

BAB III

STATUS KELEMBAGAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

A. Status Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi

Pada dasarnya pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi beranjak dari asumsi bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga dibutuhkan juga sebuah lembaga negara yang luar biasa dengan kewenangan yang luar biasa pula dalam menangani dan memberantasnya.⁴⁴

Lembaga negara diistilahkan juga dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan dan diberikan kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, adapula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan adapula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden saja.⁴⁵ Hierarki kedudukan lembaganya tentu saja tergantung pada derajat peraturan pembentuknya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ dari Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentu lebih rendah tingkatan dan

⁴⁴Ruslan Renggong, *The Existence Of Corruption Eradication Commission In The Criminal Law Reform In Indonesia*, *Advances in Social Sciences Research Journal*, Vol. 2, No.2. 2015

⁴⁵Titik Triwulandari Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010) Hal. 177

derajat perlakuan hukum yang duduk di dalamnya. Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 30 Tahun 2002 adalah lembaga negara yang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK bertanggung jawab kepada publik dengan menyampaikan laporan secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa “Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁴⁶

Pada akhir tahun 2019 merupakan era baru atau “*the new normal*” dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor) di Indonesia. Pada saat itu, Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan dari Presiden, mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu obyek perubahan dalam undang-undang ini adalah bagaimana prinsip independen yang mendasari pembentukan KPK selama ini. Jaminan independensi KPK yang dimuat pada Pasal 3 juga dapat disebut sebagai “pasal jantung” Undang-Undang KPK.

⁴⁶Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi Pasal 1 Ayat 3, Pasal 2 dan Pasal 3

Sebelum perubahan, rumusan Pasal 3 berbunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”. Berdasarkan pada rumusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa keberadaan KPK ini dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara independen. Akibatnya, KPK tidak berada di ranah kekuasaan manapun baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif yang artinya KPK ialah lembaga diluar trias politika. Dengan adanya perubahan undang-undang ini, maka kesimpulan tersebut perlu diteliti dan dikaji ulang.

Sebab, rumusan Pasal tersebut diubah dengan bunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Artinya kedudukan KPK ini termasuk dalam rumpun cabang kekuasaan pemerintah (*Auxiliary State Organ*). Perubahan tersebut bukanlah tanpa sebab, berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, KPK termasuk lembaga cabang kekuasaan pemerintah yang menjalankan tugasnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁴⁷

Dalam perubahan kedua Komisi Pemberantasan Korupsi pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 ada sisi yang perlu dijelaskan dalam

⁴⁷Lihat Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU//XV/2017, pengujian atas Pasal 73 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah terkait kewenangan DPR melakukan hak angket terhadap KPK sebagai lembaga Negara independen.

Pasal ini tentang lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif, namun dalam sisi lain ia melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal ini dalam praktiknya peraturan tersebut akan menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum karena sulit untuk menerjemahkan dan menilai pada saat bagaimana KPK bisa dikendalikan atau tidak dapat dikendalikan.

Kekuasaan eksekutif menurut W. Ansley Wynes adalah kekuasaan yang ada dalam suatu negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintah dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.⁴⁸ Di Indonesia terdapat 3 pembagian kekuasaan (trias politika) yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pertama kekuasaan legislatif ialah kekuasaan untuk membuat dan menyusun undang-undang, meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedua kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, meliputi presiden dan wakil presiden serta para menteri-menteri. Ketiga kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk bertugas dan memiliki kewenangan dalam mengontrol seluruh lembaga negara yang dianggap melakukan penyimpangan terhadap hukum yang berlaku pada negara, meliputi Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).⁴⁹ Yang mana setiap lembaga tersebut saling

⁴⁸Titik Triwulandari Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010) Hal. 199

⁴⁹Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) Hal. 157-229

berkaitan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Sedangkan Stephen Leacock mengatakan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan suatu undang-undang. Dengan kata lain bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang (lembaga legislatif). Tugas utama dari lembaga eksekutif, tidak mempertimbangkan lagi tetapi melaksanakan undang-undang yang sudah ditetapkan oleh badan legislatif. Namun dalam negara modern, urusan lembaga eksekutif tidak semudah yang ada pada masa-masa dahulu. Oleh karena perubahan zaman dan keberanekaragamnya tugas-tugas negara, yang dirasa perlu menyerahkan urusan pemerintahan dalam arti luas kepada tangan eksekutif dan tak dapat lagi dikatakan bahwa kekuasaan eksekutif hanya dari pelaksanaan undang-undang.⁵⁰

Makna dari kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi menurut Philipus M. Hadjon yaitu: pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedua, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.⁵¹

komisi negara asimov berpendapat bahwa, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori: pertama, komisi negara independen yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya diluar cabang pemisahan

⁵⁰Titik Triwulandari Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010) Hal. 199

⁵¹ *Ibid.* Hal 177

kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiga kekuasaan tersebut. Kedua, komisi negara biasa (*state commissions*) yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai peran terlalu penting.⁵² Dalam hal ini KPK termasuk dalam kedua kategori tersebut, yang mana KPK merupakan cabang kekuasaan eksekutif yang mempunyai tugas penting dalam memberantas korupsi di Indonesia namun dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat independen.

Adapun yang dimaksud dengan lembaga negara independen. Cristoph Moller menjawab lembaga negara independen sebagai the epitome unchecked state power. Diterangkan lebih lanjut olehnya bahwa "*Such agencies do not fit within any classic model of separated powers. Consequently, they are often seen as a fourth branch that unites all three powers under one roof*"⁵³ atau dapat diartikan Lembaga-lembaga tersebut tidak cocok dalam model klasik kekuatan yang terpisah (pemisahan kekuasaan/trias politika). Akibatnya, mereka sering dilihat sebagai cabang keempat yang menyatukan ketiga kekuatan di bawah satu atap.

Lahirnya lembaga negara independen Zainal Arifin berpendapat bahwa terdapat delapan kriteria lembaga negara independen yakni: Pertama, lahirnya lembaga tersebut tidak dari bagian cabang kekuasaan yang ada. Kedua, dalam proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee* (orang

⁵²Titik Triwulandari Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010). Hal 180

⁵³Moh. Rizaldi, *Komisi pemberantasan korupsi sebagai lembaga Negara independen?*, Vol. 12 Nomor 01. 2021. 21-32

yang diangkat berdasarkan politik). Ketiga, dalam proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya dapat dilakukan berdasar pada mekanisme proses yang sudah ditentukan oleh aturan yang mendasarinya dari awal. Keempat, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya (pertimbangan mendalam) sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen. Kelima, kepemimpinannya bersifat kolektif dan kolegial dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi yang dijalankan. Keenam, bukan merupakan lembaga negara utama. Ketujuh, memiliki kewenangan yang lebih devolutif⁵⁴ yakni bersifat *self regulated*. Kedelapan, mempunyai basis legitimasi di aturan baik dari segi konstitusi dan/atau Undang-Undang.⁵⁵

United Nations Convention Against Corruption telah merumuskan beberapa konsep-konsep independensi lembaga anti korupsi secara internasional diantaranya, pertama memiliki mandat memberantas korupsi yang jelas melalui strategi yang digunakan, seperti pencegahan, penindakan (penyidikan dan penuntutan), peningkatan kesadaran serta pendidikan anti korupsi yang saling terkoordinasi dengan secara jelas antar lembaga negara. Kedua, tidak bekerja sendirian yang mana harus melibatkan lembaga negara lain yang berwenang,

⁵⁴Pelimpahan **kewenangan** dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang **lebih** tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang **lebih** rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

⁵⁵Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2017) Hal. 64.

masyarakat, swasta dan melakukan kerjasama secara internasional. Ketiga, keberadaannya harus didirikan berdasarkan aturan hukum negara yang berlaku. Keempat, pimpinan lembaga atau pegawai harus netral (tidak berafiliasi dengan partai politik) dan memiliki integritas tinggi. Kelima, harus memiliki kode etik kelembagaan. Keenam, pimpinan dan pegawai harus memiliki kekebalan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Ketujuh, harus diberikan kewenangan otonomi keuangan tanpa mengurangi standar akuntansi atau persyaratan audit negara. Kedelapan, harus memiliki akuntabilitas internal maupun eksternal, artinya menetapkan standar operasi prosedur yang jelas serta mematuhi aturan hukum dan bertanggung jawab sesuai dengan mekanisme yang sudah ditetapkan oleh negara. Kesembilan, melaporkan kinerjanya kepada publik secara langsung atau melalui parlemen negara minimal sekali dalam setahun. Kesepuluh, adanya keterlibatan publik dalam mencegah tindak pidana korupsi yang terjadi dalam artian seluruh elemen atau kalangan saling terlibat didalamnya baik pemerintahan hingga rakyat.⁵⁶

KPK juga merupakan suatu lembaga yang bersifat *Ad Hoc* yang berarti memiliki tugas khusus dalam menjalankan wewenangnya untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia dengan jangka waktu yang tidak dapat ditentukan hingga permasalahan korupsi Indonesia terselesaikan dalam artian tidak adalagi kasus korupsi yang terjadi (bebas korupsi disemua kalangan).

Pengertian lembaga KPK yang merupakan lembaga *Ad Hoc* perlu

⁵⁶Muhammad Habibi, “*Indenpendensi Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi*”, Cepalo Vol.4 No.1, Januari-Juni 2020,41-54. Hal. 45

mendapatkan pemahaman agar tidak disalahartikan sebagai *Ad Hoc* yang bersifat sementara. Menurut Black's Law Dictionary, *ad hoc* artinya: *formed for a particular purpose* (Latin). Istilah tersebut memiliki arti "dibentuk atau dimaksudkan untuk salah satu tujuan saja" atau sesuatu yang "diimprovisasi". Sehingga, tujuan dibentuknya KPK adalah lembaga pendukung atau penunjang (*State Auxiliary Bodies*) untuk memberantas korupsi di Indonesia. Sedangkan pengertian komisi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam versi online ialah sekelompok orang yang ditunjuk (diberi wewenang) oleh pemerintah, rapat, dan sebagainya untuk menjalankan fungsi (tugas) tertentu.

Menurut kamus hukum umum terbitan Badan Pembinaan Hukum Nasional, istilah *Ad Hoc* berarti: sementara, sekali, tertentu bersifat sementara atau hanya untuk satu kali (sekali) yang setelah selesai tugasnya akan dibubarkan. Artinya komisi *Ad Hoc* adalah sebuah komisi yang disertai tugas tertentu dengan masa tugas sementara waktu bukan bersifat permanen, dengan berakhirnya tugas maka komisi tersebut dapat dibubarkan.

Dalam hal pembentukan KPK, jika dikaitkan dengan sifat pembentukan lembaganya KPK merupakan *Ad Hoc* yang berarti dibentuk untuk tujuan dan tugas tertentu yaitu dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia dengan tidak disebutkan jangka waktu yang ditentukan untuk menyelesaikan tugasnya. Sehingga, KPK sebagai lembaga negara yang permanen yang termasuk kedalam rumpun kekuasaan eksekutif dan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

KPK dibentuk dalam rangka khusus untuk menangani tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, berhubungan dengan KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif maka KPK merupakan lembaga permanen yang bersifat *ad hoc* yang berarti KPK sebagai lembaga yang khusus dalam menangani tindak pidana korupsi sepanjang tindak pidana korupsi di Indonesia masih menjadi permasalahan besar bagi negeri ini dan dalam menjalani tugas dan wewenangnya KPK juga harusnya bebas dari intervensi manapun karena KPK tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari pemerintah jika dilihat dari tugasnya, namun dalam hal ini bukan berarti KPK sebagai lembaga yang tidak dapat diawasi atau dikritik, terbukti dengan adanya revisi Undang-Undang KPK sekarang masuk rumpun kekuasaan eksekutif kemudian adanya pembentukan Dewan Pengawas yang sedikit banyaknya mungkin membuat independensi KPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya terhambat walaupun jelas dalam revisi Undang-Undang KPK tetap melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Dalam islam KPK dapat dikaitkan dengan lembaga Wilayatul Hisbah, yang mana berkaitan dengan tugas dari lembaga tersebut yaitu mengatur ketertiban umum, mengawasi hukum, menyelesaikan masalah-masalah kriminal yang butuh penanganan segera, juga bertugas dalam menegakkan amar ma'ruf nahi munkar, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tetangga dan mengawasi ketertiban pasar serta menghukum orang yang mempermainkan hukum syari'at. Untuk KPK sendiri dapat dikatakan termasuk masalah menyelesaikan masalah-masalah kriminal yang butuh penanganan segera, karena dilihat untuk penanganan

kasus korupsi ini diperlukan lembaga yang memang cepat dan lebih khusus menangani permasalahan ini.

B. Dampak Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi Terhadap Kinerjanya

Polemik revisi Undang-Undang KPK sebenarnya sudah sempat muncul pada tahun 2017 (wacana) namun tidak dilanjutkan, kemudian diakhir penghujung tahun 2019 wacana tersebut berhembus kembali pada awal bulan September Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyepakati revisi Undang-Undang KPK yang menjadi inisiatif DPR dipenghujung masa jabatan DPR tahun 2014-2019.

Adanya perubahan peraturan yang mengatur komisi pemberantasan korupsi sedikit banyaknya berdampak terhadap lembaga tersebut, entah dari kedudukan, cara kerja dan lainnya. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyebutkan banyaknya kekurangan kinerja KPK selama ini berkaitan dengan kelemahan koordinasi antar penegak hukum (Kepolisian dan Kejaksaan), dugaan tumpang tindih kewenangan dengan instansi penegak hukum lain, belum adanya lembaga pengawas dan lain-lain sehingga mengatur KPK sebagai satu kesatuan aparatur lembaga pemerintahan bersama kepolisian dan kejaksaan melakukan upaya terpadu dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi serta mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan instansi penegak hukum dengan tidak

memonopoli dan menyelisih tugas satu dengan lainnya.⁵⁷

Pembentukan undang-undang menghendaki adanya sinergisitas kinerja antara KPK dengan Kejaksaan dan Kepolisian dalam memberantas tindak pidana korupsi sebagaimana tujuan awal KPK dibentuk yakni menjadi lembaga “*trigger mechanism*” (mendorong agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien) bagi Kejaksaan dan Kepolisian dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Rumusan pasal yang mengacu pada konsep lembaga negara independen diantaranya mengenai kedudukan lembaga. Ketegasan kedudukan lembaga KPK saat ini termasuk sebagai lembaga negara dalam rumpun eksekutif tetapi bukan lembaga eksekutif. Artinya dalam menjalankan tugas, KPK sama seperti lembaga eksekutif lain yang menjalankan kewenangan penegakan hukum tindak pidana korupsi (Kepolisian dan Kejaksaan) tetapi KPK tidak dibawah kendali (kekuatan) Presiden.

Selanjutnya, pasca perubahan undang-undang KPK, dalam pembentuk undang-undang mempertegas bahwa status kepegawaian pekerja KPK sebelumnya bukan Aparatur Sipil Negara (ASN) kini menjadi ASN. Hal ini menjadi dampak positif bagi KPK sebab untuk status kepegawaiannya menjadi jelas dan pegawainya mendapatkan hak dan kewajibannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang ini juga menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN salah satunya didasarkan pada asas netralitas. Hal itu

⁵⁷Lihat penjelasan umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

dimaksudkan bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Perubahan status kepegawaian ini termuat pada Pasal 1 angka 6 yang menyatakan “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Adalah Aparatur Sipil Negara Sebagaimana Dimaksud Dalam Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Aparatur Sipil Negara”. Artinya penyelidik, penyidik dan pegawai KPK yang belum berstatus sebagai ASN, maka dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak undang-undang ini berlaku dapat diangkat sebagai Pegawai ASN sepanjang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁸

Beralihnya status pegawai tersebut dapat dijelaskan melalui *unitary executive theory* “*which holds that possesses the power to control the entire federal executive branch*” Teori ini menjelaskan yang secara singkatnya menyatakan bahwa hakikat kekuasaan eksekutif ada ditangan Presiden. Hal tersebut memberi implikasi bahwa Presiden memiliki kontrol penuh terhadap cabang kekuasaan eksekutif di bawah tanggung jawabnya. Teori ini diadopsi oleh Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam konstruksi tersebut, maka sudah seharusnya, KPK sebagai lembaga negara memiliki pegawai berstatus ASN yaitu pegawai yang berada di bawah tanggung jawab Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan tertinggi.⁵⁹

⁵⁸Edita Elda, *Arah Kebijakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia:Kajian Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi*, <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS>, diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 10.06 wita

⁵⁹Moh. Rizaldi, *Komisi pemberantasan korupsi sebagai lembaga Negara independen?*, Vol. 12 Nomor 01. 2021. Hal 30

Sementara itu, ada sejumlah rumusan Pasal yang justru melemahkan independensi peran KPK dalam pemberantasan korupsi yakni terkait pembentukan Dewan Pengawas, terkait penyadapan dan terkait kewajiban mengeluarkan Surat Penghentian Penyidikan (SP3). Pembentuk undang-undang merasa jika KPK selama ini tidak memiliki lembaga pengawas dimana esensinya setiap lembaga negara harus dilakukan pengawasan agar terhindar dari kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan wewenang. Mengenai tugas dan fungsi dewan pengawas lebih tertuju mengawasi KPK dalam menjalankan kewenangan pro justitia⁶⁰ seperti memberikan izin penyadapan, penggeledahan, penyitaan serta kewenangan menerima laporan penghentian penyidikan dan penuntutan perkara yang tidak selesai dalam waktu dua tahun.

Penghentian penyidikan dan penuntutan dapat dicabut oleh pimpinan KPK apabila ditemukan bukti baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan dan penuntutan, atau berdasarkan putusan praperadilan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.⁶¹

Apabila KPK ingin menangani kasus korupsi secara mandiri. Ada syarat-syarat yang harus terpenuhi, ini berdasarkan penjelasan Undang-Undang KPK

⁶⁰Maksud dari kewenangan Pro Justitia adalah kewenangan untuk mengambil tindakan hukum secara sah dan konstitusional dalam menegakkan hukum (*law enforcement*). Kewenangan ini dimiliki lembaga negara yang memiliki wewenang, tugas, dan fungsi menegakkan hukum semata-mata untuk kepentingan keadilan. Artinya Komisi Pemberantasan Korupsi pun merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan Pro Justitia yakni melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan serta Eksekusi terhadap perkara tindak pidana korupsi. <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5e006f96d6231/apa-iyu-ipro-justitia-i/>, diakses pada 19 Oktober 2021 pukul 23.57 wita

⁶¹Edita Elda, *Arah Kebijakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia:Kajian Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi*, <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS>, diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 10.27 wita

Nomor 19 Tahun 2019 yaitu:

1. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi (tipikor) yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara
2. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat dan
3. menyangkut kerugian negara sebesar 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Syarat-syarat di atas merupakan syarat yang harus dipenuhi apabila lembaga KPK ingin melakukan proses penyidikan sampai penuntutan secara mandiri.⁶² Jika tidak terpenuhi maka proses penyidikan sampai penuntutan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berikutnya pembentukan dewan pengawas yang berdampak terhadap pelaksanaan berkaitan dengan fungsi penindakan KPK. Dewan pengawas yang diberikan kewenangan sama seperti kewenangan hakim yang dapat menilai layak atau tidaknya penyadapan yang dilakukan oleh KPK. Dewan pengawas tidak terbatas pada aparat penegak hukum saja dan pengalaman minimal 15 tahun, persyaratan minimal adalah pendidikan S1 dan berasal dari unsur pemerintah serta masyarakat.

Dewan Pengawas merupakan lembaga internal Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk untuk mengawasi aktivitas dan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi terutama dalam hal penyadapan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 juga dijelaskan secara detail mengenai tugas, pokok dan fungsi dari Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

⁶²Kartika S. Wahyuningrum, Hari S. Disemadi dan Nyoman S. Putra Jaya, *Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?*, Volume 4 Nomor 2, April 2020. Hal 249

Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37A Undang-undang No. 19 Tahun 2019, Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi berfungsi mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dewan Pengawas dibentuk dengan tujuan sebagai lembaga yang mengawasi kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi, kinerja Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi. Baik dalam hal kinerja maupun kode etik Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan laporan dari masyarakat. Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi diangkat oleh Presiden yang dalam kedudukannya tidak bersifat hierarkis, namun didudukkan setara dengan Pimpinan KPK.⁶³

Bila dicermati, pengawasan terhadap KPK sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang diubah, KPK sebenarnya telah memiliki berbagai pengawasan, baik sifatnya pengawasan internal, semi internal maupun eksternal. Setelah dibentuknya dewan pengawas KPK saat ini, muncul pertanyaan sifat pengawasan seperti apa yang dilaksanakan oleh Dewan pengawas, apakah sifatnya internal, semi internal atau eskternal. Yang perlu dipahami dan diketahui jika sebelumnya KPK telah memiliki lembaga pengawas internal yakni Komite Etik dibentuk berdasarkan Keputusan KPK Nomor 6 Tahun 2004 tentang Komite Etik Pimpinan Komisi

⁶³Muhammad Adon Ramdoni, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Urgensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)*, 2021.

Pemberantasan Korupsi.

Menurut Denny Indrayana dalam pengujian oleh publik (Public Review) terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komite Etik merupakan lembaga pengawas internal yang keberadaannya di dalam tubuh KPK berfungsi untuk melakukan pemeriksaan terhadap komisioner yang melakukan pelanggaran etika dalam melaksanakan tugas. Komite Etik ini bukan merupakan lembaga khusus yang sifatnya permanen, tetapi keberadaannya “ad hoc” atau dibutuhkan ketika adanya aduan pelanggaran etika yang dilakukan komisioner KPK.

Pengawasan semi internal juga dilaksanakan KPK yakni KPK diberi kewenangan melaksanakan fungsi supervisi dan koordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan maupun penuntutan perkara tindak pidana korupsi. Kewenangan supervisi (pengambil alihan perkara) haruslah dimaknai KPK sebelum mengambil alih perkara terlebih dahulu melakukan pengawasan, apabila dalam praktiknya terjadi kesulitan penanganan perkara oleh Kepolisian dan Kejaksaan maka KPK melakukan fungsi koordinasi lalu mengambil langkah supervisi.

Begitupun sebaliknya, Pasal 11 yang merupakan jantung dari fungsi penindakan KPK merupakan langkah bagi Kepolisian dan Kejaksaan melakukan pengawasan pula terhadap kinerja KPK. Artinya, terdapat fungsi pengawasan seimbang atau *check and balances* antara satu lembaga dengan lembaga lain dan fungsi yang demikian tepat dikategorikan sebagai model pengawasan semi internal (yang secara tidak langsung semi eksternal).

Selanjutnya, KPK pun diawasi oleh lembaga lain yang berbeda fungsi seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah dan Badan Pemeriksa Keuangan. Model pengawasan tersebut dinamakan pengawasan eksternal, artinya KPK wajib memberikan laporan kinerja, audit keuangan bahkan menyampaikan keterangan apabila dirasa DPR perlu melakukan audit terhadap kinerja KPK. Karena, hal demikian merupakan salah satu fungsi DPR yang berwenangan melakukan pengawasan kepada lembaga negara lain dan melakukan hak angket terhadap kinerjanya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dewan pengawas memiliki tugas yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan ketentuan Pasal 37B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dewan Pengawas bertugas:

1. Mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi
2. Memberikan izin atau tidak memberikan bin Penyardapan, 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.
7. Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
8. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Terkait kewenangan penyadapan yang dilakukan KPK. Pembentuk undang-undang dalam merumuskan hal ini nampaknya tidak mengacu pada beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi terkait penyadapan seperti Putusan Nomor 006/PUU1/2003, Putusan Nomor 010/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 serta Putusan Nomor 81/PUU-X/2012.³² Setelah beberapa kali diuji materiil pasal yang berkaitan dengan kewenangan penyadapan oleh KPK, Mahkamah Konstitusi menafsirkan jika kewenangan penyadapan tidaklah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia namun agar pelaksanaan kewenangan penyadapan yang dilakukan penegak hukum dalam melaksanakan fungsi *pro justicia* berjalan efektif, perlu dibentuknya suatu instrumen hukum yang mengatur ketentuan dan tata cara pelaksanaan penyadapan.

Dalam Pasal 12B menyatakan untuk mendapatkan izin penyadapan KPK harus meminta perizinan secara tertulis dari pimpinan KPK kepada Dewan Pengawas, kemudian Dewan Pengawas dapat memberi izin tertulis terhadap permintaan tersebut paling lambat 1x24 jam terhitung sejak permintaan diajukan. Dalam hal ini juga pimpinan KPK mendapatkan izin tertulis dari Dewan

Pengawas. Penyadapan dilakukan paling lama 6 bulan terhitung dari izin tertulis diterima dan dapat di perpanjang 1 kali untuk jangka waktu yang sama.

Jika dilihat pembentuk undang-undang saat ini justru mempersempit ruang gerak KPK melakukan penyadapan dengan mengatur harus diberikan izin terlebih dahulu terkait penyadapan oleh Dewan Pengawas yang membuat proses penyadapan terbilang cukup rumit. Tentu pengaturan kewenangan penyadapan ini haruslah dipandang baik demi efektivitas penegakan hukum tindak pidana korupsi, tetapi sekali lagi, pembentuk undang-undang yang keliru mengatur kewenangan KPK dalam melakukan penyadapan tanpa landasan hukum yang mendasarinya, kecuali jika saat ini telah ada perangkat hukum yang mengatur kewenangan penegak hukum melakukan penyadapan (dalam artian ada Undang-Undang Penyadapan) maka dapat dipastikan landasan pasal yang mengatur kewenangan penyadapan KPK dalam Undang-Undang KPK berdasar pada Undang-Undang Penyadapan tersebut.

Selanjutnya terkait kewajiban KPK dapat mengeluarkan Surat Penghentian Penyidikan (SP3) apabila kasus yang ditangani tersebut menggantung selama dua tahun dalam artian tidak ditemukan bukti baru maka KPK berhak mengeluarkan SP3. Penghentian penyidikan dan penuntutan tersebut harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lama 1 minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan tersebut. Pembentuk undang-undang kembali menegaskan terkait adanya kewenangan SP3 yang dapat dilakukan oleh KPK.

Namun dengan catatan, apabila dalam jangka waktu (seandainya) penyidik

KPK tidak berhasil menemukan dua alat bukti yang sah seseorang diduga melakukan tindak pidana korupsi maka KPK wajib membawa tersangka tersebut ke pengadilan, apabila hal tersebut tidak dilakukan maka Kepolisian atau Kejaksaan dapat melaporkan hal tersebut kepada DPR dengan alasan tidak dijalanannya suatu ketentuan pasal dalam Undang-Undang KPK agar dapat dilakukannya angket kepada KPK terhadap hal tersebut.

Dalam Putusan Nomor 06/PUU-1/2003, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kewenangan KPK tidak mengeluarkan Surat Pemberhentian Penyidikan tidaklah inskonstitusional, sebab apabila fakta yang terjadi tidak ditemukannya suatu tindak pidana maka penuntut umum lebih baik tetap membawa terdakwa ke persidangan daripada mengeluarkan SP3 guna kepentingan terdakwa, kepentingan publik dan kepentingan penegak hukum sendiri.

Kepentingan terdakwa ialah tetap memberikan kepastian hukum bebasnya ia dari ketidakbersalahan melalui putusan pengadilan, kepentingan publik guna khalayak umum dapat menilai secara objektif alasan seseorang didakwa melakukan tindak pidana korupsi dan kepentingan penegak hukum guna menghindari prasangka atau praduga dari adanya permainan dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pun menyatakan jika diberikannya kewenangan SP3 oleh KPK, justru potensi penyalahgunaan kewenangan tersebut dapat dilakukan tanpa diketahui oleh DPR, Pemerintah dan masyarakat secara luas.