

KEDUDUKAN KPK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN PASCA DITERBITKANNYA REVISI UNDANG-UNDANG KPK

Nehru Asyikin, Adam Setiawan

Lembaga Bantuan Hukum Aksa Bumi Yogyakarta

Jl. Sidikan No.62, Sorosutan, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta, DIY

R.A.I.S Law Firm

Jl. Gatak Perum. Pondok Permai Taman Tirta Blok C No. 25 Kasihan, Bantul, DIY

Email: Nehruasyikin1@gmail.com

Diterima: 6 Desember 2019

Review: 7 April 2020

Publish: 22 April 2020

Abstrak

KPK lahir dari kegendahan publik atas kinerja lembaga konvensional yang dinilai tidak efektif. KPK dalam sistem ketatanegaraan bersifat sebagai lembaga negara independen yang tidak masuk pada rumpun kekuasaan manapun (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Namun pasca diterbitkannya Undang-Undang No 19 tahun 2019, format kelembagaan KPK berubah menjadi bagian dari rumpun eksekutif. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca diterbitkannya Undang-Undang No 19 tahun 2019 yang menyebutkan bahwa kedudukan KPK adalah sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Hal demikianlah yang membuat kedudukan KPK menjadi ambivalen dalam sistem ketatanegaraan. Di satu sisi KPK merupakan bagian dari rumpun eksekutif di sisi lain KPK bersifat independen. Bergesernya kedudukan KPK menjadi bagian rumpun eksekutif berimplikasi pada terbatasnya ruang gerak KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, bahkan KPK berpotensi mendapatkan berbagai intervensi khususnya dari ranah eksekutif.

Kata Kunci : Independensi, KPK, Eksekutif.

A. Pendahuluan

Dewasa ini sudah tidak dapat terelakan lagi bahwa korupsi telah menjangkit negara kita Indonesia bahkan ironis ada yang mengatakan bahwa korupsi telah membudaya terpatri dalam diri sebagian pejabat publiknya.¹ Kemerdekaan

kita dirampas oleh koruptor. Negara ini telah merdeka, namun efek pembangunan belum dirasakan oleh banyak warga bangsa, karena korupsi yang merajalela. Pendidikan dikorupsi, kesehatan dikorupsi, biaya ibadah haji dikorupsi pengadaan pangan dikorupsi. Tidak ada satu bidang

¹ Zainal Arifin Mochtar, (2017), *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi*

Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 82.

pun yang terbebas dari penyakit korupsi.² Hal demikian dapat disesuaikan dengan data yang dilansir oleh Komisi pemberrantasan korupsi (KPK)

bahwa ada beberapa klasifikasi, misalnya dari jenis perkara antara lain perijinan, pengadaan barang/jasa hingga penyalahgunaan anggaran.³ Selanjutnya jika diklasifikasikan dari segi jabatannya dan instansinya, oknum anggota DPR/DPRD hingga oknum aparat penegak hukum pernah terlibat dalam tindak pidana korupsi.⁴

Merujuk pada kondisi terkini yang sangat memprihatinkan, korupsi yang semakin merajalela di negeri ini. Sehingga wajar korupsi disebut dengan *extra ordinary crime*. Ada sebuah pameo yang menggambarkan keadaan korupsi di Indonesia dari zaman ke zaman yakni berbunyi “*kalau dulu Orde Lama korupsi*

terjadi dibawah meja alias sembunyi-sembunyi, di era Orde Baru korupsi terjadi di atas meja alias mulai terang-terangan nah di zaman reformasi ini bahkan semejanya diangkut”.⁵

Korupsi mempunyai implikasi yang kuat terhadap keberlangsungan suatu negara. Hal demikian didukung dalam pernyataan Mukadimah *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), bahwa “*Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish*”.⁶

Begitu masifnya tindak pidana korupsi dari masa ke masa, sehingga wajar tindak pidana korupsi disebut dengan *extra*

² Denny Indrayana, (2016), *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi* Malang: Intrans Publishing, hlm. 1.

³ Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Jenis Perkara: 1. Pengadaan barang/jasa, berjumlah 205; 2. Perijinan, berjumlah 23; 3. Penyusunan, berjumlah 661; 4. Pungutan, berjumlah 26; 5. Penyalahgunaan Anggaran, berjumlah 48; 6. Tindak Pidana Pencucian Uang, berjumlah 34; 7. Merintang Proses KPK, berjumlah 10. Lihat pada website Komisi Pemberantasan Korupsi, (Komisi Pemberantasan Korupsi, 30 September 2019), <<https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>> diakses 30 Januari 2019.

⁴ Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Jabatannya: 1. Anggota DPR/DPRD, berjumlah 257; 2. Kepala Lembaga/Kementerian, berjumlah 28; 3. Duta Besar, berjumlah 4; 4. Komisioner,

berjumlah 7; 5. Gubernur, berjumlah 21; 6. Walikota/Bupati dan Wakil, berjumlah 115; 7. Eselon I/II/III, berjumlah 213; 8. Hakim, berjumlah 22; 9. Jaksa, berjumlah 10; 10. Polisi, berjumlah 2; 11. Pengacara, berjumlah 12.; 12. Swasta, berjumlah 287; 13. Lainnya, berjumlah 141; 14. Korporasi, berjumlah 6. Lihat pada website Komisi Pemberantasan Korupsi, (Komisi Pemberantasan Korupsi, 30 September 2019) <<https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>> diakses 30 Januari 2019.

⁵ Endarto, (2014), *Kendala KPK dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, (2014) Jurnal Lingkar Widyaiswara, Vol.1 No. 3, ISSN 2355-4118, Banten, hlm. 6

⁶ Lihat Mukadimah Paragraf 1 *United Nations Convention Against Corruption* 2003.

ordinary crime. Untuk mengatasi hal tersebut maka harus ditanggapi dengan *extra ordinary action*.⁷ Perlu diketahui ihwal KPK lahir dari rasa kegundahan publik dan ketidakpuasan terhadap lembaga konvensional. KPK merupakan kebutuhan praktik bernegara yang terus bergerak mengikuti dinamika kompleksitas persoalan menghendaki hadirnya institusi baru. Karena pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara tak lagi mampu menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern.⁸

Berdasarkan Pasal 2 Ayat (6) huruf a Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menyatakan perlu dibentuknya undang-undang KPK (untuk selanjutnya ditulis UU KPK). Keberadaan KPK sangatlah krusial dalam upaya percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi. Sistem pemberantasan korupsi yang dibangun dan diimplementasikan oleh KPK sejak 2002 hingga awal 2019 terbilang

sangat efektif. Namun kini sistem tersebut telah berubah pemberantasan korupsi pasca diterbitkannya UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (revisi UU KPK).

Berdasarkan hasil revisi UU KPK yang diinisiasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (untuk selanjutnya ditulis DPR) dan disetujui bersama Pemerintah. Dalam proses penyusunan RUU Perubahan UU KPK yang terkesan dipaksakan. DPR melalui rapat paripurna, seluruh anggotanya sepakat dengan suara bulat untuk merevisi UU KPK sebagai inisiatif DPR. Proses pengambilan keputusan itu relatif sangat cepat yakni lima menit saja tanpa ada intrupsi penolakan dari anggota DPR. Yang menjadi persoalan adalah revisi UU KPK tidak masuk dalam daftar prolegnas prioritas namun tetap disetujui. DPR menafsirkan lain terkait pemaknaan prolegnas, bahwa UU KPK telah masuk dalam prolegnas lima tahunan yang telah dibahas ditahun sebelumnya karena ditunda karena alasan tertentu dan akhirnya dilanjutkan kembali saat ini. Padahal jika merujuk Pasal 20 Ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan

⁷ Disarikan dari Firman Jaya Daeli (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) pada rapat Panja RUU Komisi Pemberantasan Korupsi (RUU KPK), tanggal 5 Desember 2001.

⁸ Disarikan dari pendapat Saldi Isra dalam kata pengantar buku Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*, viii.

bahwa Penyusunan dan penetapan program legislasi nasional prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan UU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa proses revisi UU KPK telah cacat prosedural bertentangan dengan proses legislasi yang telah ditentukan UU. Di samping itu pula revisi UU KPK yang menjadi inisiatif DPR terkesan dipaksakan mengingat masa jabatan anggota DPR saat ini akan habis pada 30 september 2019. Artinya revisi UU KPK hanya menyisakan waktu tiga pekan. Jika dipikir-pikir masa iya membahas undang-undang sekaliber UU KPK disisa waktu yang sempit. Tak pelak menuai protes keras dan penolakan dari pelbagai elemen masyarakat.⁹

Terlepas konstelasi politik dan kealpaan prosedural yang mewarnai lahirnya revisi UU KPK, pada intinya aksi unjuk rasa yang dilakukan mahasiswa dan berbagai elemen masyarakat di beberapa daerah menginginkan Presiden segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk membatalkan revisi UU KPK. Hal demikian telah menunjukkan

bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai basis legitimasi yang kuat dalam memberantas korupsi. Hal lain yang menopang dan menjaga eksistensi keberadaan lembaga antirasuah hingga saat ini (sebelum revisi UU KPK) adalah sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa KPK merupakan salah satu anak kandung reformasi, tuntutan pendirian lembaga ini muncul akibat kegundahan publik akan lemahnya kinerja penegak hukum di Indonesia dalam menangani dan memberantas korupsi yang makin merajalela. Mereka seolah tidak berfungsi, para koruptor seperti tidak ditindak sebagaimana semestinya, bahkan seolah malah dijadikan tambang emas oleh para penegak hukum.¹⁰

Kegundahan publik saat ini semakin memuncak tatkala *political will* DPR bersama Pemerintah yang sama dalam mengubah sistem pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga berimplikasi pada kedudukan KPK secara kelembagaan. Salah satu substansi pasal yang dinilai kontroversial yakni Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

⁹ Adam Setiawan, (2019), *KPK di Ambang Kehancuran* (Kaltim Post, 16 September 2019) <[https://kaltim.prokal.co/read/news/360951-kpk-di-](https://kaltim.prokal.co/read/news/360951-kpk-di-ambang-kehancuran.html)

[ambang-kehancuran.html](https://kaltim.prokal.co/read/news/360951-kpk-di-ambang-kehancuran.html)> diakses 16 September 2019.

¹⁰ Adam Setiawan, *KPK dalam Perspektif Sosiologi Hukum*, Republika (Nasional 6 Februari 2019), 5.

Korupsi yang menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini. Selanjutnya Pasal 3 menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Hadirnya Dewan Pengawas yang masuk dalam unsur KPK merupakan diskursus baru sehingga tak ayal mendapatkan berbagai kritikan dapat dilihat dalam Pasal 21 Ayat (1) bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas:

- a. Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;
- b. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- c. Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dewan Pengawas menurut Pasal 37B Ayat (1) UU KPK memiliki tugas a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi; b. memberikan izin atau tidak

memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan; c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; d. 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; e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Selain itu status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara.¹¹ Dalam undang-undang sebelum perubahan status Pegawai KPK sebagai aparatur sipil negara tidak pernah diatur secara eksplisit.

Berdasarkan substansi yang disebutkan di atas terlihat jelas ada perubahan yang sangat signifikan dan berimplikasi pada kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan. Menarik untuk

¹¹ *Ibid.*

ditelisik lebih jauh kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana Kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

B. Metode Penelitian

Riset penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. *Pertama*, dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dan regulasi yang bersangkutan yang bersangkut paut pada isu hukum yang sedang ditangani.¹² *Kedua*, Pendekatan Konseptual (*Concept Approach*) Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-

pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹³

C. Pembahasan

Lahirnya Komisi Negara Independen dan Karakteristik Komisi Negara Independen

1. Komisi Negara Independen

Perkembangannya, seiring dengan kompleksitas problem ketatanegaraan yang dihadapi negara, kemudian lahir banyak konsep baru dalam praktik ketatanegaraan suatu negara, yang berimplikasi pada makin bervariasinya cabang struktur kelembagaan negara. Perkembangan ini salah satunya diwarnai dengan bermunculannya sejumlah lembaga negara independen atau lembaga negara (*state auxiliary bodies*).¹⁴ Kelahiran lembaga-lembaga tersebut sering kali dianggap sebagai perkembangan lebih lanjut dari konsep klasik pembagian tiga cabang kekuasaan negara. Sebagai jawaban atas keniscayaan makin bertambahnya

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, (2004) *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm 131.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ Michael E. Milakovich dan George J. Gordon, *Public Administration in America*, (Ed. Ketujuh Wadsworth and Thomson Learning) Lihat Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit*, hlm. 1.

kebutuhan negara untuk melayani warga negaranya.¹⁵

Meninggalkan pemahaman *Trias Politica* yang dianggap sudah tidak memadai lagi mengingat perkembangan ketatanegaraan saat ini yang sangat dinamis. Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Prancis, pada tiga dasawarsa terakhir dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di 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.¹⁶

Pemahaman makna lembaga penunjang perlu dijelaskan secara detail sebab para ahli hukum tata negara tidak

memiliki pemahaman yang seragam dalam memaknai lembaga negara di luar cabang kekuasaan yang konvensional. Ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.¹⁷

Di dalam tulisan Hendra Nurtjahjo menyatakan bahwa alat perlengkapan negara dapat disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *Quangos* (*Quasi autonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*.¹⁸ Lembaga negara penunjang (*state auxiliary agencies*)”, mengingat kebutuhan penyelenggaraan negara yang sangat kompleks sehingga diharapkan lembaga negara penunjang mampu membantu agar penyelenggaraan berjalan efektif.

Lembaga negara penunjang keberadaannya tidak berada dalam lingkup cabang kekuasaan legislatif, eksekutif ataupun cabang kekuasaan kehakiman. Namun ada yang mengelompokkannya dari

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, (2013), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 339.

¹⁷ Indah Harlina, (2008), *Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi*

dalam Penegakan Hukum Disertasi, Universitas Indonesia, hlm.109.

¹⁸ Hendra Nurtjahjo, (2006), *Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 35 No. 3, ISSN: 2503-1465, Jakarta, hlm. 276.

yang bersifat independen dan ada pula yang semi kuasi independen sehingga biasa juga disebut *independent and quasi independent agencies, corporations, committees, and commissions*.¹⁹ Sebagian para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*. Di antaranya yakni Yves Meny dan Andre Knapp mengatakan:²⁰

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions”.

Adapun pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, secara jelas menyatakan bahwa terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga-lembaga Independen. Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen.

Salah satu sifat organ negara penunjang (*auxiliary state’s organ*) yakni Independen, yang sering disebut dengan istilah seperti komisi Independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif pengertian dasar dari istilah independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (*otonomi*), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa.²¹

Keberadaan lembaga independen sering disamakan dengan keberadaan lembaga penunjang lainnya yang dibentuk oleh eksekutif. Keberadaan lembaga ini setidaknya harus dibedakan dengan lembaga eksekutif. Secara umum lembaga-lembaga pemerintah dapat dibagi kedalam empat kategori. *Pertama*, ada departemen eksekutif yang disebut dalam konstitusi, yang disatukan dengan para pejabat kabinet

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, 339.

²⁰ Yves Meny dan Andrew Knapp, (1998), *Government and Politics in Western Europe Britain*,

France, Italy, Germany, Oxford: Oxford University Press, hlm. 281.

²¹ Indah Harlina, *Op.Cit.*, 117.

yang mengontrol mereka. *Kedua*, ada sub-kelembagaan yang ada di dalam departemen-departemen ini, tetapi secara organisasi terpisah. *Ketiga*, ada juga lembaga-lembaga yang terpisah dari departemen eksekutif. *Keempat*, lembaga-lembaga yang dibentuk secara “independen” oleh yudikatif dan juga dirujuk sebagai “lembaga-lembaga regulasi”.²²

2. Karakteristik Komisi Negara Independen

Munculnya lembaga negara independen atau komisi negara independen, akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara itu khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Munculnya organ-organ baru kekuasaan ini lazim dikenal dengan peristilahan ‘komisi negara’. Kelahiran komisi-komisi negara ini, baik yang bersifat independen, maupun yang sebatas lembaga *intermediary*, walaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, atas

perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan. Zainal Arifin Mochtar meminjam teori Huntington bahwa kelahiran organ-organ kekuasaan baru tersebut dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, guna mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*, untuk menuju suatu tertib politik.²³

Bruce Ackerman memberikan contoh dalam menjawab kompleksitas ketatanegaraan di Amerika Serikat bahwa struktur cabang kekuasaan bukan hanya tiga atau empat cabang tetapi lima cabang kekuasaan yakni House of Representatives, *Senate*, *President as chief of executive*, *Supreme Court and Independent Agencies*.²⁴ Cornelis Lay mengatakan bahwa kelahiran komisi-komisi negara, yang merupakan imbas dari terpaan gelombang ketiga generasi, setidaknya dipengaruhi beberapa hal. *Pertama*, keresahan negara terhadap ketidakpastian dan kealpaan perlindungan individu dan kelompok marginal, dari despotisme pejabat publik maupun warga negara lain. *Kedua*, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar. *Ketiga*, merupakan sebuah produk evolusi yang

²² *Ibid.*

²³ Samuel P. Huntington, (1968), *Political Order in Changing Society*, Yale University, Lihat Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, 32.

²⁴ Bruce Ackerman, (2003), *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Vol. 113 No. 6, Cambridge, hlm. 728.

sifatnya *incremental* dan komplementer, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan *trias politica*.²⁵

Selain itu sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu penyebab lembaga-lembaga negara independen adalah karena lembaga negara yang telah lebih dulu ada kinerjanya dianggap tidak memuaskan. Bahkan legitimasi lembaga-lembaga lama cenderung dipertanyakan, di antaranya karena maraknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di antaranya lembaga negara lama tersebut.²⁶ Di Indonesia pembentukan KPK lebih disebabkan karena lembaga pemerintah yang ada baik kejaksaan maupun kepolisian dirasa belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam menangani masalah korupsi. Argumen yang dipakai adalah karena lembaga-lembaga negara yang ada dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.²⁷

Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena: 1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang

semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. 2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Masalah kedudukannya struktural atau non-struktural, masalah *financing*-nya budgeter atau *non-budgeter* (swakelola/mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pns atau *semi-volunteer*, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasian negaraan yang ingin kita bangun.²⁸

Hendra Nurtjahjo mengklasifikasi variabel independensi menjadi dua, yaitu variable internal dan variable eksternal. Variabel internal dapat mencakup soal penentuan anggaran, soal pemilihan dan pengangkatan ketua atau pengurus, pemberhentian ketua, pertanggungjawabannya, soal kepegawaian, pengambilan keputusan untuk menjadi kebijakan lembaga.

Variabel eksternal mencakup soal mekanisme hubungan tatakerja dengan lembaga lain, dasar hukum

²⁵ Cornelis Lay, (2006), *State Auxiliry Agencies*, *Jurnal Jentera*, Edisi 12, hlm. 6.

²⁶ Firmansyah, *et.al.*, (2005) *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, hlm. 60.

²⁷ Tita Adelia, (2015) *State Auxiliary Organs, Dibutuhkan Atau Dibubarkan?*, CEPP FISIP UI, (13 Oktober 2015), <<http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/10/13/state-auxiliary-organs-dibutuhkan-atau-dibubarkan/>>, diakses 30 Januari 2020.

²⁸ Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit.*, hlm 280.

pembentukannya. Karakter independen yang ingin diciptakan adalah bahwa lembaga tersebut berada di bawah lingkup kekuasaan eksekutif (pemerintah), tetapi tidak di bawah kendali eksekutif (presiden).²⁹

Secara garis besar Zainal Arifin Mochtar menyebutkan beberapa karakteristik lembaga negara independen sebagai berikut:

1. lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga negara independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah;
2. proses pemilihan melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*, atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi *check and balances*. Bisa juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik;
3. proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya;
4. meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen;
5. kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya;
6. bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks;
7. memiliki kewenangan yang lebih devolutif yang bersifat *self regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum;
8. memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang. Dalam artian ada basis legitimasi disitu, meskipun kemudian dibentuk dengan undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 283-284.

Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019

1. KPK rumpun Eksekutif

Lembaga-lembaga negara lebih tepat merupakan kajian dari Hukum Tata Negara. Ditinjau dari landasan hukum pembentukannya, lembaga negara di tingkat pusat dibedakan: Lembaga yang dibentuk atas perintah UUD (*constitution ally entrusted power*),³⁰ dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively estrusted power*).³¹ Beberapa contoh lembaga independen yang dapat dibedakan berdasarkan pembentukannya dengan peraturan perundangan-undangan, berikut bila dicermati dalam bentuk tabulasi sebagai berikut:

No	Lembaga Negara Independen	Peraturan Perundang-Undangan
1	Komisi Pemilihan Umum ³² , Bank Indonesia ³³ , Badan Pemeriksa Keuangan ³⁴ Komisi Yudisial ³⁵ .	Undang-Undang Dasar 1945 (<i>constitution ally entrusted power</i>)
2	Komisi Pemberantasan Korupsi ³⁶ , Otoritas Jasa Keuangan ³⁷ , Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ³⁸ Ombudsman Republik Indonesia ³⁹ Komisi Penyiaran Indonesia ⁴⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha ⁴¹ Komisi Perlindungan Anak Indonesia ⁴²	Undang-Undang (<i>legislatively estrusted power</i>)

Tabel 1. Lembaga Negara Independen dan Pembentukannya

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 terdapat penambahan frasa yang sebelumnya tidak terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang berimplikasi pada

³⁰ S.F. Marbun, (2018), *Hukum Adminsitrasi Negara I (Adminstrasi Law I)*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 189.

³¹ Ni'Matul Huda, (2007) *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, hlm. 88.

³² Lihat Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³³ Lihat Pasal 23D Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³⁴ Lihat Pasal 23E Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³⁵ Lihat Pasal 24 B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³⁶ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁷ Lihat Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

³⁸ Lihat Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁴⁰ Lihat Pasal 1 Ayat (13) Undang-Undang Republik Indonesia 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁴¹ Lihat Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha.

⁴² Lihat Pasal 74 Undang-Undang Republik Indonesia 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

perubahan format KPK secara kelembagaan. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa “*Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.*” Sedangkan dalam penambahan frasa tersebut adalah “*Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif*” pada revisi UU KPK secara eksplisit menempatkan KPK menjadi lembaga yang berada di lingkungan eksekutif.

Secara garis besar, terdapat perbedaan mengenai kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan pasca revisi UU KPK, hal ini dapat terlihat dalam perbedaan yang nyata dalam bagan di bawah ini, yaitu sebagai berikut:

UU Nomor 30 Tahun 2002	UU Nomor 19 Tahun 2019
Pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari	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.	pengaruh kekuasaan manapun.
-----------------------------	-----------------------------

Berdasarkan kedua pengaturan *a quo* terlihat jelas pergeseran format kelembagaan KPK yang independen terbebas dari pengaruh manapun menjadi KPK yang masuk dalam lingkup eksekutif. Rasanya kontradiktif bahkan terkesan menegasikan makna independen. Di satu sisi, KPK dalam menjalankan tugas dan wewenang yang dimilikinya kini tetap bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, di sisi lain KPK secara kelembagaan masuk dalam rumpun eksekutif. Apakah mungkin KPK bisa bekerja secara efektif seperti dahulu jika KPK terkungkung dalam kekuasaan eksekutif.

Zainal Arifin Mochtar menyebutkan salah satu karakteristik lembaga lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga negara independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah.⁴³ Dengan demikian meletakkan lembaga antikorupsi pada salah satu cabang kekuasaan cenderung menyebabkan lembaga antikorupsi menjadi tidak independen, sehingga lebih jauh berdampak pada tidak profesionalnya kerja

⁴³ Zainal Arifin Mochtar, *Loc.Cit.*

lembaga pemberantas korupsi tersebut. Jika tidak independen, intervensi mudah dilakukan, benturan kepentingan akan menjadi penghambat utama kerja lembaga antikorupsi.⁴⁴ Hal selaras dikemukakan oleh John Quah dimana komisi antikorupsi dalam melaksanakan tugas hariannya harus terbebas dari pengaruh para pemimpin politik. Karena, komisi antikorupsi harus dapat melakukan proses hukum yang benar kepada siapapun, tanpa terkecuali, termasuk pada para pemimpin politik dan pejabat senior pemerintahan, tanpa merasa terancam atau takut sedikitpun.⁴⁵

Independensi juga berarti bahwa komisi antikorupsi tidak memunyai kewajiban untuk melaporkan hasil kerjanya kepada salah satu cabang kekuasaan. Kalaupun ada, yang diberikan bukanlah laporan sebagai lembaga yang lebih inferior, tetapi cukup informasi sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja; misalnya dalam bentuk Laporan Tahunan yang dipublikasikan, atau dalam bentuk rapat koordinasi dengan parlemen.⁴⁶ Dengan demikian format kelembagaan yang menempatkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif berimplikasi pada ruang gerak KPK menjadi sangat terbatas. Bahkan KPK berpotensi berada pada situasi

yang rentan untuk diintervensi oleh para elite politik khususnya yang berada dalam ranah eksekutif sehingga pada akhirnya pemberantasan korupsi menjadi tidak efektif.

2. Dewan Pengawas

Di samping itu hadirnya Dewan Pengawas semakin mendisrupsi bahkan melanggar independensi yang dimiliki oleh KPK. Dalam hal ini Dewan Pengawas masuk dalam unsur KPK sebagaimana disebutkan Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas:

- a. Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;
- b. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- c. Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dewan Pengawas mempunyai tugas antara lain melakukan pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi. Memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.⁴⁷

⁴⁴ Denny Indrayana, *Op.Cit.*, hlm. 79.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Lihat Pasal 37B Ayat 1 UU KPK menyebutkan Dewan Pengawas bertugas: a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi; b. memberikan izin atau

Merujuk pada konstruksi pasal *a quo*, dalam hal ini telah membatasi ruang gerak KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, mengingat kewenangan Dewan Pengawas yang relatif sangat besar tentunya kontraproduktif dengan semangat pemberantasan korupsi hingga ke akar-akarnya. Dewan Pengawas yang seyogianya hanya mempunyai tugas mengontrol kinerja Pimpinan dan anggota KPK malah diberikan kewenangan tambahan dalam hal memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang masuk dalam kategori *pro justitia*.

Argumentasi Denny Indrayana semakin menguatkan bahwa pemberian izin kepada Dewan Pengawas, yang anggotanya semua dipilih Presiden, cenderung melanggar prinsip independensi KPK yang dalam pasal 3 UU KPK dirumuskan, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Nah, kewenangan penyadapan KPK yang harus seizin Dewan

Pengawas, berpotensi melanggar tugas dan wewenang KPK “yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh manapun”.⁴⁸ Oleh karena itu dengan kewenangan Dewan Pengawas yang begitu besar, Dewan Pengawas akan berpotensi menjadi kanal bagi pemangku kekuasaan khususnya ranah kekuasaan eksekutif untuk mengintervensi upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK.

3. Status Pegawai KPK

Terkait proses rekrutmen dan kedudukan pegawai tersebut sebetulnya pada revisi UU No 19 Tahun 2019 Pasal 1 Ayat (6) menjelaskan, “*Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara*”.

Bunyi redaksi pasal *a quo* yang menyebutkan secara eksplisit bahwa status pegawai KPK yang diubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) telah menjadikan KPK tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyeleksi para pegawainya untuk mengisi struktur organisasi KPK yang meliputi berbagai

tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan; c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; d. 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; e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa

adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

⁴⁸ Indriyanto Seno Aji, et.al, (2016) *Pengujian Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: ICW, hlm. 143.

bidang, salah satunya bidang penindakan yang sentralnya meliputi penyidik, penyidik, dan penuntutan. Bahkan status pegawai KPK yang telah berubah menjadi Aparatur Sipil Negara akan menjadi bomerang bagi KPK dikemudian hari. Hal demikian dapat ditinjau dari Pasal 24 Ayat (2) bahwa Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal *a quo*, bisa dibayangkan potensi terjadinya conflict of interest sangatlah besar tatkala pegawai KPK yang berstatus ASN menjalankan tugasnya dalam pemberantasan korupsi harus berhadapan dengan atasannya, atau sesama korps ASN yang terlibat kasus korupsi sehingga nantinya akan berpengaruh pada obyektivitas upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 Terhadap Kedudukan KPK

Sebetulnya, upaya mengikis eksistensi lembaga KPK bukan hal yang baru, beberapa kali upaya-upaya untuk

menghilangkan eksistensi di tengah masih maraknya praktik korupsi sudah sangat sering dilakukan. Sebelumnya terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut putusan MK) mengenai posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, alasan-alasan mengenai posisi KPK sebagai lembaga independen yang bukan di wilayah eksekutif/pemerintah, bahwa di dalam alasan tersebut dijelaskan bahwa KPK adalah sebuah lembaga negara yang independen berdasarkan putusan-putusan terdahulu. Di antaranya (1) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; (2) Putusan MK No. 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; (3) Putusan MK No. 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan (4) Putusan MK No. 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011.⁴⁹

Independensi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih dapat ditelisik dari belasan putusan MK yang lain. Secara umum, serangkaian putusan MK tersebut menegaskan:

1. Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally*)

⁴⁹ Nehru Asyikin, (2019), *Implikasi Hak Angket DPR Ri Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-*

XV/2017 (Suatu Tinjauan dari Sudut Pandang Hukum dan Politik), (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2019).

- important*) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim;
2. Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi;
 3. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campur-tangan) kekuasaan manapun; dan
 4. KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan penanganan Korupsi.⁵⁰

Putusan MK kembali muncul pada tahun 2017 saat DPR mengeluarkan Hak angket terhadap KPK, meskipun rekomendasi yang diberikan DPR di dalam hak angketnya untuk penguatan kelembagaan tetapi pola pelemahan mulai dirasakan. Hal ini dibuktikan bahwa hak angket semestinya diperuntukkan kepada lembaga eksekutif (Presiden dan Menteri-menteri) telah berhasil dilaksanakan kepada lembaga independen seperti KPK. Idul

Rishan dalam penelitiannya membeberkan bahwa:

“Pengujian konstitusionalitas angket dilakukan melalui pintu UU MD3, atau (bukan terhadap UU KPK). Namun disaat yang sama, MK dituntut untuk memberikan putusan terkait konstitusionalitas Angket terhadap KPK. Melalui pokok perkara ini, lima hakim mayoritas berpendapat Angket DPR dapat ditujukan terhadap KPK...”⁵¹

Idul Rishan merujuk Bruce Ackerman. Pada titik ini, terdapat disparitas pertimbangan yang dibangun oleh MK terhadap beberapa putusan sebelumnya. Pada empat putusan terakhir, MK menyatakan bahwa KPK merupakan kekuasaan negara yang berkarakter independen. Secara konseptual, pengelompokan organ independen sejenis KPK, KPU, KY, Komnas HAM, sebagai poros kekuasaan negara independen, tidak lepas dari fungsi organ-organ ini yang bersifat campur sari. Terkadang memainkan peran sebagai *quasi eksekutif*, *quasi legislative*, ataupun *quasi yudisial*. Dalam artian, KPK pun tidak dapat dikualifikasikan sebagai murni eksekutif (*pure executive*).⁵²

⁵⁰ Lihat *Disenting Opinion* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-XV/2017, Mahkamah Konstitusi, 11 Juli 2017.

⁵¹ Argumentasi konstitusional dibangun dengan menggunakan pendekatan Saskia Lavrijssen, “KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan

Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan”. Lihat Idul Rishan, (2019), *Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 3, ISSN 1829-7706, Jakarta, hlm 640.

⁵² *Ibid.*

Pasca terbitnya Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 memperjelas kedudukan KPK termasuk ke dalam cabang eksekutif. DPR dan KPK memiliki banyak hubungan kelembagaan, terutama kewenangan DPR untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja KPK setelah hak angket terhadap KPK di putus oleh MK dapat dilakukan. Tetapi, dalam keleluasaan DPR melalui fungsi pengawasannya terkesan seperti narasi kepentingan dalam memperlemah KPK. Hal ini dibuktikan bahwa setelah hak angket dapat dilakukan terhadap KPK ada kepentingan politik berupa agenda revisi UU KPK terutama pada tugas dan kewenangan independen KPK. Lagi pula menurut Penulis Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 ini adalah suatu kekeliruan prosedural atau salah alamat untuk ditindak lanjuti dalam UU KPK, sebab Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 bukan menguji UU KPK melainkan menguji Pasal 79 Ayat (3) Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut tidak sesuai jika merujuk pada redaksi penjelasan Pasal 10 Ayat (1) Huruf d Yang dimaksud dengan "tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentuk undang-undang terkesan memaksakan kehendaknya agar KPK masuk pada lingkup eksekutif.

Mempertegas cabang kekuasaan menurut Ackerman sebagaimana dikutip oleh Gunawan A. Tauda mengatakan cabang-cabang kekuasaan negara hendaknya dengan tegas dilihat berdasarkan model kelembagaannya, yang dalam konteks Amerika Serikat terdiri dari

- 1) cabang kekuasaan *house of Representative*
- 2) *Senate*
- 3) *President*
- 4) *Supreme Court*, dan
- 5) cabang kekuasaan *independent agencies* (komisi negara independen).

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp ini. Maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaran Indonesia, ada karena kecenderungan dalam teori administratif untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian

dari tugas komisi negara independen. Sebagai misal, kewenangan penindakan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁵³

Gunawan A. Tauda melanjutkan bahwa:

*“Cabang kekuasaan keempat yang di maksud dalam teori di atas dapat pula mengambil bentuk atau dimaknai sebagai komisi negara independen, karena keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif (Legislature), eksekutif (executive), ataupun cabang kekuasaan kehakiman (judiciary). Karenanya. Kontruksi teoritis keberadaan komisi negara independen pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia dapat digolongkan ke dalam cabang kekuasaan keempat tanpa kepala (the headless fourth brunch of government)”.*⁵⁴

Sistem ketatanegaraan Indonesia masih mengakui adanya 3 (tiga) cabang kekuasaan, jadi tidak memungkinkan adanya cabang kekuasaan ke empat. Meskipun pasca amandemen UUD 1945 terdapat lembaga independen yang tidak termasuk ke dalam tiga cabang kekuasaan tersebut, yakni berdiri sendiri.

Di dalam UUD 1945 kita mengenal adanya Badan Pengawas Keuangan (BPK), lembaga independen ini secara teoritis masuk ke dalam cabang kekuasaan eksaminatif.⁵⁵

Di lain pihak, menjadi pengecualian hanya untuk lembaga BPK, selain itu lembaga independen tidak dapat dikategorikan ke dalam cabang kekuasaan lain dikarenakan dalam pembagian kekuasaan di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dikembalikan ke dalam eksekutif, yudikatif atau legislatif. Dalam hal ini KPK menjadi bagian dari cabang kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, pergeseran kedudukan KPK pasca diterbitkannya UU Nomor 19 Tahun 2019 telah menunjukkan jikalau posisinya dalam sistem ketatanegaraan tidak bisa lepas dalam kerangkeng 3 (tiga) cabang kekuasaan. Artinya KPK telah menjadi bagian eksekutif dan tidak boleh keluar dari cabang kekuasaan tersebut, meskipun dianggap sebagai lembaga independen dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga negara, namun secara kewenangan KPK bersifat independen. Hal ini karena

⁵³ Gunawan A. Tauda, (2011), *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Pranata Hukum, Vol. 6 No. 2, Lampung, hlm. 177.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Kekuasaan Eksaminatif adalah kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan Eksaminatif di Indonesia berdasarkan Pasal 23

Undang Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah BPK. Lihat Efi Yulistyowati, et.al, (2016), *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18 No. 2, ISSN 1410-9859, Semarang, hlm. 336.

dalam menjalankan tugas dan fungsinya undang-undang memerintah hal tersebut.

D. Penutup

Sejak awal reformasi, KPK memang di desain khusus untuk menjadi bagian dalam sistem ketatanegaraan. KPK di desain dengan tupoksinya untuk memberantas tindak pidana korupsi mengingat begitu masifnya tindak pidana korupsi pada era orde baru.

KPK di desain dengan sifat independen baik secara kelembagaan maupun secara tugas dan wewenang. Namun pasca diterbitkannya UU Nomor 19 Tahun 2019, telah terjadi pergeseran format kelembagaan KPK dari yang awalnya KPK bukan merupakan bagian lembaga utama (*main state's organ*) kini berubah menjadi bagian dari rumpun eksekutif.

Kendati dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya KPK tetap bersifat independen. Hal demikianlah yang membuat kedudukan KPK menjadi ambivalen dalam sistem ketatanegaraan. Di satu sisi KPK merupakan bagian dari rumpun eksekutif di sisi lain KPK bersifat independen. Bergesernya kedudukan KPK menjadi bagian rumpun eksekutif berimplikasi pada terbatasnya ruang gerak KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, bahkan KPK berpotensi mendapatkan

berbagai intervensi khususnya dari ranah eksekutif.

E. Daftar Pustaka

- Amiruddin dan Zainal Asikin, (2004) *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Denny Indrayana, (2016), *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara, Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Malang: Intrans Publishing.
- Firmansyah, et.al, (2005), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.
- Jimly Asshiddiqie, (2013), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda, (2007), *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- S.F. Marbun, (2018) *Hukum Administrasi Negara I (Administrasi Law I*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Seno Aji, Indriyanto, et.al, (2016) *Pengujian Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: ICW.
- Yves Meny dan Andrew Knapp, (1998), *Government and Politics in Western Europe Britain, France, Italy, Germany*, Oxford: Oxford University Press

- Zainal Arifin Mochtar, (2016), *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangannya dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 Tentang pengujian Hak Angket terhadap KPK
- Nehru Asyikin, (2019), *Implikasi Hak Angket Dpr Ri Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 (Suatu Tinjauan dari Sudut Pandang Hukum dan Politik)*. Tesis: Universitas Islam Indonesia.
- Bruce Ackerman, (2003), *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Vol. 113 No. 6, Cambridge.
- Efi Yulistiyowati, et.al, (2019), *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18 No. 2, ISSN 1410-9859, Semarang.
- Endarto, (2014), *Kendala KPK dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Lingkar Widayaiswara, Vol.1 No. 3, ISSN 2355-4118, Banten
- Gunawan A. Tauda, (2010) *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Pranata Hukum, Vol. 6 No. 2, Lampung.
- Hendra Nurtjahjo, (2005), *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 35 No. 3, ISSN: 2503-1465, Jakarta.
- Idul Rishan, (2019), *Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 3, ISSN 1829-7706, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang Republik Indonesia 32 tahun 2002 Tentang Penyiaran Indonesia

- Undang-Undang Republik Indonesia 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha.
- Undang-Undang Republik Indonesia 23 tahun 2002 Perlindungan Anak Indonesia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Adam Setiawan, (2019), *KPK di Ambang Kehancuran*, Kaltim Post, (Kalimantan Timur 16 September 2019) <https://kaltim.prokal.co/read/news/360951-kpk-di-ambang-kehancuran.html>. 16 September 2019.
- Adam Setiawan, (2019) ‘KPK dalam Perspektif Sosiologi Hukum’, *Republika (Nasional*, 6 Februari 2019).
- Tita Adelia, *State Auxiliary Organs, Dibutuhkan Atau Dibubarkan?* <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/10/13/state-auxiliary-organs-dibutuhkan-atau-dibubarkan/>, diunduh 13 Oktober 2015.
- Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Jabatannya, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>, diunduh 30 September 2019.