU tentang suatu komisi; b). Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi;

g. Kepemimpinan yang kolektif; dan

h. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai tertentu.

Dari beberapa pendapat diatas huruf a, b, f merupakan yang paling penting harus dimiliki oleh KPK. Karena memunculkan keindependensi Lembaga KPK adalah dengan memurnikan perekrutan, pola kepemimpinan hingga mekanisme penegakan hukum kelembagaan yang dijalankan. Sehingga *blueprint* kelembagaan yang independen dalam KPK jelas arahnya. Tidak sekedar membangun wacana penguatan kelembagaan namun disaat bersamaan justru membuat ketidakjelasan terhadap independensi kelembagaan KPK.

Sebagaimana dasar hukum pembentukan KPK¹⁴⁵ diawal menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi KPK. Independensi memang perlu ditegaskan dalam UU KPK agar memperjelas status kelembagaan independen. Konsistensi kemurnian independensi KPK sejatinya perlu dipertegas dalam UU KPK. Makna Independen yang bebas dari pengaruh, kehendak ataupun kontrol Presiden, DPR maupun Mahkamah Agung. Sangat penting agar tidak ada intervensi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

¹⁴⁵ UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perbedaan Kepolisian dan Kejaksaan dengan KPK dalam hal pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM) di pucuk pimpinan ialah Pemberhentian prasyarat tertentu, dan pengangkatan komisioner menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak *political appointee*. Misalkan jika Presiden merasa Kepala Kepolisian atau Kepala Kejaksaan Agung tidak sejalan maka bisa saja dilakukan mutasi jabatan. Di KPK pimpinan diberhentikan sesuai dengan prasyarat yang ditentukan oleh UU KPK.

Pola *leadership* yang dibangun di KPK adalah Kepemimpinan “komisi” yang bersifat kolektif untuk kolegial.¹⁴⁶ Jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara sah. Tidak ada instruksi yang wajib dilaksanakan jika instruksi tersebut menyalahi UU. Kemudian, Musyawarah dilakukan untuk mufakat dan jika menemui jalan buntu dalam pengambilan keputusan, maka diambil suara terbanyak dari pada komisioner. Sehingga tidak memunculkan perintah pimpinan yang meskipun salah tapi dipaksakan untuk dibenarkan. Seperti yang kerap terjadi pada budaya birokrasi di Pemerintahan, Padahal perintah tersebut keliru menyalahi UU.

Periodisasi komisioner KPK tidak memunculkan kepemimpinan otoriter. Karena Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan. Hanya saja untuk konsep “*dapat diangkat kembali untuk satu periode berikut-nya*” sejauh pengamatan penulis belum dianut secara kelembagaan oleh KPK. Sehingga

¹⁴⁶Semua pimpinan dianggap sama kedudukannya tatkala berada dalam forum musyawarah untuk pengambilan keputusan. Tidak ada suara yang lebih tinggi.

peluang memunculkan komisioner yang sudah menjabat sebelumnya (*incumbent*) sekalipun bermasalah sangat dimungkinkan.

Hal ini merupakan dampak kepemimpinan menggunakan periodisasi namun membuka peluang untuk dapat dipilih secara berulang-ulang (setiap 4 tahun sekali misalnya). Ditambah dengan pola perekrutan dan pengangkatan melalui DPR jamak dipahami cenderung melakukan pendekatan *lobby* yang identik dengan politik. Maka semakin membuka peluang terciptanya kepemimpinan yang tidak diinginkan oleh Lembaga Independen seperti KPK.

Pendapat penulis diatas diperkuat oleh pendapat Jimly Asshidiqie dengan menguraikan bahwa independensi kelembagaan itu sendiri, secara substantif independensi yang harus dimiliki oleh suatu Lembaga Negara Independen setidaknya mencakup tiga hal:¹⁴⁷

1. Independensi institusional atau struktural;
2. Independensi fungsional; dan
3. Independensi administratif dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia.

Jimly Asshidiqie mengutip pendapat John Alder, mengemukakan bahwa beberapa lembaga disebut *public corporation* atau *nationalised industries*. Beberapa disebut Quangos (*quasi – autonomous non-government bodies*). Akan tetapi secara umum, menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies, public agencies, commissions, board* dan *authorities*. Oleh karena itu, Lembaga-Lembaga

¹⁴⁷ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London: The Macmillan Press LTD, 1989, hlm. 232. Lihat juga dalam Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer 2008), hlm. 879- 880.

tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi govern mental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities* dan *mixed public-private institutions*.¹⁴⁸ Alder hendak memberi penjelasan, bahwa keberadaan Lembaga Negara Independen adalah untuk menunjang lembaga yang sebelumnya ada. Lembaga tersebut seperti menjalankan kewenangan Lembaga Konvensional yang berarti lembaga tersebut bersifat menunjang.

Fungsi Lembaga Negara independen bersifat *quasi* atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Oleh karena itu, Lembaga-Lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies*, independent *supervisory bodies* atau Lembaga-Lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).¹⁴⁹

KPK secara fungsi memang menjalankan tugas kewenangan yang mirip dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Namun dibuat independen dengan kewenangan luar biasa, tidak berada dibawah kontrol kekuasaan organ utama atau *main organ*. Lembaga ini diantaranya memiliki kewenangan khusus yakni "*trigger mechanism*". Membuat dorongan kepada Kepolisian dan Kejaksaan sepanjang kasus korupsi yang ditangani sulit, lamban ataupun kurang mendapat respon Kepolisian dan Kejaksaan.

¹⁴⁸John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London: The Macmillan Press LTD, 1989. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 20.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Komisi Negara dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu Negara, yang disekelilingnya telah berdiri Lembaga-Lembaga Negara yang jelas satu sama lain. Strategis tidaknya sebuah komisi, sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan komisi tersebut dibandingkan Lembaga-Lembaga Negara lain.¹⁵⁰ Maka sudah seharusnya desain kelembagaan KPK diletakkan dalam konsep Lembaga Negara Independen. Dalam rangka pembangunan hukum maka diperlukan terobosan hukum melalui penguatan Lembaga Pemberantasan Korupsi, dengan menghadirkan organ Negara Independen seperti KPK.

Idul rishan berpendapat dengan merujuk pada argumentasi hukum said arjoman bahwa, Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Independen mendominasi pada setiap tahapan pembangunan hukum (*legal development*). Gejala ini hampir mewabah di setiap Negara yang melakukan reformasi konstusi, setelah mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi.¹⁵¹

Termasuk Indonesia *phobia* akan rezim otoritarian di masa lalu selama 32 tahun. Membuat hilangnya kepercayaan terhadap lembaga konvensional. Dampaknya ialah muncul keinginan untuk membentuk komisi negara independen atau lembaga negara independen. Begitupun dalam aspek pemberantasan korupsi, suramnya peran Lembaga Pemberantasan Korupsi di masa lalu membuat hilangnya

¹⁵⁰ Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen*, (Yogyakarta: Genta Press, 2012), hlm. 9.

¹⁵¹Said" Amir Arjomand, Law, *Political Reconstruction and Constitutional Politics*, Journal International Sociology, Vol, 18 No.1, March 2003. Dikutip dari Idul Rishan, *Relevansi Hak Angket terhadap Komisi Negara Independen*, Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi Volume 10 Nomor 1, November 2018 hlm. 45.

kepercayaan terhadap Kepolisian dan Kejaksaan, sebagai lembaga konvensional. Kedua Lembaga tersebut dianggap justru menjadi alat kekuasaan orde baru. Sehingga ramai tuntutan perihal pembentukan Lembaga Negara Independen.

Penjelasan diatas menunjukan kehadiran Lembaga Negara Independen untuk menjawab kompleksitas kebutuhan masyarakat di era modern. Fenomena tersebut hampir terjadi diseluruh Negara yang menuju konsolidasi demokrasi. Idul Rishan berpendapat dengan mengutip argumentasi Bruce Ackerman bahwa hadirnya komisi Negara Independen sebagai gejala otokritik terhadap pemisahan kekuasaan secara konvensional antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. melihat kecenderungan Amerika yang telah mengadopsi pemisahan kekuasaan berdasar 5 cabang yakni Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung dan Organ Independen.¹⁵²

Artinya sekelas Amerika pun sebagai Negara dengan demokrasi terbaik tidak memungkiri bahwa Organ Negara Independen memang penting adanya. Entah mengapa di Indonesia seperti terjadi upaya mengsakralkan kekuasaan Negara hanya pada eksekutif, legislatif dan yudikatif. Padahal tantangan yang dihadapi saat ini misalnya dalam pemberantasan korupsi memang mengharuskan kita menganut konsep Negara Independen untuk menunjang suksesi pemberantasan korupsi.

Jika dianalisis secara mendalam, cukup jamak alasan yang melatar belakangi kelahiran Komisi-Komisi Negara Independen. Masing-masing riset terdahulu mempunyai titik pijakan dalam melihat fenomena lahirnya Komisi-Komisi Negara Independen. Bisa dilihat dari upaya percepatan demokratisasi, bisa dilihat dari

¹⁵² *Ibid.*

ketidakpuasan terhadap kinerja Lembaga Konvensional yang telah ada, ataupun bisa dilihat dari gejala *legal transplant* terhadap produk sistem hukum yang telah diterapkan lebih dulu oleh Negara lain.¹⁵³

Jika melihat pengalaman di Amerika Serikat, Menurut Ni'matul Huda dengan merujuk pada argumentasi Susan D. Bear. Mencatatkan bahwa ketidakpercayaan publik (*public distrust*) terhadap Lembaga Negara yang ada telah mendorong lahirnya Lembaga Negara Independen untuk melaksanakan tugas dan diidealkan memberikan kinerja baru yang lebih terpercaya.¹⁵⁴ Ketidakpercayaan ini tidak hanya di monopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit di tingkat atas. *Public distrust* ini diperkirakan berangkat dari kegagalan Lembaga Negara akibat meluasnya penyimpangan yang dilakukan dalam kurun waktu yang panjang.¹⁵⁵

Menurut mustaqim mengutip pendapat Asimow dalam bukunya *Administrative law* (2002), menyatakan *unit of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.* Organ Negara (*state organ*) yang disematkan status independen karenanya berada diluar ketiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika tersebut. Dalam hal ini, William F. Funk & Richard. H Seamon mengatakan bahwa lembaga yang disebut dengan independen itu tidak jarang memiliki kekuasaan “*quasi legislative*”, “*quasi*

¹⁵³ Idul Rishan..... *Op.Cit.* hlm. 46.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016, hlm. 74.

executive”, dan “*quasi judicial*”.¹⁵⁶ Yang dimaksudkan Asimow adalah ciri kekuasaan yang dijalankan bukan kelembagaan ataupun fungsinya.

Mustaqim selanjutnya berpendapat dengan merujuk pandangan Jimly Asshiddiqie, bahwa Organ Negara Independen hakikatnya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Artinya dengan adanya penyematan posisi “*quasi*” terhadap lembaga independen, menjadikan lembaga Independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif.¹⁵⁷ Jika kita formulasikan maka kelembagaan KPK ialah Organ Negara Independen, yang karakternya *quasi eksekutif* namun sebenarnya terlepas dari kekuasaan eksekutif disertai dengan fungsinya tidak terikat sama sekali. Sehingga KPK sama sekali tidak mengenal superioritas dalam internal maupun eksternal kelembagaannya. Dengan demikian kedudukan KPK menjadi jelas sebagai Lembaga Negara Independen yang tidak berada dalam superioritas Lembaga kekuasaan manapun.

Keberadaan KPK selain alasan kebutuhan Lembaga Pemberantasan Korupsi sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Juga disebabkan keinginan untuk mengembalikan *trust public* terhadap Negara dalam pemberantasan korupsi. Selain itu secara lebih lengkap, pembentukan Lembaga-Lembaga Negara mandiri termasuk KPK di Indonesia menurut Luthfie Yazid dilandasi oleh 5 hal penting.¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Jimly asshidqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hlm. v-vi. Lihat dalam Darul Huda Mustaqim, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Lembaga Negara Independen*, Badamai Law Journal, Vol. 4, Issues 1, Maret 2019, Hlm. 122.

¹⁵⁸ *Ibid.*

- a. Tidak adanya kredibilitas Lembaga-Lembaga yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit diberantas;
- b. Tidak independennya Lembaga-Lembaga Negara yang telah ada sebelumnya karena alasan tertentu tunduk pada kekuasaan tertentu;
- c. Ketidak mampuan Lembaga-Lembaga yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal dan eksternal;
- d. Adanya pengaruh global yang menunjukkan kecenderungan beberapa Negara untuk membentuk Lembaga-Lembaga Negara ekstra yang disebut sebagai Lembaga Negara mandiri atau Lembaga Pengawas yang dianggap sebagai kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang sudah ada telah menjadi bagian dari system yang harus diperbaiki;
- e. Adanya tekanan dari Lembaga-Lembaga Internasional untuk membentuk Lembaga-Lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Demikianlah pentingnya keberadaan Lembaga Negara Independen untuk membangun sistem hukum pemberantasan korupsi. Kedudukan KPK dalam rangka menjalankan fungsi *trigger mechanism* merupakan jalan yang ditempuh pada aspek perbaikan kelembagaan pemberantasan korupsi. Sinergisitas Kepolisian dan Kejaksaan beserta KPK adalah semangat utama dalam poros penegakan hukum pemberantasan korupsi. Keberadaan KPK bukan sebagai rival keduanya melainkan meneguhkan peran Negara pada aspek pemberantasan korupsi. Sehingga jelas

blueprint hendak diarahkan kemana masa depan pemberantasan korupsi dan peran KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi.

BAB III

**POLITIK HUKUM KELEMBAGAAN KPK PASCA UNDANG-UNDANG
NO. 19 TAHUN 2019 PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR
30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA KORUPSI DAN DINAMIKA KELEMBAGAAN KPK DALAM
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

**A. Politik Hukum Kelembagaan KPK Menurut UU No. 30 Tahun 2002
Tentang KPK**

1. Kedudukan Kelembagaan KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ini didirikan berdasarkan undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setelah KPK berdiri banyak orang berharap pada KPK agar bisa menyelesaikan berbagai kasus korupsi dan mendorong terbentuknya pemerintahan yang bersih. Selama ini, pemerintahan selalu di selimuti korupsi yang sudah mengakar lama. Kondisi tersebut membuat tatanan kehidupan dan perekonomian Negara terganggu bahkan karakter birokrat dan masyarakat juga menjadi rusak.¹⁵⁹

Menyebut KPK anak kandung reformasi tidaklah berlebihan. Kekecewaan terhadap rezim dimasa lalu¹⁶⁰ membuat Bangsa Indonesia sadar tentang pentingnya pemberantasan korupsi dibawah sebuah lembaga

¹⁵⁹ Burhanuddin Abe & Faisyal, *Antasari KPK & Belita Cinta Segi Tiga*, (Yogyakarta: Idola QTA, 2009), hal. 1-4.

¹⁶⁰ Korupsi yang dilakukan dengan kekuasaan yang ada. Mengintervensi lembaga pemberantasan korupsi, bahkan mengakhiri nyawa lembaga pemberantasan korupsi yang dirasa mengganggu kepentingan kekuasaan.

independen, modern dan terpercaya. Disadari tidak relevan lagi untuk tidak melibatkan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Konsep lembaga negara independen menjadi jembatan antara Negara dan Masyarakat untuk bersama-sama dalam memberantas korupsi. TAP MPR XI/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN sebagai komitmen reformasi terhadap pemberantasan korupsi dirasa belum juga dapat direalisasikan. Olehnya itu dibuatlah TAP MPR VIII/MPR Tahun 2001 Tentang. Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang secara eksplisit pada pasal 6 TAP MPR *a quo* menyebutkan nomenklatur “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.

Apabila melihat suasana kebatinan politik saat itu, bermula dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Dalam konsideran menimbang disadari betapa pentingnya memunculkan Lembaga Negara Independen dalam pemberantasan korupsi. Sebagaimana dikemukakan dalam TAP MPR *a quo* terlihat jelas kegelisahan terhadap wajah pemberantasan korupsi yang suram akibat lemahnya peran lembaga pemberantasan korupsi di masa transisi reformasi. Konsideran menimbang TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 menyebutkan:

- a) Permasalahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang melanda bangsa Indonesia sudah sangat serius, dan merupakan kejahatan

yang luar biasa dan menggoyahkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan berNegara;

- b) Sejak tahun 1998, masalah pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai salah satu agenda reformasi, tetapi belum menunjukkan arah perubahan dan hasil sebagaimana diharapkan;
- c) Terdapat desakan kuat masyarakat yang menginginkan terwujudnya berbagai langkah nyata oleh pemerintah dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara lainnya dalam hal pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- d) Pembaruan komitmen dan kemauan politik untuk memberantas dan mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme memerlukan langkah-langkah percepatan.

Harus diakui bahwa antusiasme elemen masyarakat begitu tinggi menyambut reformasi. Ekspektasi terhadap reformasi diharapkan dapat menciptakan suatu kesempatan bagi Indonesia untuk keluar dari masa otoriter menuju pembangunan sistem ekonomi dan politik yang demokratis, transparan, dan dapat diandalkan. Euforia dan optimisme, transisi menuju demokrasi berlangsung dalam kondisi yang sulit. Kepercayaan politik pada pemerintahan dan institusi-institusi pemerintah, termasuk militer, sangat

rendah¹⁶¹. Maka tidak mengherankan poin C TAP MPR VIII/2000 menyebutkan ‘kuatnya desakan’ masyarakat.¹⁶² Sebenarnya hal ini menunjukkan krisis kepercayaan terhadap lembaga Negara konvensional dijawab dengan memunculkan lembaga pemberantasan korupsi dengan model konsep Lembaga Negara Independen. Jadi TAP MPR VIII/2000 sebenarnya memberi alternative lain dengan memilih lembaga bernama KPK.

Tuntutan masyarakat agar aspirasi reformasi seputar pemberantasan korupsi segera direalisasikan menjadi roh tersendiri bagi TAP MPR VIII/2000. Memang TAP MPR XI/1998 hanya meletakkan pondasi awal. Belum memberikan gambaran format kelembagaan pemberantasan korupsi yang bagaimana harus digunakan. Untuk memperjelas arah pemberantasan korupsi, maka perlu memberi kejelasan cetak biru kelembagaan pemberantasan korupsi. Demi menjaga amanah reformasi dalam bidang pemberantasan korupsi, MPR yang terdiri dari fraksi partai politik tentu tidak akan mengambil resiko kehilangan kepercayaan dimasyarakat. Traumatis kejadian 1998 jatuhnya orde baru masih membekas. Semacam menjadi pelajaran politik sendiri bagi Negara agar tidak bermain-main dengan rakyat. Segera menyadari hal tersebut, MPR tentu akan segera mengakomodasi tuntutan melahirkan kelembagaan pemberantasan korupsi

¹⁶¹ Internasional IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, (Jakarta: IDEA, 2000), hlm. 34.

¹⁶² Krisis ekonomi 1998 saat itu dipahami terjadi akibat korupsi orde baru beserta kroninya disebabkan lemahnya peran lembaga pemberantasan korupsi. Dukungan politik secara otoriter dianggap menjadikan lembaga Negara termasuk lembaga yang menangani pemberantasan korupsi berafiliasi dengan kekuasaan orde baru.

yang jelas arah dan komitmennya. Hal ini kemudian dituliskan dalam TAP MPR VIII/2000 dengan menyebutkan:

Pasal 1

Rekomendasi Arah Kebijakan ini dimaksudkan untuk mempercepat dan lebih menjamin efektivitas pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait.

Disadari bahwa TAP MPR XI/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas dan bersih dari KKN hanya memuat ketentuan pokok saja. Sekedar menegaskan komitmen Negara terhadap upaya pemberantasan korupsi. Belum menyebutkan secara eksplisit penamaan dan bentuk lembaga yang akan dibentuk dan diberikan kewenangan secara khusus memberantas korupsi. Olehnya itu dalam rangka mempertegas arah pemberantasan korupsi, nama lembaga pemberantasan korupsi tersebut secara eksplisit diakomodir melalui TAP MPR VIII/2000. Disinilah muncul awal mula nomenklatur Komisi Pemberantasan Korupsi. Disebutkan dalam pasal 2 TAP MPR VIII/2000:

Pasal 2

Arah kebijakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme adalah:

- 1) Mempercepat proses hukum terhadap aparat pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara Negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum.*
- 2) Melakukan penindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap semua kasus korupsi, termasuk korupsi yang telah terjadi di masa lalu, dan bagi mereka yang telah terbukti bersalah agar dijatuhi hukuman yang seberat-beratnya.*

- 3) *Mendorong partisipasi masyarakat luas dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak yang berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara Negara dan anggota masyarakat.*
- 4) *Mencabut, mengubah, atau mengganti semua peraturan perundang-undangan serta keputusan-keputusan penyelenggara Negara yang berindikasi melindungi atau memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme.*
- 5) *Merevisi semua peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan korupsi sehingga sinkron dan konsisten satu dengan yang lainnya.*
- 6) *Membentuk Undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:*
 - a. **Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;**
 - b. *Perlindungan Saksi dan Korban;*
 - c. *Kejahatan Terorganisasi;*
 - d. *Kebebasan Mendapatkan Informasi;*
 - e. *Etika Pemerintahan;*
 - f. *Kejahatan Pencucian Uang;*
 - g. *Ombudsman.*

Pada hakikatnya politik hukum kelembagaan KPK dalam konsideran UU 30/2002 menunjukan cetak biru kelembagaan KPK dalam UU 30/2002 adalah sengaja didesain dengan bentuk Lembaga Negara Independen. Memiliki tugas memberantas korupsi dengan melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat diartikan dengan diberikannya kesempatan terbuka bagi putra-putri Indonesia yang berasal dari khalayak umum untuk ikut serta memberantas korupsi.¹⁶³ Selain itu, Sebagai institusi pemberantasan korupsi, di UU 30/2002 KPK memiliki segudang konsep kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi yang terbukti kualitas kinerjanya.

¹⁶³ Biasanya KPK melalui program indonesia memanggil, sebuah open recruitment yang dilakukan untuk memperoleh sumber daya manusia (SDM) dari unsur masyarakat.

Dibawah UU *a quo* terbukti kinerja KPK dipandang efektif dalam pemberantasan korupsi sesuai dengan yang diharapkan.¹⁶⁴

KPK merupakan institusi penegak hukum yang memperoleh kewenangan secara atributif (melalui UU). UU memberikan kekhususan pada KPK sebagai organ yang disertai kewenangan bersifat substansial. Yaitu hak memerintah berdasarkan faktor-faktor yang melekat pada diri pemimpin atau lembaga, seperti tradisi, sakral, kualitas pribadi dan instrumental, boleh mengambil alih kewenangan lembaga pemberantasan korupsi yang lain, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang yang berlaku.¹⁶⁵ Modal kewenangan penting yang dimiliki tidak diberikan kepada lembaga pemberantasan korupsi lainnya. Sehingga ini menggambarkan bahwa cetak biru kelembagaan KPK yang dimaksud dalam UU 30/2002 ingin membangun lembaga yang kuat tapi diimbangi *check and balances* dalam pemberantasan korupsi dengan lembaga lainnya.

Sebab pelajaran dimasa lalu tentang suramnya peran lembaga pemberantasan korupsi. Menyadarkan bahwa Tindak Pidana Korupsi merupakan salah satu masalah yang sangat serius. Sebagai suatu Tindak pidana yang dapat membahayakan stabilitas serta keamanan bagi masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, ekonomi dan juga politik

¹⁶⁴ Setya Novanto (Ketua DPR RI), Imam Nahrawi (Menpora), Irman Gusman (Ketua DPD RI), Idrus Marham (Menteri Sosial), merupakan sederet pejabat Negara yang ditetapkan tersangka oleh KPK hingga memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Ini belum termasuk swasta pemberi suap korupsi, perusahaan yang ditetapkan tersangka hingga didakwa di pengadilan. Tidak luput juga gubernur, bupati dan walikota yang melakukan korupsi ditindak oleh KPK.

¹⁶⁵ Philipus M. Hadjon, et. Al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010). hlm. 11.

serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas, karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Tindak pidana korupsi merupakan ancaman terhadap cita-cita bangsa, yaitu menjadi bangsa yang adil dan makmur.¹⁶⁶ Maka tidak mengherankan jika cetak biru kelembagaan pembentukan KPK di dalam UU 30/2002 menuntut lembaga KPK pada dua hal yang paling utama. Yaitu adanya lembaga independen yang bertugas memberantas korupsi, dan mengakhiri krisis ekonomi rakyat yang menjadi penyebab keadilan serta kemakmuran sulit tercapai. Semangat itu tergambarkan dalam konsideran menimbang UU 30/2002 yang menyebutkan:

- a) Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan Negara, perekonomian Negara, dan menghambat pembangunan nasional;
- b) Lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;

¹⁶⁶ Evi Hartati, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 9.

- c) Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, perlu dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Korupsi dirasakan telah menghambat perekonomian Negara. Stabilitas keuangan Negara menjadi taruhannya. Betapa tidak, akibat korupsi Negara dapat mengalami defisit keuangan yang menimbulkan krisis moneter. Ketidak optimalan peran lembaga pemberantasan korupsi merupakan sebab mundurnya pemberantasan korupsi. Maka lembaga dan penegak hukum pemberantasan korupsi perlu bekerja secara profesional. Makna professional ialah melepaskan diri dari segala bentuk penajajahan kepentingan penguasa. Kemudian makna lembaga pemerintah dalam konsideran UU 30/2002 diatas yang dirasa tidak efektif dan efisien adalah Kepolisian dan Kejaksaan. Padahal dua institusi tersebut kedudukannya berada dibawah Presiden sebagai kepala pemerintah pusat. Artinya dukungan politik dari Presiden sangat terbuka untuk diberikan kewenangan yang kuat dalam pemberantasan korupsi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Bercermin dari pengalaman Kepolisian dan Kejaksaan,

pembentuk UU 30/2002 menyadari betul bahwa pemberantasan korupsi yang dilakukan dibawah kekuasaan pemerintah tidak dapat diandalkan.¹⁶⁷

UU 31/1999 merupakan bagian dari wujud melaksanakan amanat TAP MPR XI/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, yang menjadi bagian dari konsideran mengingat dalam UU 31/ 1999. Uniknya UU ini tidak hanya mengatur hukum materiil namun juga menyebut nama lembaga sebagai bagian dari yang akan menegakkan UU 31/1999 yakni KPK. UU 31/1999 Pasal 43 menyebutkan (1) Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (2) Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat; (4) Ketentuan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggungjawaban, tugas dan wewenang, serta keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Undang-undang.

Terlihat jelas Pembentuk UU 31/1999 menyadari bahwa tidak cukup hanya menghadirkan instrument hukum materiil pemberantasan korupsi

¹⁶⁷ Kalangan umum meyakini krisis ekonomi 1998 merupakan puncak dampak korupsi yang dilakukan rezim orde lama dan orde baru.

saja. Namun lebih dari itu, perlu lembaga independen yang menegakkan hukum formil secara cepat dan kredibel. Baik dari aspek manusianya maupun lembaga itu sendiri harus independen dalam memberantas korupsi. Olehnya itu dipilihlah konsep Lembaga Negara Independen, Sebagaimana disebutkan dalam UU/30/2002 bahwa:

Pasal 3

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Frasa “*kekuasaan manapun*” dalam pasal 3 tersebut adalah kekuasaan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun. Sebab dibalik gagalnya Lembaga Pemberantasan Korupsi dimasa lalu salah satu alasannya lembaga tersebut dikoptasi oleh unsur kekuasaan eksekutif (Presiden).¹⁶⁸ Maka sebagai pengalaman dimasa lalu, KPK sangat tidak dianjurkan berada dibawah kendali pemerintah. Dalam arti harus keluar dari kekuasaan konvensional.

Sebab secara jujur harus diakui, Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu

¹⁶⁸ Penjelasan UU 30/2002 Tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.

lembaga khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.¹⁶⁹

Kompleksitas kejahatan korupsi mustahil dapat dicari jalan keluarnya untuk dapat diselesaikan hanya dengan pendekatan parsial. Dalam ketentuan hukum internasional, korupsi sebagai kejahatan luar biasa merupakan akibat adanya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) yang telah mengoyahkan sendi-sendi kehidupan berNegara.¹⁷⁰ Sehingga penanganannya Harus mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Yakni diperlukan penanganan yang melibatkan institusi penegak hukum yang modern, berintegritas dan kredibel serta yang paling penting nilai independensi kelembagaan. Maka kehadiran KPK adalah untuk menjawab persoalan tersebut, dengan melakukan pemberantasan korupsi sebagaimana seharusnya sebuah lembaga independen yang dipercaya dalam pemberantasan korupsi. Mekanisme kerjanya dilakukan dengan merespon secara cepat, menindak berdasarkan UU yang berlaku dan mampu dipertanggung jawabkan. Hal tersebut sangat mungkin dilakukan sepanjang tugas pemberantasan korupsi dilakukan secara serius dan jauh dari *conflict of interest*. Selain itu dibutuhkan juga *political will* dari Negara agar memberikan dukungan serta kepercayaan pada KPK. Bukan malah

¹⁶⁹ Penjelasan Umum UU 30/2002 tentang KPK.

¹⁷⁰ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana korupsi*, (Jakarta: sinar grafika, 2008, cet. Kedua) hal. 28.

mengerogoti kewenangan yang dimiliki KPK. Bahkan sampai membangun wacana akan mengembalikan kewenangan pemberantasan korupsi pada Kepolisian dan Kejaksaan saja. Kepercayaan dalam pemberantasan korupsi yang hanya mengandalkan Kepolisian dan Kejaksaan hanyalah mengulang kembali sejarah dimasa lalu. Seakan bernostalgia dengan kegagalan, maka penanganan secara bersama-sama Kepolisian-Kejaksaan dengan melibatkan KPK sebagai *supporting organ* sangatlah tepat.

Khittah atau garis awal perjuangan pembentukan KPK harus di ingat. Bahwa KPK dibentuk dalam rangka kebutuhan pemberantasan korupsi yang harus dilakukan secara cepat disertai dengan integritas dan kredibilitas. Demi menuntaskan persoalan stagnansi Kepolisian dan Kejaksaan yang mengemban tugas memberantas korupsi maka dibentuklah KPK. Kepolisian dan Kejaksaan dirasa belum mampu menjawab kebutuhan reformasi untuk mempercepat penanganan korupsi. KPK sebagai lembaga yang juga menjalankan fungsi mendorong atau memberi stimulus (*trigger mechanism*) bagi Kepolisian dan Kejaksaan memiliki kewenangan pencegahan dan penindakan yang didalamnya terdapat fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Dengan kewenangan tersebut, Dua puluh tahun semenjak reformasi, KPK mampu membuktikan menjadi lembaga yang dapat diandalkan dalam pemberantasan korupsi. Sejalan dengan itu, muncul berbagai diskursus mengenai kedudukan dan kewenangan KPK dalam sistem ketataNegaraan. Sebagai lembaga yang baru berdiri, KPK memiliki kewenangan dan kontribusi yang besar dalam pemberantasan tindak pidana

korupsi.¹⁷¹ Terlebih dalam UU 30/2002, kasus yang sedang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan bisa diambil alih oleh KPK. Dengan demikian KPK dapat memainkan peranan penting dalam suatu kasus korupsi yang tidak jelas penanganannya. Secara eksplisit UU 30/2002 menegaskan kewenangan tersebut dengan menyebutkan:

Pasal 8

(2) Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan.

Logika hukum kelembagaan KPK dalam konteks melakukan *trigger mechanism* terhadap lembaga pemberantasan korupsi lainnya, tentunya keberadaan KPK adalah sebagai pengawas (*watchdog*) terhadap Lembaga Pemberantasan Tindak Korupsi yang telah ada.¹⁷² Baik Kepolisian, Kejaksaan dan lembaga lainnya. Dalam pelaksanaan pengawasan, KPK dapat melakukan penganbil alihan perkara dari institusi Kepolisian dan Kejaksaan. KPK menjalankan fungsi pengawasan mengenai pelaksanaan kewenangan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Maka tidak berlebihan jika penulis menyebutkan bahwa KPK ini adalah lembaga terakhir yang diandalkan dalam pemberantasan korupsi.

¹⁷¹Tim penyusun Laporan Penelitian Politik Hukum Penguatan Kewenangan Kpk Dalam Sistem KetataNegaraan.

¹⁷² Pendapat Akhir Fraksi PKB DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 29 Nopember 2002, hlm.2 dalam Febri Diansyah Emerson Yuntho Donal Fariz, laporan penelitian, Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Indonesia Corruption watch, hlm. 25.

Konsekuensi yuridis apabila KPK secara kelembagaan telah mengambil alih kasus yang ditangani Kepolisian ataupun Kejaksaan maka Kepolisian dan Kejaksaan tidak berwenang lagi menangani suatu kasus yang ditangani KPK.¹⁷³ Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan KPK diharapkan akan menjadi ‘ramuan’ bagi Kepolisian dan Kejaksaan dalam menangani suatu kasus korupsi. Setidaknya gambaran yang dapat diperoleh dari peran KPK adalah, menjadi lembaga terakhir yang turun tangan jika Kepolisian dan Kejaksaan belum mampu memberantas korupsi. Kewenangan KPK menunjukkan bahwa korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), tidak bisa ditangani hanya dengan mengandalkan lembaga dibawah pemerintah. Melainkan perlu lembaga seperti KPK yang secara professional, modern dan terpercaya berada diluar pemerintah. Ditambah dengan KPK diuntungkan karena begitu leluasa, tidak bisa diintervensi oleh pihak manapun.

UU 30/2002 dalam rangka untuk memerangi tindak pidana korupsi mengkategorikan korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Konsekuensi logisnya ialah, Kewenangan yang diberikan saat mengkategorikan Korupsi secara luar biasa tentu penanganannya pun harus dilakukan dengan tidak biasa-biasa saja. Maka KPK diberi tambahan kewenangan yang tidak dimiliki institusi lain yaitu:¹⁷⁴

- 1) Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;

¹⁷³ Evi hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: sinar grafika, 2012), hlm. 18.

¹⁷⁴ Totok Sugiarto, *Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum Vol.18, No.1 Juni 2013, hlm. 190.

- 2) Memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang berpergian keluar negeri;
- 3) Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- 4) Memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- 5) Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi terkait;
- 6) 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 diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- 7) Meminta bantuan interpol Indonesia atau instansi penegak hukum Negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- 8) Meminta bantuan Kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

2. Koordinasi dan Supervisi

Implikasi dari definisi pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi diantaranya melalui upaya koordinasi dan supervisi dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁵ Menjadikan pemberantasan korupsi menjadi luas cakupannya. Tidak selamanya pemberantasan korupsi berkaitan dengan menangkap sebagaimana pandangan umum dimasyarakat. Penangkapan adalah upaya terakhir yang dilakukan dalam hal korupsi terjadi dan sudah tidak bisa dicegah. Namun diluar penangkapan ada mekanisme koordinasi dan supervisi dalam pemberantasan korupsi yang harus dilakukan KPK sebelum akhirnya melakukan penindakan. Dalam hal ini menangkap dan menaikkan status hukum seorang yang diduga melakukan korupsi.

Desain tersebut sengaja dibentuk dalam UU 30/2002 sebagai bentuk kewenangan preventif yang dapat dilakukan KPK. Sebagaimana termuat dalam Pasal 6 huruf a, b, c UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Disebutkan bahwa:

- a) Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b) Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;

¹⁷⁵ Pasal 1 UU 30/2002 Tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.

- c) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Malayu S.P. Hasibuan berpendapat bahwa: “koordinasi adalah kegiatan mengarahkan, mengintegrasikan dan mengkoordinasikan unsur-unsur manajemen dan pekerjaan-pekerjaan para bawahan dalam mencapai tujuan organisasi.¹⁷⁶ Bila merujuk draf penjelasan pasal 6 UU KPK 30/2002, yang dimaksud koordinasi adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK memberikan pengarahan, pedoman, petunjuk, atau melakukan kerjasama dengan instansi terkait dengan kegiatan pemberantasan korupsi dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan public berpotensi korupsi.¹⁷⁷ Kegiatan Koordinasi KPK dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana dilakukan dengan:¹⁷⁸

- 1) Mengkoordinasi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- 2) Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 3) Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;

¹⁷⁶ Marwan Was, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (bogor: penerbit ghalia Indonesia, 2014), hlm. 59.

¹⁷⁷ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: sinar grafika, 2008, cetakan kedua) hlm. 28.

¹⁷⁸ Pasal 6 UU 30/2002 Tentang KPK.

- 4) Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 5) Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Setelah melakukan koordinasi KPK juga memiliki kewenangan supervisi. Secara konsep maupun teknis penanganan perkara koordinasi dan supervisi dilakukan secara bersamaan. Melakukan tugas koordinasi dan supervisi haruslah didukung oleh semua pihak, baik lembaga penegak hukum maupun lembaga pemerintah lainnya yang melaksanakan fungsi pelayanan publik. Mustahil suatu koordinasi dan supervisi berjalan baik apabila tidak ada dukungan dari masing-masing lembaga.¹⁷⁹ Dalam melakukan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:¹⁸⁰

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

¹⁷⁹ Syahrul, *Koordinasi Dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Mencegah Dan Memberantas Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal JOM, Fakultas Hukum, Volume II, Nomor 1 Februari 2015, hlm. 3.

¹⁸⁰ Mangun Sosiawan, *Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi (The Role of Corruption Eradication Commission (KPK) in Corruption Prevention and Eradication)*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Vol. 19 No. 4, Desember 2019, hlm. 11.

- 3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi 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 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak diterimanya permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 4) Penyerahan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan Kepolisian dan kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Supervisi memang secara umum ditujukan untuk seluruh lembaga pemerintah yang kuat diduga berpotensi melakukan korupsi. Namun selain itu kewenangan supervisi oleh KPK juga dimaksudkan pula untuk meminimalisir penyalahgunaan kewenangan polisi dan jaksa dalam melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dibaca dalam konsideran UU 30/2002 yang menyebutkan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi maksimal, untuk itu perlu kehadiran lembaga lain yang bisa menangani secara efektif, efisien, profesional dan berkesinambungan.¹⁸¹ Maka posisi kewenangan Koordinasi dan supervise adalah dalam rangka mendorong

¹⁸¹ Jeane Neltje Saly, *Harmonisasi Kelembagaan Dalam Penegakan Hukum Tipikor*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No.1 Maret 2007, hlm. 14.

agar partisipasi Lembaga pemberantasan korupsi lainnya beserta pencegahan korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Model dan Mekanisme Perekrutan Penyidik

Secara kelembagaan KPK diberi kewenangan yang melebihi kepolisian dan kejaksaan, dalam rangka memperpendek jalur birokrasi¹⁸² untuk proses penanganan perkara korupsi. Salah satu peran KPK yaitu melakukan penyidikan yang selama puluhan tahun lamanya, di bawah kepolisian dan kejaksaan dianggap kurang berdaya dalam memerangi korupsi.¹⁸³

KPK dalam perekrutan tenaga penyidik diperkenankan mengangkat dan memberhentikan penyidik. Meskipun kemudian untuk penyidik tersebut tetap berasal dari Kepolisian atau Kejaksaan. Namun KPK diberikan kewenangan untuk menyeleksi, mengangkat dan memberhentikan. Artinya KPK punya keleluasaan untuk membangun manajemen system penangkatan penyidik yang berbeda dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Bahkan bagi penyidik yang berasal dari lembaga Negara diluar KPK wajib berhenti sementara. Sehingga status penyidik KPK merupakan penyidik independen.

Penyidik KPK memang memiliki keistimewaan tersendiri, berbeda dengan penyidik di institusi lembaga penegak hukum lainnya. Penamaan

¹⁸² Pemberantasan korupsi harus dilakukan secara efisien agar dapat bekerja secara efektif. Birokrasi yang berbelit-belit terbukti menghambat proses penegakan hukum oleh lembaga pemberantasan korupsi.

¹⁸³ *Ibid.*

penyidik KPK disebut sebagai penyidik independen yang diangkat dengan tidak terikat pada UU Kepolisian maupun KUHAP. Melainkan secara *lex specialist* diatur dalam UU KPK itu sendiri. Kewenangan pengangkatan penyidik oleh KPK tersebut disebutkan secara eksplisit dalam UU 30/2002, dengan bunyi ketentuan:

Pasal 45

(1). Penyidik adalah Penyidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 39

(3) Penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi, diberhentikan sementara dari instansi Kepolisian dan Kejaksaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Tujuan daripada perlunya penyidik independen adalah semata-mata untuk menghindari *conflict of interest* antara lembaga asal seorang penyidik dengan KPK. Sebab hal tersebut dapat mempengaruhi kinerja penyidik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Pembentuk UU 30/2002 menyadari, kegagalan pemberantasan korupsi di masa lalu akibat lemahnya integritas kepolisian dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemberantasan korupsi.

Budaya atasan-bawahan korps kepolisian, merupakan suatu rahasia umum yang kerap terjadi di tubuh kepolisian. Parahnya jika penyidik kepolisian bertugas di KPK kemudian yang melakukan korupsi adalah pimpinan kepolisian atasan asal lembaganya, maka sangat membuka peluang *conflict of interest*, tidak bisa dihindari. Maka disaat seperti inilah

penyidik independen memang menjadi keniscayaan atau sebuah keharusan dalam kelembagaan KPK.

B. Politik Hukum Kelembagaan KPK Menurut UU No. 19 Tahun 2019 Tentang KPK

1. Kedudukan kelembagaan KPK

Penuh dengan penolakan publik, UU 19 Tahun 2019 perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, menuai persoalan pelibatan publik dalam proses pembentukan UU tersebut. Tidak dilibatkannya masyarakat sipil dalam pembahasan pembentukan UU 19/2019 memunculkan sikap resistensi yang menjadi bola liar ditengah publik. Bahkan jamak dipahami UU 19/2019 tersebut tidak dibuat sesuai dengan kajian ilmiah (naskah akademik) dan tidak melalui proses pembahasan substansial mengenai apa yang seharusnya diatur dalam UU 19/2019. Penulis hendak secara obyektif menilai kebenaran tersebut. Setelah menelusuri risalah rapat pembahasan dan pengesahan UU 19/2019 di tahun 2019, memang harus diakui tidak ada pembahasan serius seputar substansi UU 19/2019. Kalaupun dibahas maka waktunya pun bisa berlarut-larut, sehingga sulit sekali untuk mengesahkan dengan waktu cepat. Sedangkan untuk naskah akademik memang ada, naskah akademik tersebut dibuat jauh sebelum pengesahan UU 19/2019.

Penelusuran penulis diperkuat dengan mengecek risalah rapat pembahasan pengesahan UU 19/2019 yang diselenggarakan mulai tanggal 13-16 Februari tahun 2019. Rapat tersebut dihadiri Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Fraksi Partai Golongan Karya (Golkar),

Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Fraksi Partai Demokrat (Demokrat), Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Partai Nasdem (Nasdem) dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).¹⁸⁴ Pembahasan diselenggarakan dengan tertutup secara berturut-turut. Penulis meyakini pembahasan hanya berbicara seputar kesepakatan-kesepakatan kepentingan politik pragmatis diantara fraksi yang hadir. Terlebih pengesahan UU 19/2019 memang terkesan buru-buru disahkan. Secara hukum formil perubahan legislasi,¹⁸⁵ tentu tidak cukup waktu untuk membahas substansi pasal perubahan UU 30/2002 dengan sungguh-sungguh dalam waktu yang terbilang sangat singkat.

Pendapat demikian terkonfirmasi, yakni dikuatkan kebenarannya. Saat UU 19/2019 dituduh tanpa proses pengkajian ilmiah. Pemerintah yang diwakili Yasonna Laoly selaku Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) membantah pembahasan pemerintah dan DPR mengenai revisi Undang-Undang 30/2002 Tentang KPK dibahas secara terburu-buru. Menkumham mengatakan pemerintah dan DPR telah menyusun naskah akademik revisi UU 30/2002 jauh sebelum memasuki tahun 2019. Draf revisi perubahan UU

¹⁸⁴ Tim penyusun, Risalah Rapat Panitia kerja RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Tanggal 13-16 September 2019 Tahun Sidang: 2018 – 2019, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Hlm. 1.

¹⁸⁵ Misalkan DPR harus melakukan rapat dengar pendapat, konsiyering dan harmonisasi regulasi terkait. Kemudian rapat harus diselenggarakan secara kuorum, mulai dari kuorum ditingkat pengusulan oleh komisi sampai dengan paripurna. Dengan interval waktu yang tidak cepat.

30/2002 sejatinya sudah disiapkan sejak 2012 dan dibahas berkala pada 2015 dan 2017 di DPR, namun selalu ditolak publik. Tidak ada perubahan yang substansial sehingga isinya relatif sama. Hal yang aneh meskipun revisi Undang-undang KPK masuk dalam program legislasi nasional (prolegnas) prioritas. Yang berarti DPR dan Pemerintah masih punya waktu yang panjang untuk membahas. Bukan malah terkesan buru-buru disahkan. Alasan pemerintah karena putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang rumpun eksekutif (KPK masuk rumpun eksekutif) sudah cukup jelas sehingga tidak membutuhkan pembahasan lagi. Itulah alasan DPR mengesahkan revisi Undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Perjalanan revisi ini berjalan singkat. Sebab, DPR baru saja mengesahkan revisi UU KPK sebagai inisiatif DPR pada 6 September 2019. Dengan demikian, hanya butuh waktu sekitar 11 hari hingga akhirnya UU KPK yang baru ini disahkan.¹⁸⁶ Memang terlihat jelas pembentuk UU seperti sedang kejar-kejaran dalam pengesahan UU 19/2019. Hal tersebut menunjukkan dalam perjalanan pengesahan UU tersebut terlihat jelas, kepentingan antar elite politik baik di pemerintah maupun DPR sama-sama menginginkan UU KPK 30/2002 diganti dengan UU KPK 19/2019.

RUU tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (RUU KPK) yang kemudian kita kenal dengan UU 19/2019 sudah masuk dalam

¹⁸⁶ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Menkumham: Dibilang Naskah Akademik RUU KPK Tak Ada, Yang Benar Aja!", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/19472341/menkumham-dibilang-naskah-akademik-ruu-kpk-tak-ada-yang-benar-aja>.

Prolegnas sejak Tahun 2011 melalui keputusan DPR RI No.02B/DPR/II/2010-2011. Kemudian masuk kembali pada Prolegnas Tahun 2015-2019, yang menjadi prioritas Tahun 2016 pada urutan 37 dimana Draft RUU dan Naskah Akademiknya disiapkan oleh DPR RI. UU 19/2019 merupakan usulan inisiatif anggota DPR RI yang sudah ditandatangani oleh 40 anggota DPR RI dan disetujui oleh pimpinan DPR RI. Selanjutnya DPR RI melakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah dibahas secara intensif dan mendalam oleh PANJA dalam konsinyering tanggal 8 Februari 2016.¹⁸⁷

Maka tidak mengherankan sebenarnya jika pembahasan risalah rapat yang benar-benar membahas substansi materi UU KPK tersebut bukan ditahun 2019 sebagai tahun pengesahan. Melainkan benar-benar dibahas secara substansi dalam rapat pembahasan dengan agenda Perubahan kedua UU 30/2002 tentang KPK pada Selasa, 9 Februari 2016. Diselenggarakan badan legislasi DPR RI Tahun Sidang 2015–2016, Masa Persidangan ke-III.¹⁸⁸ Rapat tersebut menghadirkan Prof. Dr. Romli Atmasasmita & Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H., sebagai pakar. Dipimpin Firman Soebagyo dari Fraksi Gerindra. Adapun peserta rapat terdiri dari Fraksi Partai PDIP, Fraksi Partai GOLKAR, Fraksi Partai GERINDRA, Fraksi Partai DEMOKRAT,

¹⁸⁷ Eka MartianaWulansari, *Politik Hukum Perubahan Kedua UU KPK*, Jurnal Rechstvinding, Tahun 2016, hlm. 3.

¹⁸⁸ Tim Penyusun Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Hlm. 1.

Fraksi Partai PAN, Fraksi Partai PKB, Fraksi Partai PKS, Fraksi Partai PPP dan Fraksi Partai NASDEM.¹⁸⁹ Olehnya itu risalah rapat dengan pendapat umum perubahan atas undang-undang no. 30 tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut menjadi salah satu pijakan utama penulis untuk menguraikan politik hukum kelembagaan KPK pasca UU No. 19 tahun 2019 perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK.

Keinginan DPR dan Pemerintah untuk mengesahkan UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tidak terbendung. Mayoritas fraksi di DPR menghendaki UU 30/2002 diganti. Sikap yang sama dengan DPR juga ditunjukkan oleh Presiden Joko Widodo yang menandatangani dan mengirimkan surat Presiden (surpres) terkait revisi Undang-Undang KPK kepada DPR. Dengan terbitnya surpres ini, pemerintah setuju untuk membahas revisi UU 30/2002 bersama DPR. Surpres tersebut berisi penjelasan dari Presiden bahwa Presiden telah menugaskan menteri untuk membahas revisi UU 30/2002 bersama DPR.¹⁹⁰

Salah satu *musabab* untuk mengubah UU 30/2002 karena usianya yang sudah cukup lama. Sehingga dirasa perlu melakukan perubahan terhadap UU tersebut. UU 30/2002 yang sudah lama usianya diyakini oleh pembentuk UU memiliki beberapa persoalan yang harus dirumuskan ulang. Sebagaimana pendapat romli atmasasmita yang mengemukakan bahwa

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ "Setujui Pembahasan Revisi UU KPK, Jokowi Sudah Kirim Surpres ke DPR", <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/11/19372191/setujui-pembahasan-revisi-uu-kpk-jokowi-sudah-kirim-surpres-ke-dpr>.

Persoalan-persoalan yang muncul selama ini dalam kelembagaan KPK perlu diubah dalam suatu UU yang baru. Ada beberapa hal yang harus diubah. Usia UU 30/2002 yang sudah 12 tahun tidak diubah, seharusnya perlu diadakan perbaikan-perbaikan. Perubahan UU merupakan sesuatu hal yang Wajar. Tidak perlu merasa risih, sampai mengeluarkan pernyataan proses revisi melemahkan.¹⁹¹ Pendapat romli tersebut mengkritisi sikap antipati terhadap proses perubahan UU 30/2002. Bagi romli perubahan suatu UU tidak perlu dianggap sebagai sikap menghendaki lemahnya kewenangan KPK.

Secara ekstrim dalam mengkritisi pihak-pihak yang menanggapi revisi UU 30/2002 sebagai upaya melemahkan kewenangan KPK ada anggota fraksi yang memberi pernyataan dengan membandingkan proses pembentukan UU 19/2019 dengan kitab suci agama. Syarif Abdullah Alkadrie dari fraksi Nasdem mengungkapkan, Undang-undang bukanlah sebuah Al Quran, bukan kitab suci, bukan Injil. Yang tidak bisa memiliki kesalahan. Seolah-olah UU ini yang terbaik dan tidak bisa diganti. Padahal kalau dilihat dari filosofi hukum itu sendiri bahwa hukum itu memberi keadilan. Sehingga tentu kita berharap apa yang dilakukan, ini cenderung moral, kalau tidak ada batasan, manusia itu cenderung lebih akan menggunakan kekuasaan.¹⁹² Pendapat ini memberi pandangan bahwa UU

¹⁹¹Tim Penyusun Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi....., *Op. Cit*, Hlm.10.

¹⁹² *Ibid.* Hlm. 12.

30/2002 tidaklah lepas dari kesalahan. Sehingga melakukan revisi UU merupakan hal yang wajar.

Sejalan dengan beberapa pendapat diatas, Al Muzzammil Yusuf dari fraksi PKS juga mengungkapkan sikap setuju dengan revisi UU 30/2002. Dengan alasan pembentukan UU KPK yang baru menjadi keniscayaan. Menurutnya secara filosofis Perubahan UU memberi sebuah kepastian dalam kehidupan termasuk dalam konteks penataan sebuah Negara. Waktu adalah bagian dari proses penyelesaian setiap masalah. Oleh karena itu ketika berbicara reformasi dengan segala dinamikanya, setelah tahun ke-18 melewati reformasi tentu banyak hal yang perlu kita koreksi dalam konteks tata keNegaraan kita, tidak terkecuali persoalan lembaga KPK. KPK bagian dari kekuasaan sehingga potensial disalahgunakan. Sebagaimana diungkapkan Lord Acton, *“power tend to corrupt absolutely”*, kekuasaan itu punya kecenderungan untuk dikorupsi maka kekuasaan absolut lebih besar lagi tingkat korupsinya. Jangan sampai sikap menolak perubahan terhadap UU 30/2002 juga merupakan bagian sikap korupsi yang absolut.¹⁹³

KPK dalam melaksanakan kewenangannya dibawah rezim UU 30/2002 terbukti berhasil dan diakui oleh pembentuk UU 19/2019. Hanya saja pelaksanaan kewenangan KPK selama ini dirasa masih harus dibenahi melalui perubahan UU 30/2002. Demikianlah pendapat Arsul Sani dari Fraksi PPP yang berpendapat, KPK memang seringkali dipahami seperti sebuah lembaga *super body*. Sebagai sebuah lembaga penegak hukum, yang

¹⁹³ *Ibid.* Hlm. 15.

kewenangannya cukup besar, begitu besar, dan karena itu kemudian dengan kewenangan-kewenangannya itu melakukan kinerja-kinerja atau kerja-kerja pemberantasan korupsi. Dan karena ada *success story*. Jika dilihat dari berbagai referensi beberapa sumber maka di dunia ini ada 3 lembaga anti korupsi yang punya *success story* yang baik, KPK kita, ICAC Hongkong, dan kemudian KPK-nya Korea. Sehingga karena ada *success story* ini maka ketika kita mau menyentuh Undang-Undang KPK dalam konteks ingin mengamandemen maka ini undang-undangnya dipandang seperti sebuah kitab suci. Padahal sebagai sumber hukum, sumber hukum yang lebih tinggi saja Undang-Undang Dasar 1945 sudah 4 kali kita amandemen tetapi begitu Undang-Undang KPK keributannya luar biasa. Tidak seribut ketika isu amandemen Undang-Undang 1945 yang untuk ke-5 kalinya hendak diamandemen sebagai sebuah wacana tidak terlalu dipersoalkan.¹⁹⁴

Persoalan selanjutnya yang mendorong revisi UU 30/2002 harus dilakukan adalah KPK seakan tidak memberdayakan aspek pencegahan. Menurut pakar yang dihadirkan dalam pembentukan UU 19/2019, KPK seharusnya mampu membangun system pencegahan korupsi melalui kewenangan mencegah yang dimilikinya. KPK dianggap kerap kali menyalahi kewenangan perundang-undangan yang berlaku menyangkut prinsip penegakan hukum. KPK yang dibentuk dengan aspek pencegahan dan aspek penindakan dianggap selama ini lebih mengedepankan penindakan. Sebagaimana dikemukakan Andi Hamzah, bahwa seharusnya

¹⁹⁴ *Ibid.* hlm. 17.

tugas KPK itu 70% mestinya pencegahan, 30% penindakan. Mencontoh Korea Selatan yang mengandalkan pencegahan bahkan hampir meniadakan penindakan dan terbukti berhasil. Tidak selamanya pemberantasan korupsi dilakukan dengan mengdepankan penindakan.¹⁹⁵

Harus diakui sepanjang perdebatan antara pakar dan anggota fraksi dalam pembahasan pembentukan UU 19/2019 diatas, isu yang paling mencuat adalah KPK selama dalam rezim UU 30/2002 dianggap sering kali menjalankan kewenangan secara *overlapping*. Pembentuk UU menganggap KPK begitu bebas tanpa kontrol pengawasan. Terlebih pembentuk UU 19/2019 merasa kewenangan menindak yang dimiliki KPK telah menjadikan KPK menjadi singa liar yang hanya mencengkram lawannya tanpa memperhatikan kewenangan mencegah terjadinya korupsi. Padahal pembentuk UU 19/2019 merasa seharusnya KPK mampu membangun system anti korupsi jangka panjang. Dengan melakukan penataan terhadap sistem pemerintahan yang berintegritas, agar terbangun kesadaran kolektif tentang pentingnya menjauhi korupsi bagi penyelenggara Negara dan masyarakat. Hal tersebut disebutkan dalam penjelasan umum UU 19/2019:

“Untuk itu dilakukan pembaruan hukum agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif dan terpadu sehingga dapat mencegah dan mengurangi kerugian Negara yang terus bertambah akibat tindak pidana korupsi. Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam kegiatan pencegahan bukan berarti kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi diabaikan. Justru adanya penguatan tersebut dimaksudkan agar kegiatan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, semakin baik dan komprehensif. Pembaruan hukum juga dilakukan dengan menata kelembagaan Komisi Pemberantasan

¹⁹⁵ *Ibid.* hlm. 22.

Korupsi dan penguatan tindakan pencegahan sehingga timbul kesadaran kepada penyelenggara Negara dan masyarakat untuk tidak melakukan tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan Negara. Kemudian penataan kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUUXV/2017”

Terlihat jelas dalam pembentukan hingga pengesahan UU 19/2019 menunjukkan ada suatu sikap kolektif dari DPR dan Presiden. Suara bulat dalam pengambilan keputusan pengesahan UU 19/2019 memberi isyarat bahwa kepentingan politik eksekutif dan legislative sama-sama menginginkan UU 30/2002 tidak dipertahankan. Meskipun secara jujur harus diakui keputusan politik tersebut dilakukan tanpa doktrin, konsep dan teori hukum yang jelas.

Pergeseran kedudukan kelembagaan KPK pasca berlakunya UU 19/2019 secara konsep dan teori sangat jauh menyimpang dengan bagaimana seharusnya kelembagaan pemberantasan korupsi yang independen, modern dan terpercaya. Mulai dari independensi kelembagaan, Hingga tugas, kewenangan dan perekrutan tenaga penyidik yang tidak lagi independen sangat mempengaruhi bentuk kelembagaan KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi.

Independensi kelembagaan menjadi kian penting menentukan profesionalitas kelembagaan KPK. Didalam UU 19/2019 menempatkan KPK sebagai lembaga Negara dibawah rumpun kekuasaan eksekutif. Sama seperti Kepolisian dan Kejaksaan. Paradigma hukum pembentuk UU benar-benar bergeser 180 derajat, dalam memandang kelembagaan KPK. Kedudukan KPK yang didesain sebagai lembaga yang berada diluar

kekuasaan pemerintah sebagai jawaban atas kegagalan pemberantasan korupsi oleh lembaga sebelumnya secara yuridis mengalami pergeseran. Secara tegas dua pasal dalam UU 19/2019 mengatur, bahwa kelembagaan KPK bukan Lembaga Negara Independen. Arah kelembagaan KPK di dalam rezim UU19/2019 dalam kedudukannya disebutkan secara eksplisit tidak lagi merupakan Lembaga Negara Independen. Secara jelas Pasal (1) dan (3) UU 19/2019 menyebutkan:

Pasal 1

(3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini.

Pasal 3

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Penjelasan pasal *a quo* mendefinisikan bahwa yang dimaksud "lembaga Negara" adalah lembaga Negara yang bersifat sebagai *state auxiliary agency* yang masuk dalam rumpun eksekutif.¹⁹⁶ Melihat penjelasan demikian, pembentuk UU ingin menggabungkan teori Lembaga Negara Independen dengan teori pemisahan kekuasaan yang dalam penjelasan teori awal kita kenal dengan istilah "*new sparation of power*". Hanya saja pembentuk UU tidak cermat, sebab *new sparation of power* dimaksudkan untuk tidak memaksakan Lembaga Negara Independen harus

¹⁹⁶ Penjelasan UU 19/2019.

berpijak pada kewenangan organ utama yang genusnya ada dalam *trias politica*. Melainkan dapat berdiri sendiri berbarengan dengan organ Negara utama. Dalam kata lain memberikan ruang bagi Lembaga Negara Independen dalam suatu konsepsi *trias politica* yang terkesan kaku, sehingga kekuasaan Negara nantinya bercabang lebih dari tiga kekuasaan. Yakni Eksekutif, legislative, yudikatif dan Lembaga Negara Independen.

UU 19/2019 hendak membangun *Check and balances* dalam mengawasi kelembagaan KPK. Namun disaat bersamaan justru terjadi kegagalan dalam membangun konsepsi pengawasan terhadap kelembagaan KPK. Pengawasan harusnya dibangun bukan dengan menjadikan organ *trias politica* sebagai pengawasnya. Melainkan dibuatkan pengawasan internal seperti komite pengawasan dalam struktur kelembagaan KPK tanpa mengurangi nilai independensi KPK. Artinya mekanisme pengawasan dilakukan dengan tidak mengawinkan konsep Lembaga Negara Independen dengan *trias politica* sebagai organ pengawasan. Logika hukum demikian sebenarnya *inheren* dengan penjelasan dalam UU 19/2019 mengenai independensi KPK. Secara eksplisit penjelasan umum UU 19/2019 menyebutkan bahwa:

*“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "kekuasaan manapun" adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.”*¹⁹⁷

¹⁹⁷ *Ibid.*

Melihat penjelasan umum UU 19/2019 diatas sebenarnya pembentuk UU secara tidak langsung menyadari KPK tidak boleh dicampuri oleh kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif. Namun entah mengapa justru dibangun konsep pengawasan berlapis dalam kelembagaan KPK yang tidak saja melibatkan eksekutif (Presiden) tapi juga legislative (DPR). Selain diawasi dewan pengawas, KPK juga anehnya setiap tahun harus menyampaikan laporan tahunan kepada Presiden sebagai bentuk pengawasan eksternal. Untuk DPR dan BPK mungkin bisa saja dilakukan dengan alasan DPR sebagai lembaga yang merupakan representasi wakil rakyat dan BPK sebagai kekuasaan Negara dalam mengawasi keuangan KPK. Namun yang menjadi aneh dewan pengawas yang merupakan perpanjangan tangan Presiden di KPK, dirasa kurang mewakili pengawasan Presiden. Sehingga ditambah lagi tetap melaporkan laporan tahunan kepada Presiden. Pertanyaannya, bukankah keberadaan dewan pengawas merupakan representasi Presiden di KPK. Mengapa bukan dewan pengawas saja yang secara langsung melapor kepada Presiden. Terlihat jelas konsep pengawasan terhadap KPK dengan desain yang dibangun UU 19/2019 sebenarnya seolah menganggap KPK harus diawasi secara total karena menjadi sumber masalah pemberantasan korupsi.

Melepaskan KPK dari belenggu kekuasaan eksekutif, sebenarnya merupakan sebuah keharusan. Hal ini di latar belakang dari penjelasan historis sebelumnya bahwa beberapa kewenangan KPK sebenarnya merupakan kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan yang belum optimal

dalam memberantas korupsi, diambil alih oleh KPK.¹⁹⁸ Hanya saja sudah tidak relevan lagi mengaitkan konsep Lembaga Negara Independen dengan model *supporting organ* setelah berlakunya UU 19/2019, yang mengeser paradigma hukum konsep kelembagaan KPK menjadi lembaga eksekutif.

Berpijak pada pendapat William F. Fox, Jr., yang mengungkapkan bahwa suatu komisi Negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh *Congress*.¹⁹⁹ Maka pasal (1) dan pasal (3) UU 19/2019 sebagai produk legislasi, yang menegaskan nomenklatur KPK sebagai sebuah lembaga negara dalam rumpun eksekutif adalah menunjukan KPK secara kelembagaan bukanlah lembaga negara independen.

Harus diakui KPK tidaklah sepenuhnya sejalan dengan konsep lembaga negara independen. Sejak dari awal pendiriannya hingga saat ini, pimpinan KPK yang proses pemilihannya di DPR dan dilantik oleh presiden sudah sangat menunjukan tidak mungkin secara personal komisioner pimpinan KPK terlepas dari intervensi kekuasaan diluar KPK. Namun yang dapat dilakukan adalah mengurangi kadar intervensi yang terlalu tinggi dari eksekutif. Sebab kadar intervensi yang terlalu besar, akan sangat merusak independensi kelembagaan KPK itu sendiri. Hal ini dapat kita lihat dari kemunculan dewan pengawas KPK, yang menurut pasal 37 E UU 19/2019

¹⁹⁸ Kepolisian dan Kejaksaan tidak saja menangani kewenangan pemberantasan korupsi namun juga persoalan hukum lainnya. Salah satu kewenangan yang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan namun dialihkan ke KPK adalah dalam hal pemberantasan korupsi.

¹⁹⁹ Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem ketataNegaraan dalam Perspektif Teori The New Separation Of Power (Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 dan No.40/PUU-XV/2017)*.....Op.cit.

diangkat dan dipilih langsung oleh presiden. Tidak ada yang menjadi persoalan saat diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Persoalan kemudian muncul saat dewan pengawas diberikan kewenangan *pro-justicia*. Ini tentu menyalahi kodratnya yang sedari awal tujuan dibentuknya adalah untuk mengawasi personal manusia di KPK, dalam hal ini menegakan kode etik.

Sejak dalam tahapan legislasi perdebatan mengenai dewan pengawas sedari awal dalam pembahasan pembentukan UU 19/2019 memang menuai polemik. Publik menilai keberadaan dewan pengawas, hanyalah bagian dari skenario melemahkan institusi KPK. Pasalnya dewan pengawas yang harusnya hanya mengawasi dan menegakan kode etik malah dibekali kewenangan *Pro-Justicia* layaknya penegak hukum. Sebagaimana disebutkan dalam UU 19/2019, bahwa dewan pengawas KPK bertugas dalam hal:

- 1) Mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 2) Memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
- 3) Menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 4) Menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai

Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;

- 5) Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- 6) Melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. (2) Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Andi Hamzah berpendapat bahwa keberadaan dewan pengawas tidak perlu diadakan. Dewan pengawas yang berasal dari unsur Presiden dapat membuat birokrasi baru, badan baru, anggaran baru, Kantor baru, orang baru. Pengawasan terhadap KPK sudah cukup dilakukan Presiden dan parlemen DPR. Sebagai lembaga independen bukan berarti KPK tidak bisa diawasi terbukti selama ini setiap akhir tahun ada pertanggung jawaban ke DPR. Memang sebuah lembaga pemberantasan korupsi harus seperti itu. Andi menceritakan pengalamannya saat mengunjungi Malaysia, Thailand dan hongkong, yakni KPK di Malaysia diawasi oleh Perdana Menteri. Untuk di Thailand diawasi oleh Senat. di Hongkong KPK diawasi oleh Kepala Otoritas Hongkong. Sidney, New South Wales yang mengawasi

adalah gubernur Negara bagian. Untuk Australia, karena di Australia disetiap Negara bagian punya KPK sendiri, ada yang tidak punya, ada yang punya.²⁰⁰ Pendapat andi Hamzah tersebut menegaskan KPK diawasi secara eksternal oleh Presiden dan DPR dalam rangka mekanisme *check and balances*, tanpa adanya dewan pengawas.

Memang benar KPK tidak mungkin dilepaskan dari unsur Presiden dan DPR. Presiden lah yang memberi pengesahan terhadap pimpinan KPK juga memberi anggaran. Sehingga peran Presiden begitu besar terhadap kelembagaan KPK. Begitupun dengan DPR sebagai wakil rakyat, dengan kewenangan konstitusional pengawasan yang dimilikinya. Pengawasan DPR kepada KPK adalah bentuk pelaksanaan amanat konstitusi. Namun pengawasan tersebut bukan berarti sampai menyentuh aspek teknis penanganan perkara. Sebab hal tersebut akan mengganggu independensi kelembagaan. Seharusnya Untuk pengawasan internal dapat dilakukan oleh suatu komite etik yang dibentuk dari internal KPK dengan melibatkan tokoh masyarakat misalnya. Sedangkan Pengawasan eksternal cukup dengan melaporkan setiap tahunnya laporan pertanggung jawaban kepada Presiden, DPR dan BPK. Tidak perlu sampai membentuk dewan pengawas yang merepresentasikan Presiden dalam kelembagaan KPK.

Sehingga tidak relevan lagi membentuk suatu dewan pengawas karena mekanisme pengawasan pemerintah saat ini sudah berjalan. Pendapat andi

²⁰⁰Tim Penyusun Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.....*Op. Cit*, hlm. 6.

hamzah tersebut diperkuat dengan pendapat romli atmasasmita. Romli mengemukakan, pembentukan Undang-Undang KPK itu sebagai perintah dari Pasal 43 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi No. 31 Tahun 1999 Pasal 43 ayat (2), di situ disebutkan perlu dibentuk KPK dengan unsurnya terdiri dari pemerintah dan masyarakat. Pada waktu itu pembentuk UU beserta ahli yang hadir setuju bahwa KPK juga melibatkan unsur pemerintah. Saat itu yang terpikir adalah yang biasa mengelola persoalan penanganan kasus itu Polisi dan Jaksa. Oleh karena itu didalam UU 30/2002 frasa Polisi dan Jaksa disebut dengan tegas. Artinya keterwakilan eksekutif sudah diwakilkan dengan keberadaan jaksa dan polisi sebagai bagian dari pemberantasan korupsi di KPK. Sedangkan untuk pengawasan kinerja cukup dengan laporan tahunan KPK ke Presiden, DPR dan BPK.²⁰¹

Salah satu kewenangan dewan pengawas yang menjadi pembahasan adalah mengenai penyadapan. Romli atmasasmita dalam hal ini menolak dewan pengawas memiliki kewenangan memberi izin menyadap. Alternative lain terkait izin menyadap dapat diserahkan ke pengadilan. Namun romli berpendapat lebih sepakat jika izin menyadap diserahkan ke pimpinan KPK sedangkan untuk pengawasannya dilakukan oleh Dewan Pengawas yang melakukan kontrol.²⁰² Kedua argumentasi dari pakar yang dihadirkan tersebut (Romli Atmasasmita dan Andi Hamzah), ingin

²⁰¹ *Ibid.* hlm. 9.

²⁰² *Ibid.*

meletakkan KPK dalam pengawasan yang ketat. Terlebih isu *abuse of power* begitu mengemuka saat pembahasan pembentukan UU 19/2019 tersebut. Namun untuk pengawasan para pakar menolak dewan pengawas diberikan kewenangan *pro-justicia*.

Menanggapi persoalan kewenangan mengeluarkan izin penyadapan pada dewan pengawas. Syarif Abdullah Alkadrie dari Fraksi Partai Nasdem mengemukakan bahwa, filosofi hukum adalah hukum itu memberi keadilan. Maka hukum diharapkan cenderung bermoral. Sebab Kalau tidak ada batasan, manusia cenderung menggunakan kekuasaan. Tentu ini harus dikontrol supaya kekuasaan tidak menjadi *abuse of power* sehingga memang ini merupakan satu hal yang harus berkaitan dengan Undang-Undang KPK ini. Tentu memang bagaimana untuk supaya yang pertama berkaitan dengan revisi terhadap hak penyadapan itu. Karena penyadapan menurut informasi dari media, terhembus isu dapat menjadi pesan-pesan pihak yang berkepentingan.²⁰³ Sudah seharusnya penyadapan dilakukan dengan koridor pengawasan. Pendapat syarif memberi penegasan kewenangan dewan pengawas harusnya dilakukan hanya dalam rangka mengawasi penyadapan bukan mengeluarkan izin.

Menurut penulis dewan pengawas menjadi kian penting dalam melakukan pengawasan. Sebab sebuah lembaga yang dijalankan oleh manusia tentu berpotensi berbuat salah. Namun dengan catatan format kelembagaan dewan pengawas berada diluar kekuasaan lembaga KPK. Kita

²⁰³ *Ibid.* hlm. 12.

ketahui bersama KPK setiap tahunnya membuat laporan kepada Presiden tentang kinerja selama satu tahun. Maka dewan pengawas bisa dibentuk dalam rangka mewakili Presiden mengecek kebenaran laporan KPK tersebut. Sehingga tidak terbangun birokrasi yang memperumit kinerja kelembagaan KPK. Dewan pengawas tidak perlu memiliki kewenangan *pro-justicia*, cukup fokus terhadap pengawasan kinerja kelembagaan KPK. Jika mekanisme pengawasan demikian dijalankan maka sebenarnya KPK juga terbantuan.

Ternyata format kelembagaan seperti yang penulis maksud mengenai dewan pengawas muncul dalam pembahasan revisi UU 30/2002. Dikemukakan oleh Romli Atmasasmita bahwa untuk mekanisme pengawasan atas dewan pengawas, bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung. Tidak ada Dewan Pengawas dalam struktur organisasi KPK. Dewan pengawas merupakan pengawasan diluar struktur KPK dalam hal ini dibawah Presiden. Sehingga Presiden langsung mendengar pertama mengenai KPK dari Dewan Pengawas, untuk melihat kinerjanya dan bagaimana integritas kelembagaan KPK. Sehingga Presiden bisa mengambil keputusan jika muncul suatu persoalan. Romli secara tegas mengatakan, Keberadaan dewan pengawas menjadi terpaksa harus diadakan. Karena pengalaman masa lalu, pengalaman KPK jilid III putusan pra peradilan kasus Budi Gunawan sudah menunjukkan bahwa KPK tidak *accountable*. Romli memberi contoh lain mengapa dewan pengawas menjadi sedemikian penting, ada sekitar 36 tersangka yang ditetapkan

tersangka dengan bukti permulaan yang tidak jelas. Sehingga dewan pengawas dalam hal ini sangat dibutuhkan. Sehingga nantinya Sepanjang ada Dewan Pengawas yang diberi kewenangan yang cukup kuat, KPK menetapkan seorang tersangka tanpa SP3 asal Dewan Pengawas betul-betul melaksanakan pengawasan.²⁰⁴

Mengenai independensi dewan pengawas, benar-benar memunculkan kekhawatiran ditengah publik. Persoalan yang paling ditakutkan dari keberadaan dewan pengawas adalah rawan di salah gunakan oleh Presiden yang tidak mungkin terlepas dari intrik kepentingan. Sebagaimana dikemukakan Firman Soebagyo dari fraksi Fraksi Golkar. Dewan Pengawas memang menjadi penting namun juga dipertanyakan oleh sebagian publik dan juga anggota Badan Legislasi DPR RI. Ketika dewan Pengawas itu juga diangkat oleh Presiden ini juga ada pandangan-pandangan apakah nanti suatu saat ini juga tidak menjadi alat kekuasaan. Sehingga sebelum mengganti UU 30/2002 perlu dilakukan harmonisasi cara pandang, supaya kekhawatiran tersebut menjadi clear dengan mempunyai pandangan yang sama akan dewan pengawas.²⁰⁵ Pendapat firman demikian sangat relevan dengan konteks penataan kelembagaan KPK agar diperjelas terlebih dahulu bagaimana cetak biru kelembagaan KPK yang akan dibangun dalam UU/19/2019. Utamanya dalam persoalan kewenangan dewan pengawas.

²⁰⁴ *Ibid.* hlm. 11.

²⁰⁵ *Ibid.* hlm. 11.

Artinya persoalan dewan pengawas menjadi penting dalam mengawasi kinerja KPK. Namun tidak berarti merusak independensi KPK. Pendapat demikian dikemukakan Al Muzzammil Yusuf dari Fraksi PKS. Menurut muzamil, ada seseorang yang sudah tahunan hingga sampai mati masih berstatus sebagai tersangka. Seakan dibiarkan tanpa pengawasan yang ketat dari internal KPK untuk memberikan kepastian hukum kepada seseorang yang sudah ditetapkan tersangka. Sehingga diperlukan pengawasan agar kasus serupa mengenai status tersangka bertahun-tahun yang melekat pada diri seseorang tidak terulang. Dalam hal inilah perlu memunculkan dewan pengawas. Namun disaat bersamaan muncul pertanyaan jika yang mengusulkan Dewan Pengawas, memilih dan mengangkat diserahkan kepada Presiden. Kemudian harus bertanggung jawab kepada Presiden, bukankah hal tersebut memunculkan persoalan serius. Karena tidak menutup kemungkinan dewan dapat menjadi alat politik. Kalau kita menginginkan KPK bekerja secara independen, tidak bertanggung jawab kepada DPR atau Presiden, mengapa tidak Dewan Pengawas dalam konteks yang sama. Artinya untuk menjaga independensi dewan pengawas sebenarnya tidak perlu melapor kepada Presiden. Sehingga pemilihan Dewan Pengawas persis seperti pemilihan ketua KPK. Presiden menseleksi, DPR memilih. Dewan Pengawas juga begitu, Presiden menseleksi, DPR memilih. Mekanisme pengawasan dewan pengawas adalah menjaga independensi KPK dan bertanggung jawab langsung kepada publik. Sehingga nantinya dewan pengawas benar-benar bekerja dalam

koridor menegakan kode etik pimpinan dan pegawai KPK. Sebab jika dewasa diseleksi oleh Presiden, dipilih oleh DPR, dan bertanggung jawab kepada Presiden maka posisi Presiden akan diuntungkan. Memunculkan ketimpangan, mengarah pada *Executive heavy*.²⁰⁶

Perdebatan mengenai dewan pengawas memberikan gambaran atas politik hukum pembentukan UU 19/2019 memang tanpa melalui cetak biru yang jelas. Belum sinkronnya pendapat hukum dari pembentuk UU menunjukkan konsepsi dewan pengawas tidak dilandasi dengan argumentasi bagaimana seharusnya kelembagaan pemberantasan korupsi yang independen dibangun. Keberadaan dewan pengawas adalah bentuk intervensi politik *riil* kekuasaan eksekutif yang di support DPR menjadikan independensi KPK kian tidak jelas. Padahal sebagai sebuah *extra ordinary crime* sudah seharusnya format kelembagaan pemberantasan korupsi di KPK dilakukan secara cepat, efisien dan tidak berbelit-belit proses penegakannya. Ini diakui dalam penjelasan umum UU 19/2019, sebagai berikut:

“Tindak Pidana Korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan Negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Meningkatnya Tindak Pidana Korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan berNegara pada umumnya. Tindak Pidana Korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua Tindak Pidana Korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai

²⁰⁶ *Ibid.* hlm. 15.

kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa. Maka dalam upaya pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Dengan berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga Pemerintah Pusat yang mempunyai tugas dan wewenang dalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”²⁰⁷

Tulisan tebal pada penjelasan umum diatas penulis maksudkan untuk melihat bentuk inkonsistensi pembentuk UU 19/2019. Disatu sisi menginginkan pemberantasan korupsi yang dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Namun disisi lain justru menunjukan KPK sebagai lembaga pemerintah pusat. Secara history alasan pembentukan KPK adalah bentuk antitesis terhadap lembaga pemberantasan korupsi dibawah pemerintah, yang dengan mudahnya di intervensi. Bahkan cenderung dikendalikan dalam penanganan kasus korupsi. Maka secara konseptual untuk mewujudkan pemberantasan korupsi yang optimal, intensif, efektif, professional serta berkesinambungan. Dapat dilakukan dengan memilih format kelembagaan Negara Independen yang jauh dari budaya birokrasi. Bangsa Indonesia mengakui hal tersebut dengan membentuk UU 30/2002, sebagai UU pertama KPK. Maka yang dilakukan pembentuk UU 19/2019 sebenarnya sedang

²⁰⁷ *Ibid.*

memperlihatkan pada masyarakat Indonesia dan pada dunia bahwa bangsa kita tidak sungguh-sungguh dalam pemberantasan korupsi. Semuanya dikompromikan secara politik meskipun miskin konsepsi dan teori akan bentuk kelembagaan pemberantasan korupsi yang seharusnya.

Alasan selanjutnya dibalik pembentukan dewan pengawas²⁰⁸ adalah kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dirasakan kurang efektif, lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, problem Penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta kelemahan belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga memungkinkan terdapat cela dan kurang akuntabelnya pelaksanaan tugas dan kewenangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan

²⁰⁸ Jika alasan pembentukan dewan pengawas akibat tidak optimalnya pengawasan di KPK maka seharusnya dilihat terlebih dahulu dimana letak pengawasan yang tidak optimal tersebut. Pembentuk UU 19/2019 hanya mampu menyebutkan adanya status tersangka yang sudah bertahun-tahun tidak jelas. Namun tidak dikaji alasan dibalik status tersangka yang lama tersebut. Tidak mudah mengungkap suatu kasus korupsi. Kemudian kalau alasan tidak harmonisnya KPK dengan lembaga Kepolisian dan Kejaksaan menjadi alasan dewan pengawas harus dibentuk untuk mengawasi sebab tersebut diinternal kelembagaan KPK. Maka seharusnya yang diperbaiki adalah harmonisasi kewenangan Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Dalam hal ini terlihat jelas, alasan yang tidak substantif dibalik pembentukan dewan pengawas dalam UU 19/2019.

Korupsi.²⁰⁹ Maka pembenahan harusnya dilakukan dengan merekonstruksi ulang hubungan kelembagaan dan pengawasan kinerja KPK. Bukan dengan membentuk dewan pengawas yang justru dapat menghambat penegakan hukum cepat dan akurat yang sebelumnya sering dilakukan KPK.

2. Koordinasi dan Supervisi

Masih dalam kesepahaman yang sama, para pembentuk UU 19/2019 tetap menjadikan koordinasi dan supervisi sebagai kewenangan KPK di bidang pencegahan. Koordinasi dan supervisi merupakan cara untuk menyelesaikan tantangan penanganan kasus-kasus tindak pidana korupsi antara KPK, Kejaksaan dan Kepolisian yang penanganannya harus dikordinasikan, atau jika dianggap perlu dilakukan supervisi. Koordinasi dan supervise menjadi upaya KPK dalam memperbaiki sistem birokrasi di instansi-instansi terkait.²¹⁰ Kewenangan ini menjadi bentuk nyata bahwa KPK juga melakukan pembinaan diluar penindakan. Artinya penindakan merupakan jalan terakhir tatkala suatu perbuatan tidak bisa lagi dicegah, karena memenuhi unsur sebagai suatu tindak pidana korupsi.

Koordinasi dan supervise menjadi ciri khas tersendiri dalam pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK. KPK tidak saja melakukan penindakan, namun pencegahan juga. Pasca pengesahan UU 19/2019 koordinasi mengalami perubahan. Pembentuk UU 19/2019 sedari awal memang menginginkan KPK yang lebih menjunjung tinggi

²⁰⁹ Penjelasan umum UU 19/2019 Tentang Perubahan UU 30/2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

²¹⁰ M. Rudi Hartono, *Tinjauan Yuridis Normatif Peran Kpk Dalam Mencegah Tindak Pidana Korupsi*, jurnal lex specialis, No. 21 Tahun 2015, hlm. 68.

pencegahan. Sehingga dibangun koordinasi tidak saja hanya pada antar sesama lembaga pemberantasan korupsi, namun juga pada pemerintah. Untuk memudahkan penjelasan mengenai persoalan koordinasi tersebut dapat kita lihat dalam dalam table berikut:

Tabel 3 1²¹¹

Perbandingan kewenangan koordinasi sebelum dan sesudah UU 19/2019 diberlakukan

Pasal 6 UU 19/2019	Pasal 6 UU 30/2002
a. tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;	a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
b. koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;	b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
c. monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara;	c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;

²¹¹ Undang-Undang No 19 Tahun 2019 dan Undang-Undang 30 Tahun 2002.

d. supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;	d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
e. penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan	e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.
f. tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”	

Selain koordinasi kewenangan KPK dalam melaksanakan tugas supervisi juga mengalami pergeseran yang sangat substansial. Sebelumnya rezim UU 30/2002 memberikan ruang bagi KPK untuk melakukan supervisi terhadap semua instansi sepanjang menyangkut pemberantasan korupsi, bahkan sekalipun terhadap lembaga yang melaksanakan pelayanan publik.

Artinya tindakan pencegahan melalui supervisi dalam rezim UU 30/2002 sangat dimungkinkan terhadap seluruh instansi. Supervisi menjadi begitu penting sebab melahirkan rekomendasi mengenai dua hal: *pertama*, perbaikan pelayanan administrasi agar menghindari praktik korupsi; *kedua*,

dalam hal terjadinya korupsi terhadap instansi yang di supervisi, bidang pencegahan yang melakukan supervisi dapat secara langsung memberikan rekomendasi ke penyidik KPK maupun kepolisian dan kejaksaan untuk ditindak sesuai dengan mekanisme penegakan hukum pidana.

Namun hal tersebut berbeda dengan UU 19/2019 yang hanya menyebutkan supervisi dilakukan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya sepanjang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi (Kepolisian dan Kejaksaan). Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam table berikut ini:

Tabel 3 2

Perbandingan kewenangan supervise dalam UU 30/2002 & UU 19/2019

Pasal 10 UU 19/2019	Pasal 8 UU 30/2002
(1) Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	(1) Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang 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.

Perbedaan paling mendasar dari UU 19/2019 adalah frasa supervisi terhadap *“instansi yang dalam melaksanakan pelayanan public”* dihapuskan. Supervisi memang dalam asumsi umum kerap kali dipandang sebagai salah satu superioritas KPK yang seolah-olah menjadikan KPK diatas kepolisian dan kejaksaan. Olehnya itu salah satu perdebatan dalam pembentukan UU 19/2019²¹² adalah ingin memperkuat hubungan kepolisian dan kejaksaan. Keinginan pembentuk UU mengkonsolidasikan kelembagaan KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan, dituangkan dalam penjelasan ketentuan umum UU 19/2019 bahwa:

- 1) Mendudukkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai satu kesatuan aparatur lembaga pemerintahan yang bersama-sama dengan Kepolisian dan/atau Kejaksaan melakukan upaya terpadu dan terstruktur dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.
- 2) Menyusun jaringan kerja (networking) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "counterpartner" yang kondusif sehingga pencegahan dan pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan lebih efektif, efisien, terkoordinasi, dan sesuai

²¹² Jika melihat risalah rapat penyusunan RUU revisi UU 30/2002. Saat itu pernyataan-pernyataan keras kerap dilontarkan baik para pembentuk UU maupun ahli yang hadir saat itu (Romli Atmasasmita) mengenai KPK yang dianggap terkesan lebih tinggi daripada kepolisian dan kejaksaan.

dengan ketentuan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

- 3) Mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan penegakan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dengan tidak memonopoli dan menyelisihi tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; dan
- 4) Melakukan kerjasama, supervisi dan memantau institusi yang telah ada dalam upaya bersama melakukan pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²¹³

Koordinasi dan supervise KPK selama dalam rezim UU 30/2002 dirasa tidak begitu berjalan dengan baik. Sebagaimana diungkapkan Irmadi Lubis dari Fraksi PDIP²¹⁴ KPK seharusnya berfungsi melakukan supervisi terhadap sesama lembaga pemberantasan korupsi, termasuk saat akan mengambil alih suatu kasus. Selama ini yang terlihat seluruhnya seakan dikerjakan sampai akhir secara sendiri (memonopoli). Sebagai contoh, alasan kewenangan menyadap diberikan kepada KPK, tujuannya ialah supaya memperoleh alat bukti yang cukup. Kemudian diserahkan kepada Polisi untuk ditangani. Olehnya itu perlu dilakukan supervisi dikoordinasikan dengan Kejaksaan. Nanti kalau memang tidak berjalan sebagaimana mestinya dapat ambil alih. Olehnya itu perlu mendudukan

²¹³ Penjelasan Umum UU 19/2019 tentang KPK.

²¹⁴ Tim penyusun, Risalah Panja RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi....., *Op.Cit*, Hlm. 13.

kembali KPK sebagaimana *on the track-nya* (memberi stimulus atau dorongan) kepada lembaga pemberantasan korupsi lainnya.

Bahkan bergulir pendapat untuk koordinasi dan supervise tidak perlu berujung pada tindakan penindakan dalam pemberantasan korupsi oleh KPK. Romli Atmasasmita berpandangan, KPK sesuai dengan koordinasi dan supervisinya itu lebih baik mencegah dari pada menindak sendiri. Karena KPK hanya ada di pusat, dengan jumlah anggota penyidik yang kurang lebih hanya 70-an tidak terlalu begitu banyak bahkan sangat terbatas, sangat sulit untuk menangani kasus korupsi yang terjadi di seluruh Indonesia. Pendapat romli ini tidaklah dapat dibenarkan. Sebab taring dalam penegakan hukum pemberantasan korupsi, haruslah diiringi dengan kewenangan untuk menindak. Namun penulis memahami hal tersebut, sebab saat membahas pasal mengenai koordinasi dan supervise. Suasana kebatinan pembentuk UU saat membahas pelaksanaan tugas dan fungsi, KPK terkesan *overlapping* dalam melaksanakan kewenangannya. Fungsi koordinasi dan supervise dianggap kerap kali tidak di fungsikan KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan.

3. Model dan Mekanisme Perekrutan Penyidik

Secara idealita Komisi Pemberantasan Korupsi disebut sebagai lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal ini menunjukkan kedudukan KPK memiliki independensi lebih dibandingkan dengan Kepolisian maupun Kejaksaan yang juga berwenang dalam

penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi.²¹⁵ Hal tersebut bergeser setelah adanya UU 19/2019. Kemungkinan merekrut penyidik independen berdasarkan otoritas KPK menjadi hilang.

Tabel 3 3

UU No. 19 Tahun 2019 dan UU No. 30 Tahun 2002

Pasal 45 UU 19/2019	Pasal 45 UU 30/2002
<p>1) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari Kepolisian, Kejaksaan, penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, dan penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi;</p> <p>2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi;</p> <p>3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib</p>	<p>1) Penyidik adalah Penyidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.</p> <p>2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan fungsi penyidikan tindak pidana korupsi.</p>

²¹⁵ Pujiyono, Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Kemandirian Kekuasaan Kehakiman, file:///C:/Users/199209062018012003/Downloads/4167-8947-1-SM.pdf diakses pada 11 Desember 2018.

tunduk pada mekanisme
penyidikan yang diatur
berdasarkan ketentuan hukum
acara pidana.

Keberadaan pasal 45 UU 19/2019 memberi limitasi perekrutan tenaga penyidik di KPK. Berbeda dengan UU 30/2002 memberi ruang yang lebih terbuka bagi tenaga penyidik di KPK dengan memperluas makna penyidik. Secara eksplisit sumber penyidik KPK dibatasi dengan menggunakan instansi lain sebagai asal tenaga penyidik KPK, disebutkan bahwa penyidik KPK berasal dari:

- 1) Kepolisian;
- 2) Kejaksaan;
- 3) Penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang; dan
- 4) Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi.

Penyelidik ataupun penyidik menjadi kehilangan makna independensinya di KPK dalam dua hal. *Pertama*, KPK tidak diberikan kesempatan untuk melakukan perekrutan tenaga penyelidik dan penyidik secara mandiri. KPK masih saja terikat secara teknis yudisial dengan lembaga pemberantasan korupsi diluar KPK. *Kedua*, bagi tenaga penyelidik dan penyidik di KPK tidak harus berhenti sementara dari lembaganya.

Padahal profesionalitas penegak hukum sangat memungkinkan luntur, manakala masih terikat dengan lembaga kekuasaan lainnya.

Kewenangan pengangkatan penyidik secara mandiri oleh KPK memang dipersoalkan dalam pembahasan pembentukan UU 19/2019. Romli atmasasmita berpendapat, KPK tidak boleh mengangkat penyidik sendiri. Alasan romli adalah KPK saat itu menjadi boleh mengangkat penyidik sendiri disebabkan keinginan DPR yang memaksakan penyidik independen ada di dalam kelembagaan KPK, saat pembentukan UU 30/2002. Sehingga untuk menghindari kebuntuan dalam pengambilan keputusan, terpaksa usulan tersebut diakomodasi. Hal tersebut merupakan kompromi politik ketika Tahun 1999- 2002. Konsep mengangkat penyidik sendiri di KPK terus-menerus dilakukan. Dalam perkembangannya tepatnya dalam masa kepemimpinan jilid III KPK, KPK menafsirkan bisa mengangkat penyidik sendiri. Romli berpendapat Hal tersebut terjadi karena ketidak pahaman terhadap history pembentukan KPK. Olehnya itu perlu melakukan perubahan agar KPK tidak dapat mengangkat penyidik sendiri diluar institusi Kepolisian ataupun Kejaksaan.²¹⁶

Pendapat Romli tersebut ingin mempertahankan *status quo* penyidik hanya ada di kepolisian dan kejaksaan. Secara implisit pendapat tersebut mengatakan sumber penyidik KPK secara paten tidak boleh keluar dari dua institusi tersebut. Pendapat demikian tidaklah sepenuhnya benar, logika hukum yang dikemukakan Romli tidak sesuai dengan idealita suatu

²¹⁶ *Ibid.* hlm. 9.

Lembaga Negara Independen yang harus bebas dari intervensi manapun, baik dari aspek kelembagaan maupun personalitas penyidik di KPK.

Pembentuk UU 19/2019 memahami bahwa jika KPK diberi kewenangan mengangkat penyidik sendiri dapat menimbulkan konflik rivalitas antar kepolisian dan KPK, apalagi selama ini KPK dan kepolisian dinilai tidak harmonis. Mengenai hal ini, Firman Soebagyo Fraksi Golkar berpendapat²¹⁷ bahwa semua anggota DPR terutama pengusul revisi UU 30/2002 melihat berdasarkan analisa dari peristiwa ke peristiwa terhadap lembaga KPK dengan Kepolisian terlihat terjadi ketidakharmonisan dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Seharusnya sesama lembaga penegak hukum harus menjalin satu kerja sama yang baik.

C. Dinamika Kelembagaan KPK dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

1. Kedudukan kelembagaan KPK

Perihal kedudukan kelembagaan KPK ada persoalan mendasar yang berubah pasca berlakunya UU 19/2019. Yakni persoalan independensi kelembagaan KPK menjadi hilang.²¹⁸ Padahal independensi adalah keistimewaan yang dimiliki KPK dan tidak dipunyai oleh lembaga Kepolisian dan Kejaksaan. Akan tetapi, dengan berlakunya UU 19/2019, maka KPK bukanlah lembaga yang independen. Keistimewaan ini dihilangkan bahkan dilumpuhkan. Padahal dengan adanya sifat

²¹⁷ Tim penyusun Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi....., Op.Cit. Hlm. 11.

²¹⁸ Lihat pasal 1 dan 3 UU 19/2019

independensi, KPK menjadi lembaga yang beringas, tidak pandang bulu dalam memberantas koruptor. Sehingga banyak para koruptor yang tertangkap, mulai dari pejabat tinggi Negara hingga pengusaha oligarki. Maka dari itu sangat di sayangkan independensi KPK dilemahkan dengan adanya UU 19/2019.²¹⁹

Persoalan menyangkut kedudukan independensi kelembagaan KPK yang bergeser adalah, munculnya dewan pengawas. Dewan pengawas yang dibentuk melalui UU 19/2019 dianggap sebagai wujud perwakilan presiden di dalam kelembagaan KPK. Tidak hanya sekedar mengawasi, dewan pengawas bahkan diberi kewenangan *pro-justicia* oleh UU 19/2019.

Berdasarkan kajian ilmiah naskah akademik perubahan UU 30/2002, keberadaan dewan pengawas KPK dianggap penting. Karena setiap lembaga harus diawasi untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Setiap lembaga Negara dilakukan pengawasan oleh lembaga lain, selama ini hanya KPK yang tidak memiliki lembaga pengawas. Tanpa pengawasan yang efektif, KPK sangat rawan terhadap berbagai bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Dewan pengawas harus diberi wewenang untuk menjaga dan mengawasi KPK agar KPK benar-benar bertindak berdasarkan hukum dan peraturan yang berlaku. Dewan pengawas adalah penjaga *rule of the game*, pengawas kode etik dan independensi KPK. Dewan pengawas tidak mentolerir *underperformance*

²¹⁹Kartika S. Wahyuningrum, Hari S. Disemadi dan Nyoman S. Putra Jaya, *Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?* Jurnal Refleksi Hukum, Vol. 4, No. 2, 2020, Hlm. 241.

dan segala bentuk pelemahan internal KPK. Dewan Pengawas dapat menindak penyidik dan penuntut umum di KPK yang melanggar SOP dalam menangani suatu kasus. Karena itu, dewan pengawas berwenang melakukan evaluasi dan audit kinerja, juga menyarankan *corrective action*. Dewan pengawas dapat menyelidiki mengapa pimpinan KPK tidak segera menahan tersangka. Dewan pengawas tidak berwenang mengintervensi proses penyidikan dan penuntutan yang sedang dilakukan oleh KPK.²²⁰

Konsep dewan pengawas dalam UU 19/2019 tidak berbanding lurus dengan naskah akademik perubahan UU 30/2002. Paradigma hukum terkait dewan pengawas hanya mengawasi personalia etik SDM di KPK, tidak sampai mengurus penegakan hukum. Menariknya justru dewan pengawas KPK, dalam 19/2019 diberikan kewenangan tidak hanya mengawasi soal profesionalitas tetapi juga bersangkutan langsung dengan perkara kasus korupsi. Tentu sangat berbeda dengan naskah akademiknya, yang memberi penjelasan dewan pengawas tidak akan melakukan intervensi penanganan perkara. Namun ketentuan pasal-pasal mengenai dewan pengawas di UU 19/2019 mengenai pemberian izin dewan pengawas ke penegak hukum di KPK hakikatnya telah mengintervensi penegakan hukum.

Tidak mengherankan jika Perihal dewan pengawas paling diperdebatkan dalam pembahasan pembentukan UU 19/2019. Sebab isu yang paling mengemuka adalah eksistensi dewan pengawas yang memiliki

²²⁰ Tim penyusun naskah akademik perubahan Undang-Undang 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

kewenangan *pro-justicia* dapat membuat matahari kembar di KPK. Akan ada dua intrik kewenangan yang tidak menutup kemungkinan berpotensi menimbulkan silang pendapat di internal kelembagaan KPK. Terlebih poin isu persoalan hukum yang paling mengemuka dalam konsep dewan pengawas KPK ini adalah dewan pengawas memiliki kewenangan *pro-justicia* seperti penyadapan misalnya. Lembaga pengawas namun berwenang mengeluarkan izin penyadapan. Jika kita kembali ke konsep awal mengenai tujuan dewan pengawas, makna pengawasan berarti tindakan koreksi atau evaluasi. Memberikan izin berarti menempatkan dewan pengawas bukan sekedar mengawasi namun juga ikut dalam penegakan hukum.

Menjadi sumir keberadaannya, apakah dewan pengawas adalah lembaga yang bertugas mengawasi atau malahan bagian dari pimpinan KPK. Karena yang dapat mengeluarkan izin adalah bagian dari pimpinan lembaga penegak hukum. Misalnya di UU KPK sebelumnya pimpinan KPK yang juga bertugas sebagai penyidik dan penuntut umum berwenang mengeluarkan izin penyadapan. Hal tersebut masih dalam nalar logika yang benar, penyidik KPK sebagai penegak hukum meminta izin kepada pimpinan KPK sebagai atasan yang juga merupakan penegak hukum untuk melakukan penyadapan. Namun penyidik KPK meminta izin kepada dewan pengawas akan menjadi tidak sinkron karena penyidik adalah seorang penegak hukum. Sedangkan dewan pengawas adalah penegak kode etik pimpinan dan pegawai KPK.

Perdebatan mengenai dewan pengawas ini bukan saja saat setelah disahkan menjadi UU. Sedari awal saat dimasukan dalam RUU Perubahan UU 30/2002 yang saat ini menjadi UU 19/2019, pembahasan persoalan dewan pengawas ini memang menuai pro-kontra bahkan menimbulkan resistensi dikalangan masyarakat luas. Sebab dewan pengawas yang merupakan representatif Presiden sebagai kepala eksekutif, dianggap dapat mengamputasi independensi dan kinerja cepat kelembagaan KPK. Sejarah telah membuktikan lembaga pemberantasan korupsi dibawah kekuasaan Presiden²²¹ tidak pernah berhasil. Olehnya itu konsep dewan pengawas yang merepresentasikan kekuasaan Presiden seperti mengulang kembali kesalahan lembaga dimasa lalu, dimana kita pernah meletakkan lembaga anti korupsi secara berulang kali dibawah kekuasaan Presiden.

KPK seharusnya memiliki sistem kerja sendiri yang mandiri tanpa campur tangan pihak lain. Sistem ini merupakan bagian dari sifat independen KPK untuk tetap menjaga kemurnian profesionalitas kelembagaan. Independensi KPK harus diketahui memiliki dua makna, yaitu independensi institusional atau kelembagaan dan independensi fungsional.²²² Dua fungsi tersebut merupakan mekanisme KPK dalam menjalankan independensi secara organisatoris. Agar independensi KPK

²²¹ Ada banyak lembaga pemberantasan korupsi di masa lalu seperti PARAN, KOTRAR Komisi empat budi dan masih banyak lagi, namun kerap kali gagal. Lembaga tersebut berada dibawah kekuasaan presiden sebagai kepala eksekutif. Tanpa alasan yang jelas dengan begitu mudah dimatikan. Hal ini menunjukan tidak tepat seorang presiden yang merupakan actor politik kemudian membawahi lembaga pemberantasan korupsi. Sebab korupsi kerap kali dilakukan oleh kolega maupun kroni presiden.

²²² *Ibid.*

tidak hanya menjadi prinsip umum namun juga terlaksanakan dalam tataran pelaksanaan.

Independensi tersebut merupakan institusional atau kelembagaan memiliki arti KPK sebagai lembaga yang mandiri dan harus bebas dari intervensi oleh pihak lain di luar system. Inilah alasan mengapa KPK memiliki sifat independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya agar tidak dipengaruhi oleh kekuasaan manapun. Jika dikaitkan dengan karakteristik independensi yaitu dari sudut struktural dan fungsional, maka independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hal ini yaitu penyidikan, penyelidikan serta penuntutan yang ditugaskan oleh UU. Jika dilihat dari fungsi dan wewenang KPK tersebut, dapat dikatakan KPK memiliki fungsi eksekutif.²²³

Namun bukan berarti seharusnya KPK bagian dari eksekutif. Karena kekuasaan pengawasan Lembaga Negara Independen secara konsep dan teori tidak di bawah Presiden. Terlepas dari fungsinya yang menjalankan kekuasaan eksekutif maka sifatnya hanyalah irisan kewenangan yang sulit dihindari. Namun secara kelembagaan seharusnya menjadi sebuah Lembaga Negara Independen agar tidak terganggu dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemberantasan korupsi.

Banyak pihak yang mempersoalkan independensi KPK pasca berlakunya UU 19/2019. Hingga melakukan judicial review di MK sebagai upaya hukum untuk menguji konstitusionalitas independensi KPK. Pasca

²²³ *Ibid.*

pengesahan UU 19/2019 yang belum berumur satu tahun, UU *a quo* sudah ramai di uji di MK. UU tersebut dirasa bertentangan dengan UUD 1945, dengan anggapan bahwa mereduksi kewenangan KPK yang membahayakan masa depan pemberantasan korupsi. Berbagai pihak meyakini MK dapat diandalkan menjadi benteng terakhir bagi keberlangsungan KPK yang independen dan terpercaya. MK dengan kewenangannya sebagai *the guardian of constitution* menjadi tempat impian segenap *civil society* bagi konsistennya KPK yang bertaring dalam pemberantasan korupsi. Ada berbagai PUU terhadap UU 19/2019, diantaranya:

- a) Perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019
- b) Perkara Nomor 62/PUU-XVII/2019
- c) Perkara Nomor 70/PUU-XVII/2019
- d) Perkara Nomor 71/PUU-XVII/2019
- e) Perkara Nomor 73/PUU-XVII/2019
- f) Perkara Nomor 77/PUU-XVII/2019
- g) Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019
- h) Perkara Nomor 55/PUU-XVIII/2020
- i) Perkara Nomor 104/PUU-XVIII/2020

Diantara berbagai putusan MK diatas dalam hal ini penulis memilih Perkara Nomor 70/PUU-XVII/2019.²²⁴ Pemohon dalam registrasi Perkara

²²⁴ Penulis memilih putusan tersebut untuk di analisis dan dikaji karena memiliki keterkaitan dengan riset yang dilakukan penulis. Yakni berkaitan dengan fungsi dan kewenangan dewan pengawas yang menjadi bagian dari materi pembahasan dalam sub bab kedudukan lembaga KPK dalam penelitian ini. Sebelum MK membacakan putusan Perkara Nomor 70/PUU-XVII/2019 yang diajukan oleh Universitas Islam Indonesia, penulis mengkritisi kewenangan dewan pengawas yang memiliki kewenangan mengeluarkan izin dalam penyadapan dan penyitaan. Setelah putusan

Nomor 70/PUU-XVII/2019, pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 TAHUN 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dari Universitas Islam Indonesia (UII). Terdiri dari: Fathul Wahid (rektor UII), Abdul Jamil (Dekan Fakultas Hukum UII), Eko Riyadi (Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII), Ari Wibowo (Direktur Pusat Studi Kejahatan Ekonomi (PSKE) Fakultas Hukum UII), Mahrus Ali (Dosen Fakultas Hukum UII).²²⁵

Pemohon meminta kepada MK dalam permohonan (Petitum) materiilnya untuk Menyatakan Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 12B, Pasal 24, Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40, Pasal 45A ayat (3) huruf a, dan Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²²⁶

Argumentasi pemohon tersebut merupakan isu hukum pasca pemberlakuan UU No. 19/2019 yang selama ini berkelindan di publik. Berkaitan dengan kedudukan kelembagaan KPK dan dewan pengawas, MK dalam putusannya menyatakan:²²⁷

MK *a quo* keluar, maka dewan pengawas tidak lagi memiliki kewenangan seperti yang dikritisi penulis dalam riset penelitian ini.

²²⁵ Lihat Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019, Hlm. 1.

²²⁶ *Ibid.* 45.

²²⁷ *Ibid.* 347-348

- Menyatakan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang semula berbunyi “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, ***“Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”***.
- Menyatakan Pasal 12B, Pasal 37B ayat (1) huruf b, dan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Menyatakan frasa “dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas” dalam Pasal 12 C ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “diberitahukan kepada Dewan Pengawas”. Sehingga, Pasal 12C ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang semula berbunyi “Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) yang telah selesai dilaksanakan harus dipertanggungjawabkan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Penyadapan selesai dilaksanakan”, menjadi selengkapnya berbunyi ***“Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) yang telah selesai dilaksanakan harus dipertanggungjawabkan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Penyadapan selesai dilaksanakan”***.
- Menyatakan frasa “tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun” dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “tidak selesai dalam

jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)”. Sehingga, Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang semula berbunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun”, menjadi selengkapnya berbunyi ***“Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).”***

- Menyatakan frasa “harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu” dalam Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja”. Sehingga, Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang semula berbunyi “Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan”, menjadi selengkapnya berbunyi ***“Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan”***.
- Menyatakan frasa “atas izin tertulis dari Dewan Pengawas” dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas”. Sehingga, Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan

Tindak Pidana yang semula berbunyi, “Dalam proses penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas”, menjadi selengkapnya berbunyi ***“Dalam proses penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas.”***

Putusan MK *a quo* sejatinya memberi sedikit keleluasan terhadap KPK untuk bekerja secara cepat dan akurat dengan membatalkan kewenangan mengeluarkan izin dewan pengawas, untuk penanganan suatu perkara. Keberadaan izin ke dewan pengawas tentu membangun birokrasi baru, izin yang rumit. MK mampu menangkap kelalaian pilihan politik hukum pembentuk UU 19/2019 tersebut mengenai dewan pengawas yang memiliki kewenangan *pro-justicia*. MK berani menunjukkan bahwa MK tidak dapat terjebak dengan *open legal policy* yang biasanya menjadi alasan untuk menolak permohonan pemohon.

Terlepas dari keunggulan putusan MK tersebut, MK tidak secara kolektif dalam melihat kompleksitas persoalan UU 19/2019. Status independen KPK melihat dari permohonan pemohon mengharapkan MK mengembalikan marwah independensi KPK yang disebutkan dalam UU 19/2019 sebagai organ eksekutif. Bukannya memperkuat *status quo* KPK sebagai organ negara independen. Malah yang terjadi MK justru memperkuat status KPK sebagai organ eksekutif. MK benar-benar mengubur konsepsi lembaga negara independen dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. MK dalam pertimbangannya mengatakan:

“..... Mahkamah dalam amar putusan akan menyatakan terhadap Pasal 1 angka 3 UU 19/2019 harus dinyatakan

*inkonstitusional secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.*²²⁸

MK seakan ragu-ragu mengatakan KPK adalah lembaga negara independen yang tidak terafiliasi dengan eksekutif. Keragu-raguan tersebut terlihat saat MK mengklasifikasikan KPK sebagai lembaga negara yang masuk dalam kekuasaan eksekutif, namun mengatakan KPK bekerja secara independen. Bagaimana mungkin suatu lembaga negara yang diklasifikasikan sebagai eksekutif dapat melaksanakan tugas dan fungsi secara independen. Sedangkan korupsi mayoritas kerap kali dilakukan oleh lembaga eksekutif dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Secara politis presiden bisa saja tersandera kepentingan politik di DPR, misalnya saat presiden akan mengajukan RUU APBN tentu harus mendapat persetujuan DPR. Hal tersebut relevan dengan sistem pemerintahan kita yang mewajibkan presiden memperoleh persetujuan di DPR dalam hal pengambilan keputusan program nasional yang bersumber dari APBN. Sehingga sangat tidak mungkin presiden dapat terhindar dari *conflict of interest*. Maka terlihat jelas sebenarnya putusan MK ini sangat positivistic, jauh dari pendekatan konsep dan teori hukum.²²⁹

²²⁸ *Ibid.* hlm. 329.

²²⁹ Konsep lembaga negara independen adalah bentuk antitesis dari teori *trias politica* murni montesqueie, yang mengatakan kekuasaan negara hanya ada dalam tiga poros kekuasaan: eksekutif, legislative dan yudikatif. Baik konsep *staat auxiliary body* maupun *agencies theory* sama sekali tidak menghendaki adanya keterlibatan eksekutif dalam kinerja lembaga negara independen.

Perubahan dari lembaga independen menjadi lembaga negara dalam rumpun eksekutif, mempengaruhi kepercayaan public terhadap keseriusan DPR dan Pemerintah dalam agenda pemberantasan korupsi. Berdasarkan Nilai indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia²³⁰ pada tahun 2020 mengalami kemunduran. Setelah mengesahkan UU 19/2019 indeks persepsi korupsi Indonesia justru tidak mampu bertahan ataupun mengalami peningkatan. Indonesia meraih skor 37 Indeks Persepsi Korupsi dari Transparency International Indonesia, menempatkannya di peringkat 102 dari 180 Negara. Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia kini setara dengan Gambia, sebuah Negara di benua Afrika, dan lebih rendah dari Timor Leste dengan skor Indeks Persepsi Korupsi 40 dan berada di peringkat 86. Dengan peringkat ini artinya Indonesia telah turun dari urutan 85 dengan skor 40 yang dicapai di tahun 2019. Di kawasan Asia Tenggara, Singapura menjadi Negara dengan skor IPK tertinggi yakni 85, yang menempatkannya di peringkat 3 dunia, sementara Kamboja menjadi yang terendah dengan skor 21 di peringkat 160.²³¹

Menurut Mahfud MD turunnya indeks persepsi korupsi tersebut setelah ada peristiwa penolakan masyarakat atas upaya pemerintah dan DPR melahirkan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU

²³⁰ IPK berfungsi sebagai parameter untuk melihat pandangan publik secara umum tentang baik tidaknya suatu pemberantasan korupsi di suatu negara.

²³¹ <https://news.detik.com/abc-australia/d-5354807/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-kini-lebih-rendah-dari-timor-leste>, dikutip 2 Juli 2021.

Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²³²

Tidak mengherankan jika Transparancy Internasional Indonesia memberikan Rekomendasi agar kiranya perlu Memperkuat Peran & Fungsi Lembaga Pengawas otoritas anti korupsi.²³³ Lembaga pengawas otoritas harus memiliki sumber daya dan kemandirian yang memadai dalam menjalankan tugasnya agar alokasi sumberdaya tidak dikorupsi dan tepat sasaran. Rekomendasi Transparancy International Indonesia tersebut menunjukkan ada korelasi yang amat kuat antara indeks persepsi korupsi Indonesia yang mengalami kemunduran dengan keberlakuan UU 19/2019. Kemandirian yang dimaksudkan menyangkut independensi kelembagaan KPK.

2. Koordinasi dan Supervisi

Terjadi pergeseran kewenangan KPK dalam melakukan koordinasi dan supervise. Misalnya mengenai koordinasi, setelah UU 19/2019 diberlakukan koordinasi tidak hanya dilakukan oleh sesama lembaga pemberantasan korupsi saja. Melainkan kepada lembaga pemerintahan pula. Padahal secara konseptual frasa koordinasi artinya ada dua instansi yang memiliki kewenangan yang sama, sehingga harus dilakukan koordinasi agar tidak terjadi kekeliruan dalam menjalankan kewenangan.

²³²<https://nasional.kompas.com/read/2021/01/28/16453711/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-turun-mahfud-md-sudah-saya-duga>, dikutip 2 Juli 2021.

²³³ KPK adalah lembaga otoritas yang dimaksud, sebagai *leading sector* lembaga yang memberantas korupsi di Indonesia.

Dapat menjadi tidak relevan jika tugas pemberantasan korupsi KPK dilakukan koordinasi dengan pemerintah atau DPR misalnya. Apalagi banyaknya pelaku korupsi yang berasal dari pemerintah seperti menteri dan kolega politik atau politisi DPR. Maka tidak tepat sebenarnya memberi kewajiban kepada KPK untuk melakukan koordinasi dengan lembaga diluar institusi pemberantasan korupsi. Sebab koordinasi dalam pengertian maupun praktik, digunakan antara dua lembaga yang memiliki kemiripan kewenangan. Bagaimana mungkin KPK berkoordinasi dengan lembaga yang pimpinannya memiliki indikasi dugaan kasus korupsi.

Hal tersebut dapat dilihat saat Ketua KPK, Firli Bahuri bersama empat pimpinan lainnya, yakni Nurul Ghufron, Lili Pintauli Siregar, Alexander Marwata dan Nawawi Pomolango bertemu dengan pimpinan DPR di Gedung Parlemen, pada hari Kamis, 6 Februari 2020. Pertemuan ini menuai persoalan serius lantaran pimpinan DPR yang menemui komisioner KPK di antaranya dua Wakil Ketua DPR, Muhaimin Iskandar dan Azis Syamsuddin yang memiliki hubungan dengan perkara yang sedang ditangani KPK. Muhaimin Iskandar, merupakan saksi kasus dugaan suap proyek Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Muhaimin Iskandar yang juga Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) pernah diperiksa terkait kasus tersebut pada Rabu, 29 Januari 2020. Pemeriksaan Muhaimin Iskandar diduga terkait dengan surat permohonan *Justice Collaborator* (JC) yang diajukan mantan anggota Komisi V DPR dari Fraksi PKB, Musa Zainuddin yang menjadi terpidana kasus suap proyek Kementerian

PUPR. Dalam surat pada akhir Juli 2019 Musa Zainuddin menerima uang sebesar Rp 7 miliar yang diterimanya dari Direktur Utama PT Windhu Tunggal Utama, Abdul Khoir yang tidak dinikmatinya seorang diri. Sebanyak Rp 6 miliar diserahkan kepada Sekretaris Fraksi PKB kala itu, Jazilul Fawaid di kompleks rumah Dinas anggota DPR. Setelah menyerahkan uang kepada Jazilul, Musa mengaku melakukan komunikasi dengan Ketua Fraksi PKB Helmy Faishal Zaini untuk menyampaikan pesan kepada Muhaimin Iskandar bahwa uang Rp 6 Miliar sudah diserahkan lewat Jazilul. Sedangkan Aziz Syamsuddin dilaporkan oleh Komite Anti Korupsi Indonesia (KAKI) ke Lembaga Antikorupsi (KPK). Pelaporan ini berdasarkan pengakuan mantan Bupati Lampung Tengah Mustafa yang menjadi terpidana suap persetujuan pinjaman daerah untuk APBD Lampung Tengah tahun 2018.²³⁴

Penjelasan mengenai dua kasus diatas menunjukan koordinasi yang tidak dilimitasi antar lembaga penegak hukum saja, dapat menjadi ruang untuk terjadinya loby kepentingan perkara. Secara konsep, desain koordinasi yang dibangun dalam UU 19/2019 tidak menjadi persoalan.²³⁵

Namun memunculkan frasa bahwa subyek koordinasi KPK, juga terhadap

²³⁴ <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1261905-sering-sambangi-dpr-pimpinan-kpk-dikritik>, dikutip 2 juli 2021.

²³⁵ Pasal 8 UU 19/2019 Dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang: a. mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; c. meminta informasi tentang kegiatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kepada instansi yang terkait; d. melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang dalam melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan e. meminta laporan kepada instansi berwenang mengenai upaya pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi.

lembaga yang melaksanakan pelayanan publik, memberi ruang bagi pihak yang diduga melakukan korupsi untuk mengganggu independensi KPK.

Selain koordinasi, supervise juga menimbulkan persoalan serius. Keberadaan pasal 10 ayat (1) UU 19/2019 mengenai supervisi, memungkinkan supervisi untuk dihilangkan dalam hal supervise pada Pemerintah, DPR & Mahkamah Agung. Sebab sebelumnya pasal 8 UU 30/2002 menyebutkan supervisi juga dilakukan terhadap instansi pelayanan publik selain terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Sehingga hulu hingga hilir korupsi yang kerap kali terjadi di pemerintahan dapat diketahui. Maka hal demikian tidak dengan pasal 10 ayat (1) UU 19/2019 yang tidak sama sekali secara eksplisit menyebutkan lembaga pelayanan publik.²³⁶

Terlebih pasal 8 ayat (2) UU 19/2019 menyebutkan, “*Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas supervisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden*”. Artinya perpres tersebut Sangat memungkinkan memunculkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dimana Presiden entah di masa kini atau mendatang bisa saja membatasi pemaknaan supervise tidak pada pemerintah dalam arti eksekutif. Hal tersebut sangat memungkinkan sehingga konsekuensi yuridis yang muncul adalah pasal supervise dalam UU 19/2019 dapat disimpangi atau dikecualikan bahwa supervise tidak dapat dilakukan untuk pemerintah.

Padahal melihat korupsi yang terjadi hampir di seluruh sendi elemen kekuasaan pemerintahan. Mulai dari eksekutif, legislative dan yudikatif

²³⁶ Pemerintah, DPR dan Mahkamah Agung merupakan lembaga pelayan publik.

harusnya frasa supervise dalam UU 19/2019 tidak dibatasi hanya kepada instansi yang melakukan tugas pemberantasan korupsi, dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan.

Meskipun memang perlu di pahami, kritik pembentuk UU yang menjadi salah satu dasar pembentukan UU 19/2019 adalah adanya hubungan yang kurang baik antara Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Sehingga suasana yang ada saat pembentukan UU 19/2019 adalah pembentuk UU ingin mengkonsolidasikan kembali Kepolisian, Kejaksaan dan KPK dengan mendesain ulang kewenangan secara seimbang. Namun kesalahan terjadi, karena pasal mengenai supervisi disebutkan secara terbatas hanya pada lembaga yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi.²³⁷

Secara fundamental supervisi sebenarnya justru harus difokuskan pada lembaga pemerintah. Sebab supervisi KPK terhadap kepolisian dan kejaksaan justru menimbulkan kesan bahwa KPK lebih tinggi daripada kepolisian dan kejaksaan. Bukankah semangat pembentuk UU 19/2019 adalah ingin menghilangkan kesan KPK lebih tinggi dari kepolisian dan kejaksaan. Olehnya itu menjadikan KPK sebagai *leading sector* yang melakukan supervisi terhadap kepolisian dan kejaksaan dalam pemberantasan korupsi menjadi tidak tepat. Hal ini sangat berpotensi

²³⁷ Artinya jika disebutkan lembaga yang memberantas korupsi, sudah pasti sangat dimungkinkan untuk ditafsirkan Kepolisian dan Kejaksaan saja yang disupervisi oleh KPK.

menimbulkan penolakan supervisi dari kepolisian dan kejaksaan saat akan di supervisi KPK.

Indonesia corruption watch (ICW) pada tahun 2020 meminta Badan Reserse Kriminal Polri dan Kejaksaan Agung untuk kooperatif terhadap kegiatan supervisi yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kasus suap Djoko Tjandra. Hal itu disampaikan ICW menyusul pernyataan Komisioner KPK Nawawi Pomolango yang menyatakan KPK telah meminta dokumen perkara Djoko Tjandra namun tidak ditindaklanjuti oleh Bareskrim dan Kejagung.²³⁸ Hal ini menunjukkan bahwa supervise KPK dalam UU 19/2019 ternyata tidak juga menyelesaikan persoalan ketegangan yang kerap terjadi antara kepolisian, kejaksaan dan KPK.

3. Model dan Mekanisme Perekrutan Penyidik

Awal mulanya penulis melihat penyidik independen dimungkinkan dalam institusi KPK dengan adanya poin d pada pasal 45 UU 19/2019, yakni KPK dapat mengangkat penyelidik dari internal KPK sendiri. Dengan demikian memungkinkan penyelidik itu direkrut oleh KPK dengan tidak terbatas pada beberapa lembaga lainnya. Lalu setelah memenuhi syarat untuk menjadi seorang penyidik. Penyelidik tersebut diangkat menjadi penyidik jika memenuhi kualifikasi syarat menjadi penyidik. Namun hal

²³⁸ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Polri-Kejagung Diminta Kooperatif terhadap Supervisi KPK dalam Kasus Djoko Tjandra", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/12/15375511/polri-kejagung-diminta-kooperatif-terhadap-supervisi-kpk-dalam-kasus-djoko>, dikutip 2 juli 2021

tersebut terbantahkan dengan adanya pasal 43 UU 19/2019 yang menyebutkan: “Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari Kepolisian, Kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi”.

Dengan munculnya Pasal 43 UU 19/2019 maka memberi batasan instansi yang bisa dijadikan sumber perekrutan tenaga penyelidik. Terbuka kembali system yang memungkinkan untuk merekrut tenaga penyidik secara mayoritas dari kepolisian. Lantas, apa bedanya pemberantasan korupsi di masa lalu yang gagal dibawah kepolisian dengan KPK saat ini. Bukankah salah satu poin penting *blueprint* mengagas KPK adalah untuk mengakhiri rendahnya dan lemahnya integritas kepolisian dalam pemberantasan korupsi.

KPK tidak lagi memiliki kewenangan untuk merekrut tenaga penyelidik dan penyidik secara mandiri tanpa terikat lembaga lain. Padahal konsep perkaderan berjenjang dalam penyelidikan dan penyidikan sangat baik jika diadopsi dalam kelembagaan KPK. Misalnya KPK mengangkat penyelidik diluar kelembagaan Kepolisian, Kejaksaan, KPK dan instansi lainnya. Kemudian diberikan pendidikan dan pengalaman dibidang penyelidikan untuk di naikan status jabatannya menjadi seorang penyidik dengan kewajiban pengalaman menjadi penyelidik di KPK selama waktu tahun yang ditentukan. Inilah yang dimaksud independen, memberi kebebasan seluas-luasnya kelembagaan KPK agar bisa merekrut tenaga penyelidik dan penyidik secara professional. Bahkan pegawai KPK pun

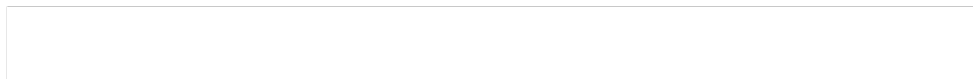
harus bekerja dengan sungguh-sungguh, mengikuti proses seleksi secara fair untuk bisa diangkat menjadi penyidik. Sistem demikian memungkinkan budaya nepotisme yang sering kali terjadi di pemerintahan dalam pengangkatan jabatan terhindarkan. Akibat dari membatasi unsur penyidik hanya pada lembaga tertentu, berarti menutup kemungkinan untuk merekrut tenaga penyidik independen secara kelembagaan. Artinya secara tekstual, UU 19/2019 membuat KPK sudah tidak mungkin mengangkat penyidik sendiri.

Persoalan yang kemudian muncul selain soal perekrutan, adalah penyidik yang berasal dari institusi Kepolisian tidak harus berhenti sementara. Di dalam UU 19/2019 sama sekali tidak memberikan syarat bagi penyidik yang berasal dari lembaga di luar KPK, untuk sementara waktu berhenti. Dengan demikian artinya penyidik yang bertugas di KPK harus tunduk dan patuh terhadap atasannya di lembaga asalnya, karena masih berstatus pegawai aktif.

Padahal saat seorang penyidik tetap berstatus sebagai anggota di instansinya maka *conflict of interest* sangat memungkinkan. Mutasi, sanksi sebagai alat yang biasa digunakan untuk menakut-nakuti bawahan, dapat mempengaruhi independensi kerja penyidik.

Persoalan lain mengenai penyidik KPK yang berasal dari kepolisian adalah rendahnya integritas penyidik yang berasal dari kepolisian. Sebagaimana dikemukakan oleh Ketua KPK periode 2019-2023 Firli Bahuri menyatakan, selama kepemimpinannya, setidaknya sudah dua orang

anggota Polri yang dilakukan penindakan tegas oleh KPK. Hal itu diungkapkan Firli saat menetapkan penyidik KPK, yakni Ajun Komisaris Polisi Stepanus Robin Pattuju sebagai tersangka suap.²³⁹ Stepanus diduga meminta uang dengan nominal hampir Rp 1,5 miliar kepada Wali Kota Tanjungbalai HM Syahrial dengan iming-iming akan menghentikan kasusnya.²⁴⁰ Penjelasan demikian memberikan gambaran bahwa untuk menjaga marwah integritas dan independensi kelembagaan KPK. Maka sangat dianjurkan untuk penyidik KPK tidak berasal dari institusi kepolisian.



²³⁹ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Firli Sebut di Eranya, Sudah 2 Penyidik Asal Polri yang Ditindak KPK", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/23/08243781/firli-sebut-di-eranya->, dikutip 2 juli 2021

²⁴⁰ <https://nasional.tempo.co/read/1455362/penyidik-kpk-dan-wali-kota-tanjungbalai-jadi-tersangka-suap>, dikutip 2 juli 2021

BAB IV

MENATA ULANG KELEMBAGAAN KPK

1. Menata ulang Kedudukan Kelembagaan KPK

Kejahatan korupsi merupakan masalah serius yang di hadapi oleh hampir semua Negara di dunia sehingga dalam resolusi "*Corruption in government*" PBB mengenai "*the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* di Havana (Cuba) tahun 1990, antara lain disebutkan korupsi di kalangan pejabat publik adalah dapat menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah. Dapat mengganggu pembangunan, dan menimbulkan korban individual masyarakat maupun kelompok masyarakat.

Di dalam Kongres PBB ke-9 tahun 1995 di Kairo, Mesir, telah menegaskan bahwa korupsi merupakan masalah yang dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat; merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas; dan membahayakan pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Selain itu di dalam UN Convention Against Corruption 2003 antara lain dinyatakan bahwa korupsi merupakan ancaman bagi keamanan dan kestabilan masyarakat; merusak nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi; membahayakan "pembangunan berkelanjutan" dan "rule of law", dan mengancam stabilitas politik.²⁴¹

²⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Masalah dan Upaya Peningkatan Kualitas Penegakan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Keadilan, Vol.5 No.1 Tahun 2011, hal. 33. Dalam Josef M. Monteiro, *Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai organ Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42 No.2 April- Juni 2012, Hlm. 291-292.

Berkaitan dengan hal tersebut praktek korupsi di Indonesia masih merupakan suatu perbuatan yang mengarah pada *beyond the law*. Hal ini disebabkan banyak faktor yang menentukan, antara lain kekuasaan, dan kuatnya para *economic power* dimana pengaruh kekuasaan ekonomi (konglomerat) dan *beraucratic power* sebagai kekuasaan umum (pejabat birokrasi) telah memposisikan status *beyond the law*. Keadaan ini semakin diperparah dengan adanya perlawanan balik terutama oleh para koruptor dan mereka yang terindikasi korupsi, untuk memperlemah upaya pemberantasan korupsi.²⁴² Diantaranya munculnya berbagai upaya untuk mengamputasi kekuatan kewenangan pemberantasan korupsi yang dimiliki KPK.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dasar hukum pembentukan atau legitimasi kewenangan komisi Negara Independen, baik secara konseptual, maupun normatif dapat digolongkan ke dalam tiga kategori, antara lain:²⁴³

- a) Komisi Negara Independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ/constitutionally entrusted power*);
- b) Komisi Negara Independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*legislatively entrusted power*), terbagi menjadi dua komisi, yaitu *constitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga Negara yang dibentuk melalui konstitusi, guna mewujudkan *democratische rechtsstaat*) dan yang tidak;

²⁴² Lihat Moh, Mahfud MD, Sudah Habis Teori di Gudang, dalam Harian Kompas, 2005.

²⁴³ Adri Fernando Roleh, *Kedudukan Komisi Pemberantas Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Lex Privatum edisi (Volume V/ Nomor 10, Desember 2017), hlm. 77

- c) Komisi Negara Independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang (*Presidential policy*).

KPK merupakan jenis komisi Negara Independen yang dibentuk dengan menggunakan UU. Konsekuensi logisnya ialah KPK dapat dengan mudah dibentuk dengan kepentingan elit politik. Sebab kegigihan KPK dalam memberantas korupsi sejak awal berdirinya sangat mengusik kepentingan politik dalam hal ini para koruptor. Olehnya itu perlawanan terhadap KPK dilakukan dengan berbagai cara. Tidak saja dengan melakukan kriminalisasi terhadap personalia anggota KPK namun juga Perlawanan terhadap kelembagaan KPK dilakukan dengan melalui jalur konstitusional. Yakni melalui upaya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, eksistensi KPK terus dipersoalkan. Berikut table yang menunjukkan upaya perlawanan dengan jalur *judicial review* di Mahkamah Konstitusi tersebut:

Tabel 4 1²⁴⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Kedudukan Kelembagaan KPK

No	No Putusan	Undang- Undang yang diuji	Amar Putusan	Implikasi
1	3/PUU- IV/2006	Pengujian UU No. 31 Tahun	Ditolak	KPK dapat melakukan

²⁴⁴ Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga, dan Rizkisyabana Yulistyaputri, *Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan.....*, Loc.Cit.

		1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	perekrutan penyidik secara mandiri
2	12-16- 19/PUU/IV/2 006	Pengujian UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Penegasan pentingnya pembentukan lembaga KPK yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan

					kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945.
3	133/PUUVII/ 2009	Pengujian UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi [Pasal 32 ayat (1) butir c]	Ditolak	KPK	merupakan lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisi KPK berada dalam kekuasaan eksekutif yang independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun dan bertanggungjawab terhadap DPR dalam

				pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial.
4	16/PUU-X/2012	Pengujian UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI [Pasal 30 ayat (1) huruf d dan Penjelasan Umum], UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi [Pasal 39 dan Penjelasan Umum] serta UU No. 30	Ditolak	Kewenangan KPK dalam mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan militer dan peradilan umum tidaklah bertentangan dengan UUD 1945.

		Tahun 2002			
		tentang Komisi			
		Pemberantasan			
		Korupsi [Pasal			
		44 ayat (4), ayat			
		(5), Pasal 50			
		ayat (1), ayat			
		(2), ayat (3),			
		ayat (4) dan			
		Penjelasan			
		Umum]			
5	109/PUUXII I/2015	Pengujian Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi	Ditolak	KPK	dapat melakukan perekrutan penyidik secara mandiri
6	70/PUUXIV/ 2016	Pengujian Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi		Pasal 11 UU 30/2002 dinyatakan <i>conditionally</i> <i>unconstitutional</i> atau konstitusional	

		Pemberantasan Korupsi		bersyarat sepanjang tidak dimaknai selain dari isi penjelasannya
7	36/PUUXV/ 2017	Pengujian Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Ditolak	Memasukan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif
8	37/PUUXV/ 2017	Pengujian Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis	Tidak Dapat Diterima	KPK merupakan lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisi KPK berada dalam kekuasaan eksekutif yang independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun dan bertanggungjawab terhadap DPR dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial.
--	--

Judicial review terhadap UU KPK dilakukan secara berulang-ulang. Puncaknya pada tahun 2017 MK mengeluarkan putusan yang mengakhiri independensi kelembagaan KPK. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 pada pokoknya menolak permohonan Pemohon menyangkut

inkonstitusionalitas Pasal 79 ayat (3) UU MD3 khususnya *frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”*.²⁴⁵

Mahkamah menolak permohonan Pemohon yang meminta kepada Mahkamah agar frasa tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma tersebut dan Penjelasannya, yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif. Putusan MK ini juga menjadi kunci penutup untuk KPK memperoleh independensi kelembagaan kembali. Sebab putusan MK yang bersifat final dan banding bermakna tidak ada upaya hukum yang bisa ditempuh. Jalan satu-satunya yang bisa dilalui adalah melalui amandemen UUD 1945. KPK dapat dimasukkan dalam Organ konstitusi, dengan beberapa alasan:

- a) Dengan dimasukkannya KPK sebagai organ konstitusi maka akan sangat mempersulit langkah pelemahan KPK melalui proses legislasi biasa;
- b) Putusan MK No. 36/2017 yang mendudukan KPK sebagai organ eksekutif dapat dianulir jika KPK masuk sebagai organ konstitusi dan dipertegas independensi serta kewenangannya.

Maka sudah tepat jika KPK bertransformasi sebagai *constitutional organ*, mengingat urgensi dan perannya selama ini tidak perlu diragukan lagi dalam melaksanakan fungsi dan tugas pemberantasan korupsi. Memasukan KPK

²⁴⁵ Penjelasan MK terkait Putusan MK. No. 36/2017 mengenai angket DPR, https://www.mkri.id/public/content/infoumum/press/pdf/press_42515.2.18%20press%20release%20putusan%20hak%20angket%20dpr.pdf, dikutip, 29 mei 2021

sebagai Lembaga Negara Independen dalam UU tidak mungkin lagi dilakukan. Putusan MK No. 36/2017 menjadi tanda tidak ada lagi lembaga pemberantasan korupsi yang independen di Indonesia saat ini. Mengembalikan KPK sebagai Lembaga Negara Independen dengan memasukannya sebagai *constitutional organ*, juga menunjukkan penghormatan terhadap putusan MK sebagai *the guardian of constitution*.

2. Menata Ulang Koordinasi dan supervisi

Tidak ada satupun hal yang dapat membenarkan bahwa pemberantasan korupsi dapat berhasil tanpa keikutsertaan peran polisi dan Kejaksaan. Peran Polri dan Kejaksaan menjadi sangat penting, karena Polri dan Kejaksaan juga menjadi ujung tombak dalam penegakan hukum. Meskipun dalam perkembangannya selain Polisi dan Jaksa, Negara membentuk lembaga lain yang khusus menangani tindak pidana korupsi yaitu KPK.²⁴⁶

Kehadiran KPK adalah sebagai bentuk bahwa pemberantasan korupsi harus dilakukan secara kolektif. Mengapa KPK perlu dihadirkan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, disebabkan karena tindak pidana korupsi adalah kejahatan yang merupakan *Extra Ordinary Crime* dan mempunyai implikasi sangat besar bagi terhambatnya kemajuan Negara. Juga sebagian besar pelaku korupsi berada pada jalur birokrasi yang memegang kekuasaan sehingga di butuhkan lembaga *superbody* agar bisa melewati regulasi yang ada.²⁴⁷

²⁴⁶ Teguh Sulistia, *Penegakan Hukum terhadap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme* (Padang: FH Unand, 2012), hlm. 71

²⁴⁷ *Ibid.*

Sebagai contoh peran Kepolisian dalam melakukan penyidikan korupsi terhadap kasus Bank misalnya. Dimana kasus korupsi tersebut dilakukan oleh Gubernur ataupun Bupati, dalam prosesnya penyidik Kepolisian menghadapi banyak kendala untuk melakukan pemblokiran terhadap suatu rekening Bank yang diduga sebagai hasil pidana korupsi, Kepolisian harus memiliki bukti awal yang cukup dan didasari dengan laporan polisi yang resmi, dikirimkan melalui Bank Indonesia dan harus mendapat persetujuan dari Gubernur Bank Indonesia yang tentu saja prosesnya memakan waktu yang cukup lama.²⁴⁸ Disaat seperti inilah KPK muncul sebagai penerobos administrasi yang berbelit-belit tersebut. Sehingga substansi yang dikejar dalam suatu kasus pemberantasan korupsi tidak lambat atau stagnan.

Pola penyidikan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia menggunakan Lembaga selain KPK. Konsekuensi logisnya ialah memunculkan dualisme system penyidikan, yang disatu sisi menimbulkan kompetisi positif namun disisi lain juga menimbulkan rasa tidak percaya diri pada Lembaga yang kinerjanya kurang maksimal.²⁴⁹ Maka fungsi koordinasi antar Kepolisian, Kejaksaan dan KPK dapat mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam penanganan perkara korupsi. Selain itu ada pula fungsi supervisi yang pada pokoknya melakukan pengawasan, penelitian atau penelaahan²⁵⁰.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Hibnu nugroho. *Rekonstruksi Wewenang Penyidik Dalam Perkara Tipikor* (kajian wewenang polisi dalam penyidikan tipikor), Yogyakarta: FH UMY, jurnal media hukum, vol. 16. No. 3 desember, 2009, hlm. 22.

²⁵⁰ Lihat pasal 10 UU 19/2019.

Secara konseptual dibentuknya KPK merupakan wujud "mosi tidak percaya" atas kinerja lembaga penegakan hukum yang ada, sekaligus sebagai "*trigger mechanism*" untuk memicu kinerja Lembaga pemberantasan korupsi. Fungsi koordinasi dan supervisi antara Lembaga pemberantasan korupsi menjadi amat penting bagi terciptanya pemberantasan korupsi yang dicita-citakan. Dibutuhkan peran lembaga pemberantasan korupsi yang kolektif antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan.²⁵¹ untuk mewujudkan hal tersebut dilakukan dengan mengkhususkan koordinasi sebagai penegakan hukum yang murni. Serta memunculkan supervisi

Secara jujur harus diakui fungsi koordinasi dan supervisi yang diemban oleh KPK ternyata belum dapat dilaksanakan sebagaimana dikehendaki oleh ketentuan perundangan. Kedua fungsi ini tidak dapat diabaikan oleh KPK mengingat kedua fungsi tersebut sangat penting dalam pelaksanaan penyidikan Tipikor yang dilakukan oleh penyidik Kepolisian dan Kejaksaan di daerah manakala ditemui kesulitan menyidik kasus tipikor. Oleh sebab itu pelaksanaan dari fungsi koordinasi dan supervisi perlu mendapatkan perhatian yang serius dari semua kalangan agar pemberantasan korupsi di negeri ini dapat tetap berjalan secara proporsional dan terpadu.²⁵² Hal ini dibuktikan dengan masih munculnya konflik kewenangan antara Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Maka penguatan pencegahan kewenangan KPK harus diperkuat dengan tidak mengabaikan aspek penindakan.

²⁵¹ Arini Octavia, *Peran KPK Dalam Pencegahan Dan Penindakan Korupsi*, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Vol. 25, No. 9 Tahun 2019, hlm. 6.

²⁵² *Ibid.*

Pembaharuan hukum dilakukan agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif dan terpadu sehingga dapat mencegah dan mengurangi kerugian Negara yang terus bertambah akibat tindak pidana korupsi. Penguatan KPK dalam kegiatan pencegahan bukan berarti kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi diabaikan. Justru adanya penguatan tersebut dimaksudkan agar kegiatan KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, semakin baik dan komprehensif. Pembaruan hukum juga dilakukan dengan menata kelembagaan KPK dan penguatan tindakan pencegahan dan penindakan.²⁵³ Maka memberdayakan fungsi koordinasi dan supervisi harus dilakukan secara optimal oleh KPK. KPK harus mampu mendorong lembaga Kepolisian dan Kejaksaan untuk melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Bukan malah sebaliknya terkesan melakukan monopoli penanganan perkara.

Koordinasi cukup dilakukan antar sesama lembaga pemberantasan korupsi. Tugas KPK dalam UU 19/2019 melakukan koordinasi terhadap lembaga diluar Lembaga Pemberantasan korupsi menjadi tidak relevan. Jika yang dimaksudkan pembentuk UU koordinasi untuk pencegahan kasus korupsi hal tersebut sangat baik dilakukan. Agar saling bersinergi membangun zona integritas. Namun jika koordinasi yang dimaksudkan adalah dalam hal penindakan kasus korupsi²⁵⁴ yang melibatkan suatu kementrian, maka KPK

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ UU 19/2019 tidak memberikan limitasi koordinasi yang dimaksud, sehingga penafsirannya menjadi begitu luas.

secara langsung bisa melakukan penggeledahan hingga pemanggilan pihak-pihak terkait.

Koordinasi ini dimaksudkan agar menghadirkan system yang tidak begitu rumit. Sebab koordinasi dengan melibatkan banyak Lembaga sebenarnya dapat membentuk koordinasi yang memperumit. Sebagaimana dikemukakan Choirul Saleh merujuk argumentasi Tripathi dan Reddy yang menyebutkan bahwa untuk mewujudkan koordinasi yang tidak rumit diperlukan pengelolaan tata kerja yang sederhana, Struktur koordinasi antar Lembaga yang sederhana memudahkan koordinasi, tidak mempersulit.²⁵⁵ Serta yang terpenting memiliki kewenangan yang serupa dan jika tidak melakukan koordinasi dapat berpotensi menimbulkan timpang tindih kewenangan.

Karena koordinasi dimaksudkan untuk mengharmonisasikan dan menyalurkan kewenangan antar dua lembaga yang memiliki kewenangan yang sama. Harus diakui bahwa koordinasi dan supervisi di masa UU 30/2002 belum berjalan optimal. Hanya saja ketidakefektifan tersebut bukan dikarenakan persoalan konsep, Melainkan persoalan implementasi. Maka merubah model koordinasi dan supervisi melalui perubahan UU menjadi relevan. Sebab persoalan ada di level teknis, bukan di level regulasi.

Kepolisian, Kejaksaan dan KPK sebenarnya pernah membangun regulasi internal untuk koordinasi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat kita lihat dengan dituangkannya suatu kesepakatan bersama antara

²⁵⁵ Dessy Debrilianawati W, Choirul Saleh, Minto Hadi, *Peran Dan Koordinasi Antar Instansi Dalam Pemberdayaan Warga Binaan Pemasyarakatan Di Lembaga Pemasyarakatan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 1, No. 2, 2013, Hlm. 175

Kejaksaan RI, Polri, dan KPK Nomor: KEP-049/A/JA/03/2012, B/23/III/2012, Nomor:²⁵⁶ SPJ-39/01/03/2012, tanggal 29 Maret 2012. Dimana ruang lingkup kesepakatan bersama tersebut meliputi:

- a) Pencegahan tindak pidana korupsi;
- b) Penanganan perkara tindak pidana korupsi;
- c) Pengembalian kerugian Negara perkara tindak pidana korupsi;
- d) Perlindungan hukum bagi pelapor dan saksi pelaku yang bekerjasama (*whistle blower* atau *justice collaborator*) dalam pengungkapan tindak pidana korupsi;
- e) Bantuan personil dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi;
- f) Pendidikan/pelatihan bersama dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi;
- g) Jumpa pers dalam rangka penanganan perkara tindak pidana korupsi.

Konsep relasi kerjasama dalam kesepakatan bersama Kepolisian, Kejaksaan dan KPK diatas sebenarnya sudah sangat bagus. Secara umum mengatur kualitas personil, koordinasi dan saling membantu dalam penanganan perkara hingga bagaimana pertanggung jawaban terhadap publik. Hanya saja kerjasama tersebut dituangkan dalam derajat nota kesepakatan bukan dengan UU.

Konsekuensi logisnya, para pihak tidak terikat secara yuridis. Sebab dalam UU No. 15 tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-

²⁵⁶ Bambang Waluyo, *Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol. 1 No. 2, Desember 2014, hlm. 179.

undangan tidak mengenal nota kesepakatan. Maka tidak ada implikasi yuridis jika nota kesepakatan tersebut dilanggar. Meskipun seperti itu, secara desain relasi kelembagaan nota kesepakatan tersebut telah membangun prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam melaksanakan fungsi dan tugas pemberantasan korupsi. Hanya saja konsep tersebut hanya ada dalam derajat nota kesepakatan yang tidak harus dipatuhi oleh masing-masing lembaga.

Nota kesepakatan tersebut begitu terang membagi tugas dan wewenang serta membangun sinergi antara lembaga-lembaga penegak hukum dalam rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, antara KPK, Kejaksaan dan Kepolisian melalui koordinasi dan supervisi.

Keberadaan koordinasi dan supervisi dapat memperjelas pembagian tugas dan wewenang antara Lembaga pemberantasan korupsi. Koordinasi dan supervisi menjadi begitu penting agar tidak ada lagi anggapan pengambil alihan suatu kasus ke tangan KPK sebagai lembaga independen, dicurigai ada indikasi yang menunjukkan bahwa pada tahap selanjutnya proses hukumnya akan berjalan di bawah kewenangan KPK (monopoli perkara). Sebab dampaknya ialah fungsi Kepolisian dan Kejaksaan, tentunya menjadi tidak jelas dan ada indikasi adanya perbenturan wewenang antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan terutama dalam proses penegakan hukumnya.²⁵⁷ Kecemberuan pun seringkali muncul antara institusi pemberantasan korupsi tersebut. Jadinya peran kolektif pemberantasan korupsi, dimana KPK sebagai pemberi stimulus (*trigger*

²⁵⁷ Anastasia Sumakul, *Hubungan Dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dan Kejaksaan Dalam Menangani Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Lex Crimen Vol.I/No.4/Okt-Des/2012, hlm. 108.

mechanisme) justru dianggap sebagai rival yang membahayakan. Padahal rival sebenarnya adalah pelaku korupsi, bukan antar lembaga pemberantasan korupsi.

Permasalahan ini layak dikemukakan karena tidak menutup kemungkinan bahkan kerap kali terjadi secara nyata benturan antara KPK dengan institusi/tim pemberantasan korupsi yang sudah ada atau bahkan terjadi tumpang tindih (*over lapping*). Ketakutan lain bila koordinasi dan supervisi tidak digunakan sebaik mungkin, kita tidak bisa membayangkan apabila antar Lembaga pemberantasan korupsi tersebut memeriksa kasus yang sama, Dalam hal ini tindak pidana korupsi dengan mekanisme yang sama akan tetapi menyimpulkan hasil pemeriksaan yang berbeda.²⁵⁸ Tentunya hal ini dapat berimplikasi terhadap ketidakpastian hukum dalam penyelesaian kasus-kasus terkait yaitu tindak pidana korupsi, dan pasti akan menimbulkan akibat-akibat hukum lain.²⁵⁹

3. Menata Ulang Rekrutmen Penyidik

Ketegangan yang kerap terjadi di antara kepolisian dan KPK dapat menghambat upaya pemberantasan korupsi yang cepat dan berintegritas. Pemberantasan korupsi yang melibatkan lebih dari satu lembaga memungkinkan terjadinya miskomunikasi dan miskoordinasi. Dengan beberapa alasan dapat dikemukakan mengapa model dan mekanisme rekrutmen penyidik KPK sebaiknya tidak lagi berasal dari kepolisian ataupun kejaksanaan

²⁵⁸ Dalam kasus dugaan korupsi pembelian lahan Rumah sakit sumber waras, Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan KPK berbeda pandangan soal dugaan kerugian keuangan Negara. BPK menyebutkan ada kerugian keuangan Negara Rp. 191 Miliar. BPK meneruskan rekomendasi dugaan kerugian keuangan Negara tersebut kepada KPK, namun KPK menyebut tidak ada kerugian keuangan Negara.

²⁵⁹ Anastasia Sumakul.....*Op.Cit.*

melainkan harus dilakukan secara independen dan mandiri dari KPK tanpa ketergantungan dengan instansi lain.

Pertama, upaya pembersihan institusi penegak hukum oleh KPK sesuai dengan tujuan pembentuk UU tidak dapat berjalan secara maksimal akibat munculnya ketergantungan tenaga penyidik terhadap lembaga lain. Hal ini bertentangan dengan konsep KPK sebagai lembaga penegak hukum yang luar biasa dengan kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun. *Kedua*, tugas penyidik selaku penegak hukum yang harus independen menjadi terganggu. Pasalnya, para penyidik KPK berpotensi secara mudah untuk diintervensi oleh institusi asalnya, karena secara jabatan dan masa karir kepangkatan masih tergantung oleh institusi asalnya, karena secara jabatan dan masa depan karir kepangkatan masih tergantung kepada institusi asalnya. Sehingga pada akhirnya menimbulkan dualism loyalitas. *Ketiga*, ketiadaan penyidik sendiri hanya akan membuat KPK menunda masalah-masalah lain yang akan muncul dikemudian hari.²⁶⁰

Andi Hamzah, berpendapat bahwa penyidik diluar institusi Kepolisian dan Kejaksaan sangat dimungkinkan. Sebab yang terpenting untuk menjadi penyidik termasuk dari Polisi dan Kejaksaan adalah mengikuti penataran. Misalnya mengadakan pendidikan atau pelatihan mendatangkan pembicara dari Hongkong, memberi materi mengenai penyidik. Penyidik boleh diluar institusi Kepolisian dan Kejaksaan. Penulis sependapat dengan andi hamzah, perlu

²⁶⁰ Saldi Isra, *Ihwal Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal MMH Vol. 42, No. 1, 2013, Hlm. 67.

diingat kegagalan pemberantasan korupsi di masa lalu ditangani penyidik di Kepolisian dan Kejaksaan yang dilakukan dengan pendekatan budaya birokrasi yang buruk. Tidak dilakukan secara transparan, akuntabel dan kredibel.²⁶¹

Untuk memperkuat pendapat Andi Hamzah diatas, sebagai contoh negara yang lembaga khusus pemberantasan korupsinya tidak mencampur adukan penyidik termasuk SDM nya diluar penyidik dengan kepolisian dan kejaksaan adalah ICAC hongkong.²⁶² Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) di ICAC dapat dikatakan yang terbaik. Pola karir dan rekrutmen didasarkan pada kompetensi dan kinerja (*merit system*) sehingga mampu mendorong performa yang tinggi dari setiap pegawai termasuk penyidiknya.²⁶³

Pergantian (*Turnover*) pegawai ICAC dapat dikatakan rendah²⁶⁴ Selain karena penghasilan yang diperoleh cukup memadai juga disebabkan oleh aturan yang mempersyaratkan bagi penyidik ICAC yang berasal lingkungan birokrasi tidak diperbolehkan untuk bekerja kembali di instansi pemerintah atau lembaga yang terindikasi terjadi kasus korupsi selama 2 (dua) tahun setelah keluar dari ICAC. Dalam rangka pengayaan, ICAC juga mengirimkan para tenaga SDM-nya ke berbagai seminar dan pelatihan lainnya baik di dalam maupun luar negeri. Dari aspek organisasi, ICAC memiliki 3 (tiga) departemen yaitu

²⁶¹ Tim Penyusun Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi., *Op.Cit*, Hlm. 7.

²⁶² Merupakan lembaga pemberantasan korupsi percontohan didunia, yang dianggap paling berhasil.

²⁶³ Saldi Isra, *Ihwal Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi*....., *Loc.Cit*.

²⁶⁴ Rotasi dan mutasi jabatan menjadi sangat-sangat minim karena pergantian dilakukan dengan alasan profesional, jika tidak memenuhi syarat dan sebagainya.

Investigasi, Pencegahan, dan Hubungan Masyarakat. Departemen Investigasi (Operasional) merupakan departemen terbesar di ICAC.²⁶⁵

Konsep model dan mekanisme rekrutmen penyidik yang diterangkan pada penjelasan diatas selaras dengan putusan MK No. 109/PUU-XIII/2015 yang menguji konstitusionalitas penyidik independen dalam UU 30/2002. Pemohon dalam hal ini sebagai prinsipal yang berprofesi advokat atas nama Otto Cornelis Kaligis. Meminta MK Menyatakan pasal 45 ayat (1) UU *a quo* sepanjang frasa “*penyidik adalah penyidik pada komisi pemberantasan korupsi*” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai hanya penyidik yang diatur di dalam pasal 6 ayat (1) UU No. 8 tahun 1981 tentang kitab UU Hukum Acara Pidana. Serta menyatakan bahwa pasal 45 ayat (1) UU *a quo* sepanjang frasa “*penyidik adalah penyidik pada komisi pemberantasan korupsi*” tidak mempunyai hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai hanya penyidik yang diatur di dalam pasal 6 ayat (1) UU No. 8 tahun 1981 tentang kitab UU hukum acara pidana.²⁶⁶

Salah satu ahli yang hadir mewakili pemerintah zainal arifin mochtar mengungkapkan sebagai negara independen KPK mempunyai sifat *self regulatory body*, yang berfungsi untuk menjamin keberadaan dan pola kerja di KPK. Makanya tatkala UU menyatakan bahwa penyidik adalah penyidik yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK sendiri dan diatur menurut peraturan KPK, hal inilah yang dapat menjadi dasar bagi doktrin *self regulatory body*

²⁶⁵ Cynthia Dewi Kusumastuti, Ismunarno, *Perbandingan Tugas Dan Wewenang Independent Commission against Corruption (Hongkong) Dan Komisi Pemberantasan korupsi (Indonesia) Dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Recidive Volume 4 No. 3, 2015, Hlm. 277.

²⁶⁶ Lihat Putusan MK Nomor 109/PUU-XIII/2015, Hlm. 23-24.

untuk menjelaskan secara detail mengenai keabsahan dan pengangkatan penyidik tersebut.²⁶⁷ MK didalam pertimbangannya mengatakan:²⁶⁸

“mahkamah juga mempertimbangkan KPK sebagai badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen, serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, professional serta berkesinambungan, yang dengan demikian seharusnya tidak memiliki ketergantungan secara ridak rasional dengan lembaga lain. Ketergantungan terhadap lembaga lain demikian akan membuka peluang intervensi lembaga lain tersebut kepada KPK yang dapat menyebabkan KPK menjadi tidak optimal dalam melaksanakan fungsinya bahkan dapat melemahkannya”;

“Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas menurut mahkamah penyidik KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (1) UU 30/2002 tidak harus hanya berasal dari institusi kepolisian sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat (1) KUHAP dan menurut mahkamah, KPK memiliki kewenangan untuk mengangkat sendiri penyidiknya”.

Berdasarkan pertimbangan diatas MK kemudian menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Putusan MK No. 109/PUU-XIII/2015 memperkuat *status quo* kewenangan KPK untuk merekrut penyidik independen dengan model mandiri dan berdasarkan mekanisme yang dilakukan dengan sifat *self regulatory body*. KPK dapat memiliki penyidik sendiri tanpa melibatkan kepolisian dan kejaksaan.

²⁶⁷ *Ibid.* hlm. 58.

²⁶⁸ *Ibid.* hlm. 141.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik hukum kelembagaan KPK Pasca Berlakunya UU 19/2019

Pasca berlakunya UU 19/2019 terjadi pergeseran politik hukum pada kelembagaan KPK. Pergeseran kelembagaan KPK tersebut terbagi dalam 3 aspek. *Pertama*, kedudukan kelembagaan; *kedua*, koordinasi dan supervisi; *ketiga*, model dan mekanisme perekrutan tenaga penyidik. Mengenai kedudukan kelembagaan, KPK tidak lagi menjadi lembaga negara independen, melainkan menjadi lembaga eksekutif. Mengenai koordinasi dan supervisi, KPK bertugas melakukan koordinasi tidak hanya pada lembaga pemberantasan korupsi. Tetapi juga terhadap lembaga eksekutif dan lembaga lainnya yang bertugas melakukan pelayanan publik. Sedangkan untuk supervisi KPK hanya dapat menjalankan supervisi terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Dinamika Kelembagaan KPK dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dinamika kelembagaan KPK ada dalam 3 aspek, *pertama*, kedudukan kelembagaan KPK; *kedua*, koordinasi dan supervisi, *ketiga* model dan rekrutmen penyidik. Dari aspek kedudukan kelembagaan independensi menjadi sangat penting. Dengan kehilangan independensi maka akan mempengaruhi kinerja KPK yang selama ini dikenal berintegritas. Dari

aspek koordinasi dan supervisi. Seharusnya koordinasi cukup dilakukan antar sesama lembaga pemberantasan korupsi. Tugas KPK dalam UU 19/2019 melakukan koordinasi terhadap lembaga diluar Lembaga Pemberantasan korupsi menjadi tidak relevan. Karena koordinasi dimaksudkan untuk mengharmonisasikan dan menyalurkan kewenangan antar dua lembaga yang memiliki kewenangan yang sama. Harus diakui bahwa koordinasi dan supervisi di masa UU 30/2002 belum berjalan optimal. Hanya saja ketidakefektifan tersebut bukan dikarenakan persoalan konsep, melainkan persoalan implementasi. Supervisi dalam UU 19/2019 yang menghapuskan frasa "*terhadap instansi yang melakukan pelayanan publik*" sebagaimana yang dulunya diatur dalam UU 30/2002 menunjukkan ada upaya pelemahan dalam mengungkap kasus korupsi yang dilakukan secara sistematis. Mengingat selama ini supervisi sering menjadi andalan KPK untuk mengungkap kasus-kasus korupsi yang melibatkan banyak elite pejabat negara yang didesain sebegitu rapinya.

3. Menata Ulang Kelembagaan KPK

Penataan ulang kelembagaan KPK terbagi dalam 3 aspek. *Pertama*, karena putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang telah memasukan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, kemudian putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 yang justru memperkuat kedudukan KPK sebagai organ negara eksekutif. Maka KPK sudah seharusnya dan sepatutnya KPK masuk dalam organ negara independen yang diatur dalam UUD 1945. Terlebih selama KPK masih diatur dalam derajat UU maka

dapat membuka kesempatan melalui upaya legislasi di DPR untuk melemahkan kewenangan KPK. *Kedua*, koordinasi dan supervisi, seharusnya diletakan hanya pada antar Lembaga kepolisian dan kejaksaan. Untuk hubungan dengan Lembaga lain maka bukan koordinasi nomenklatur yang tepat. Namun bisa langsung pemanggilan ataupun permintaan beberapa hal menyangkut data yang berhubungan dengan perkara yang sedang ditangani.

Kemudian, kewenangan supervisi KPK seharusnya difokuskan terhadap Lembaga eksekutif, legislative maupun yudikatif. Agar tercipta system pemerintahan yang berintegritas diseluruh wilayah kekuasaan negara. *Ketiga*, model dan mekanisme rekrutmen penyidik di KPK dalam hal ini seharusnya diangkat dan diberhentikan sendiri oleh KPK. Sehingga KPK dapat memiliki penyidik independen, yang mekanismenya dilakukan sendiri tanpa melibatkan kepolisian dan kejaksaan.

Mengenai model dan rekrutmen penyidik, KPK perlu memiliki penyidik yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK sendiri. Penyidik diluar institusi Kepolisian dan Kejaksaan sangat dimungkinkan. Sebab yang terpenting untuk menjadi penyidik termasuk dari Polisi dan Kejaksaan adalah mengikuti penataran. Misalnya mengadakan pendidikan atau pelatihan mendatangkan pembicara dari Hongkong, memberi materi mengenai penyidik. Penyidik boleh diluar institusi Kepolisian dan Kejaksaan. Penulis sependapat dengan andi hamzah, perlu diingat kegagalan pemberantasan korupsi di masa lalu ditangani penyidik di

Kepolisian dan Kejaksaan yang dilakukan dengan pendekatan budaya birokrasi yang buruk. Tidak dilakukan secara transparan, akuntabel dan kredibel. Terlebih Konsep model dan mekanisme rekrutmen penyidik independen selaras dengan putusan MK No. 109/PUU-XIII/2015 yang menguji konstiusionalitas penyidik independen dengan memperkuat peluang KPK memiliki penyidik independen.

B. Saran

1. Untuk jangka menengah, UU 19/2019 harus direvisi melalui perubahan UU keempat KPK, yang dilakukan dengan cermat dan hati-hati sehingga akan muncul cetak biru kelembagaan KPK yang jelas arahnya. Melibatkan akademisi, LSM, NGO sebagai elemen masyarakat agar nantinya menunjukan UU tersebut dibuat dengan prinsip keterbukaan. Juga melibatkan KPK itu sendiri sebagai bagian dari lembaga yang akan melaksanakan UU.
2. Untuk jangka panjang, diperlukan pemahaman kolektif dan keinginan bersama dari anggota DPR dan Presiden sebagai pembentuk UU bahwa kehadiran KPK adalah sebagai wujud mempercepat pemberantasan korupsi. Mengawal jalannya pembangunan nasional agar tidak dihambat dengan perilaku korupsi yang kerap kali dilakukan secara berjamaah. DPR dan Presiden bahkan harus bersikap Negarawan mengeyampingkan egosentris kepentingan politik. Mengutamakan masa depan pemberantasan korupsi. KPK selama ini telah membuktikan di hadapan masyarakat bahwa pemberantasan korupsi menjunjung tinggi supremasi hukum, tanpa pandang

bulu. Maka mendukung KPK sebagai organ konstitusi yang independen secara kelembagaan menjadi bukti bahwa DPR dan Presiden peduli terhadap pemberantasan korupsi. Juga menyelamatkan masa depan Indonesia dari perilaku korupsi yang merusak sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan.