

BAB III

POLITIK HUKUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Istilah politik hukum (*rechtspolitiek*) dapat digunakan dalam dua arti yang berbeda, yakni:

- a. Dalam arti luas dan teoritis, yaitu sebagai ilmu politik (tentang) hukum (*politics of law*), dan
- b. Dalam arti yang lebih sempit dan praktis, yaitu sebagai kebijakan hukum (*legal policy*).

Politik hukum dalam arti ilmu politik hukum merupakan bagian dari ilmu politik yang meneliti perubahan-perubahan yang diperlukan terhadap hukum agar sesuai dengan perkembangan politik negara. Politik hukum dalam arti kebijakan hukum berarti memilih cita-cita tentang hukum tertentu dan berupaya dengan segala daya yang ada untuk mencapai cita-cita tentang hukum tertentu itu. Dapat pula dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan tentang arah perkembangan hukum. Jadi, politik hukum berkenaan dengan hukum yang dicita-citakan, hukum yang akan dibentuk atau *ius constituendum*; ini berbeda dengan ilmu hukum normatif yang mempelajari hukum yang sedang berlaku, hukum yang telah dibuat atau *ius constitutum*. Selanjutnya, istilah politik hukum digunakan dalam arti kebijakan hukum.⁶⁷

Dalam suatu negara, politik hukum dalam arti kebijakan hukum ditentukan oleh badan-badan yang berwenang menentukan arah pembangunan dalam negara, yang mencakup juga arah pembangunan hukum. Dengan demikian, politik hukum

⁶⁷ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, 1 ed. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 199-200.

juga dapat dikatakan sebagai kebijakan negara, melalui badan-badan yang berwenang, tentang arah perkembangan hukum. Mengenai dimana tempat politik hukum dalam ilmu hukum, dapat dikatakan bahwa politik hukum merupakan bagian dari apa yang oleh L.J. Van Apeldoorn dipandang sebagai kesenian hukum, disamping perundang-undangan, peradilan, dan ajaran hukum.⁶⁸

2. Menemukan Politik Hukum

Politik hukum dalam arti kebijakan hukum (*legal policy*) dapat ditemukan dalam;⁶⁹

- a. Rencana pembangunan dan/atau rencana kerja pemerintah, khususnya dalam bagian hukum. Biasanya politik hukum merupakan bagian dari rencana pembangunan dan/atau rencana kerja pemerintah pada umumnya. Dimana dapat ditemukan rencana pembangunan dan/atau rencana kerja pemerintah, yang mencakup juga rencana pembangunan/rencana kerja dalam bidang hukum, berbeda-beda antar satu negara dengan negara lain karena tergantung kepada sistem ketatanegaraan masing-masing negara. Rencana pembangunan dan/atau rencana kerja tersebut merupakan tugas dan wewenang eksekutif dan mungkin juga ditetapkan bersama eksekutif dan parlemen. Politik hukum mungkin juga ditetapkan secara bertingkat, yaitu pertama berupa garis-garis besar dan kemudian ditempat lain berupa penjabaran-penjabaran lebih lanjut dari garis-garis besar tersebut. Di Indonesia sekarang ini, rencana pembangunan, termasuk rencana pembangunan dalam bidang hukum, ditetapkan dalam Undang-Undang, jadi merupakan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.
- b. Secara lebih khusus, politik hukum juga dapat dibaca dari bagian “menimbang” dan “penjelasan umum” dari suatu Undang-Undang.

⁶⁸ *Ibid*, hal. 201

⁶⁹ *Ibid*, hal. 201-202

Dalam bagian “menimbang” dan “penjelasan umum” suatu Undang-Undang dapat diketahui politik hukum berkenaan dengan materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Begitupun dengan terjadinya revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi yang sebelumnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tak lepas dari politik hukum sebagai garis kebijakannya, untuk menjawab pertanyaan, apakah memberikan dampak yang baik atau membawa kemanfaatan atau membawa dampak yang buruk atau membawa kemudharatan?.

B. Tinjauan Umum Revisi Undang-Undang KPK

1. Politik Hukum Revisi UU KPK

Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan amanat Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana dalam penjelasannya disebutkan sebagai berikut: Undang-Undang ini juga mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang akan diatur dalam Undang-Undang tersendiri dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Kemudian amanat tersebut diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang mengatur secara khusus tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁷⁰

Kemudian selang beberapa tahun terjadi revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga dari pengertian lembaga serat alasan lembaga

⁷⁰ Deasy Franty Abdulkarim, “*KEDUDUKAN HUKUM KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM KEWENANGANNYA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI*” 10 (2023): hal. 6.

KPK menjadi berubah. Dalam hal menimbang revisi Undang-Undang KPK diubah menjadi:⁷¹

- a. Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- b. Bahwa kepolisian, kejaksaan, dan KPK sebagai lembaga yang menangani perkara tipikor perlu ditingkatkan sinergitasnya sehingga masing-masing dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya pemberantasan tipikor berdasarkan asas kesetaraan kewenangan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia;
- b. Bahwa pelaksanaan tugas KPK perlu terus ditingkatkan melalui strategi pencegahan dan pemberantasan tipikor yang komprehensif dan sinergis tanpa mengabaikan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari penjelasan ini dapat kita simpulkan alasan kenapa terjadinya revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi:

- a. Terjadi diskoordinasi atau tidak lancarnya koordinasi lembaga KPK dengan lembaga kepolisian dan kejaksaan.
- b. KPK dianggap belum optimal dan maksimal dalam memberantas tipikor.
- c. Kedudukan KPK masih dianggap ambigu atau tidak jelas karena tidak ada kepastian secara jelas bahwa KPK berada dilambaga manakah, karena masih terpaku konsep pada *trias politica* yang digaungkan oleh Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif). Oleh karena itu, KPK dimasukkan dalam rumpun kekuasaan eksekutif.

⁷¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- d. Dibentuknya dewan pengawas untuk mengawasi KPK yang dianggap terlalu tertutup tanpa cela dalam penyelesaian tipikor.

2. Problem Revisi UU KPK

Secara mekanisme perubahan Undang-Undang KPK ini justru banyak menuai kontroversi. Ada yang menilai secara yuridis formil, proses reformulasi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dianggap cacat prosedur sebagaimana didalam Undang-Undang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan (UU P3). Berdasarkan hasil kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) bahwa Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) pada masa reformulasi justru tidak masuk didalam daftar Program Legislasi Nasional 2019 (Prolegnas 2019) yang telah disepakati antara parlemen dan pemerintah.⁷² Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Tahap Perencanaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut;⁷³

1. Pasal 16 berbunyi bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.
2. Pasal 17 berbunyi bahwa Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Keadaan tersebut dapat di justifikasi bahwa kekuasaan legislatif telah melanggar ketentuan pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan (UU P3). Yang bunyinya sebagai berikut; “Rencana Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas”.⁷⁴

⁷² Moh Fadhil, “Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi” 15, no. 2 (2019): hal. 20.

⁷³ Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori Dan Praktik Di Indonesia*, hal. 103.

⁷⁴ *Ibid*, hal. 111

Agil berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dibahas terlalu sangat cepat dan tidak partisipatif karena publik dan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak dilibatkan,⁷⁵ diduga dapat melanggar UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ;

1. pasal 68 ayat (6) yang bunyinya; “Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain,”⁷⁶
2. kemudian pasal 88 yang berbunyi sebagai berikut;⁷⁷
 - a. Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
 - b. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.
3. Kemudian pasal 96 yang bunyinya sebagai berikut;⁷⁸
 - a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - 1) Rapat dengar pendapat umum;
 - 2) Kunjungan kerja;
 - 3) Sosialisasi dan /atau seminar, lokarya, dan/atau diskusi.

⁷⁵ Sardjana Orba Manullang dkk., “*Problematika Hukum atas Pembentukan Perubahan Kedua atas UU KPK*” 05, no. 02 (2023): hal. 4895.

⁷⁶ Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori Dan Praktik Di Indonesia*, hal. 120.

⁷⁷ *Ibid*, hal. 126-127

⁷⁸ *Ibid*, hal. 129

- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atau substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Di samping itu, Moh. Fadhil mengatakan bahwa substansi Undang-Undang KPK 2019 muatannya berimplikasi pada inferioritas kelembagaan KPK, yang dapat dikatakan sebagai berikut:⁷⁹

1. Penempatan KPK sebagai rumpun kekuasaan eksekutif menjadi pintu awal bagi DPR untuk dapat melaksanakan hak angket terhadap KPK. Akan tetapi, penggunaan instrumen hak angket tidak diberikan batasan sejauh mana mekanisme penggunaan hak angket terhadap KPK mengingat KPK bukanlah lembaga yang murni menjalankan kekuasaan eksekutif atau tidak berada dalam garis subordinatnya. Melainkan hanya lembaga independen yang diberikan karakteristik diwilayah eksekutif. Hal ini akan menimbulkan multi interpretasi oleh dua lembaga. Tentu lembaga KPK akan menginterpretasikan dirinya sebagai lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun. Namun, presiden dan jajaran eksekutifnya akan menginterpretasikan sebaliknya. Begitupun dengan DPR sebagai pembuat Undang-Undang memaknai lembaga KPK berada di bawah kekuasaan eksekutif sehingga hak angket dan hak lain dalam koridor kewenangan DPR dapat diterapkan kepada lembaga KPK.
2. Konversi pegawai dan penyidik KPK menjadi bagian integral Aparatur Sipil Negara (ASN). Domestikasi kepegawaian dibawah naungan eksekutif tersebut menjadikan para pegawai dan penyidik dilingkungan KPK akan tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur

⁷⁹ Fadhil, "Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi," hal. 21-29.

Sipil Negara. Konsekuensinya secara yuridis berdampak pada adanya kontrol penuh eksekutif kinerja kepegawaian dilingkungan KPK dengan berbagai macam regulasi dan manajemen disiplin ASN.

3. Kewenangan monitoring sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 UU KPK 2019 tidak memiliki daya pengikat yang kuat sebagai suatu norma. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada KPK untuk mengkaji sistem pengelolaan administrasi disemua lembaga negara dan lembaga pemerintahan kemudian memberikan saran jika sistem administrasi suatu lembaga berpotensi terjadinya praktik tindak pidana korupsi. Namun, pasal tersebut tidak memberikan suatu implikasi hukum jika lembaga negara yang diberikan saran dan rekomendasi tidak menjalankan saran dan rekomendasi tersebut.
4. Adanya dewan pengawas yang dapat dikatakan dapat menghalangi efektifitas jalannya tugas dan wewenang KPK. Bahkan kedudukan dewan pengawas kedudukannya lebih tinggi dari pimpinan KPK. Yang menentukan dapat dilakukan penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.
5. Pengaturan penyadapan didalam UU KPK 2019 yang dianggap hanya akan mengganggu sistem penyadapan yang sudah baik dilakukan oleh KPK dan sesuai dengan standar internasional.
6. Status pimpinan KPK sebagai penyidik dan penuntut umum dihapus oleh UU KPK 2019. Tentunya hal ini mengubah karakteristik pimpinan KPK yang tidak lagi berstatus sebagai penyidik dan penuntut umum, melainkan sebagai manajerial penegakkan hukum di institusi kepolisian dan kejaksaan.
7. Diberikannya kewenangan untuk mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) dalam jangka waktu 2 tahun yang berdampak pada delegitimasi pemberantasan korupsi.

Hal inilah yang kemudian dianggap bahwa perlu dilakukannya kembali judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dianggap cacat secara prosedural dan

terkesan terburu-terburu karena tidak termasuk dalam Prolegnas namun, secara tiba-tiba muncul ke puncak klimaks priode kekuasaan parlemen yang kemudian konsep rancangannya sudah siap untuk disahkan oleh DPR.

C. Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi

1. Komisi Negara Independen

Komisi negara sering disebut dalam beberapa istilah berbeda, misalnya di Amerika Serikat dikenal sebagai *administrative agencies*. Perbedaan istilah adalah satu persoalan tersendiri, yang menunjukkan belum seragamnya pemahaman terkait konsep kelembagaan negara. Menurut Zainal Arifin Mochtar, perbedaan istilah itu menunjukkan belum selesainya persoalan kelembagaan negara, utamanya di tanah air. Apalagi UUD 1945 sendiri juga memberikan peristilahan yang berbeda bagi lembaga negara, termasuk yang sifatnya independen. Zainal menuliskan, “Lembaga negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kepustakaan Inggris misalnya, memakai atau menggunakan istilah *political institutions*, sementara dalam terminologi bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staat organen*. Sedangkan dalam bahasa Indonesia seringkali para ahli politik dan tata negara secara resmi menggunakan istilah “lembaga negara”, “badan negara”, atau “organ negara”.⁸⁰

Asimow mendefinisikan komisi negara sebagai: *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*. Definisi tersebut membedakan dua jenis komisi negara, yaitu komisi negara yang dibawah eksekutif (*executive agencies*) dan komisi negara yang independen (*independent agencies*). Lebih jelas Asimow mengatakan, komisi negara yang biasa hanyalah bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran terlalu penting. Pendapat Asimow tersebut sejalan dengan definisi Misiroglu yang

⁸⁰ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi* (Malang, Jawa Timur: Intrans Publishing, 2016), hal. 46.

mengatakan, komisi negara independen-Amerika Serikat-adalah lembaga negara federal yang tidak termasuk cabang kekuasaan eksekutif, dan karenanya tidak berada dibawah kontrol presiden.⁸¹

Komisi Negara Independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun tetaplah mempunyai fungsi campur ketiganya. Jimly Asshiddiqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara “fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman”.

Persoalan utama dari komisi negara independen adalah makna dari independensi itu sendiri. Harus dipertegas bahwa independensi bukan berarti tanpa pengawasan. Didalam konsepsi independensi justru terkandung sistem pertanggungjawaban yang harus diperkuat. Independensi tegasnya bukan berarti tanpa kontrol. Sebaliknya, didalam independensi harus dibangun sistem pengawasan internal yang terbaik, sehingga model pengawasan eksternal-meskipun tetap harus ada-dapat diminimalisasi. *Self-control* adalah kunci utama pengawasan lembaga negara independen, yang memungkinkan lembaga demikian mengurangi unsur pengawasan eksternal yang dalam kadar dan cara yang keliru merupakan bentuk intervensi, dan karenanya diharamkan dalam relasinya dengan komisi negara independen. Karena itu, meskipun bersifat independen, komisi negara independen tetap tunduk pada teori pembatasan kekuasaan (*limitation of powers*). Komisi negara independen tetap juga tunduk pada relasi yang saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*) dengan lembaga negara lainnya. Utamanya dengan lembaga negara utama yang merupakan organ konstitusi.⁸²

⁸¹ *Ibid*, hal. 46-47

⁸² *Ibid*, hal. 50

2. Ciri Komisi Negara Independen

Berdasarkan tipe dan fungsi administrasinya, komisi negara independen dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu (1) badan pengatur dan pengawasan; (2) badan pengawas pelayanan publik; (3) badan yang terlibat dalam *productive activities*. Ketiganya berfungsi mengatur dan mengawasi hanya pada level nasional atau pemerintahan federal saja. Sehingga, sebagaimana di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.⁸³

Denny Indrayana dalam bukunya menyebutkan 8 karakter komisi negara independen, yaitu:⁸⁴

- a. Lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah.
- b. Proses pemeliharannya 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 checks and balances. Bisa juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik.
- c. Proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasari.
- d. Meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya 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.

⁸³ *Ibid*, hal. 55

⁸⁴ *Ibid*, hal. 57-58

- e. Kepemimpinannya yang bersifat kolegal dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.
- f. 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.
- g. Memiliki kewenangan yang lebih dovolutif yakni bersifat self regulated dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum.
- h. 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 diperaturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di Undang-Undang.

*Funky and Seamon provide the following characteristic of the independent agency:*⁸⁵

- a. *They are headed by multi-member groups, rather than a single agency head;*
- b. *No more than a simple majority of these members may come from one political party;*
- c. *The member of group has fixed, staggered terms, so that their terms do not expire at the same time; and*
- d. *They can only be removed from their position for “cause”, unlike most executive officials, who serve at the pleasure of the president.*

⁸⁵ Mirnawanti Wahab dan Rizki Ramadani, “*Environmental Corruption Prevention Policies Through Independent Agencies*,” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 4 (30 Juni 2021): hal. 334

“Funk and Seamon memberikan ciri-ciri lembaga independen sebagai berikut:

- a. Lembaga ini dipimpin oleh kelompok yang beranggotakan banyak orang, bukan hanya di pimpin oleh satu kepala lembaga;
- b. Tidak lebih dari mayoritas sederhana dari anggota tersebut yang boleh berasal dari satu partai politik;
- c. Anggota kelompok mempunyai jangka waktu yang tetap dan berjalan, sehingga jangka waktu mereka tidak berakhir dalam waktu yang bersamaan; dan
- d. Mereka hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan, tidak seperti kebanyakan pejabat eksekutif yang mengabdikan atas kemauan presiden.”

Namun, pada point kedua penulis berbeda pendapat dengan Funk and Seamon terkait adanya keanggotaan yang berasal dari partai politik. Karena, jika keanggotaan ada yang berasal dari partai politik, itu lebih memungkinkan akan adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*). Karena anggota partai politik akan selalu tunduk kepada pimpinan partai politiknya, yang jelas akan mempengaruhi segala tindakannya dalam mengambil sebuah keputusan dalam menjalankan jabatan di sebuah lembaga negara. Oleh karena itu, lebih baik keanggotaan dari lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berasal dari salah satu anggota partai politik.

3. Jaminan Independensi KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang lahir bukan dari Undang-Undang Dasar 1945 melainkan dari Undang-Undang. Keberadaan KPK bergantung pada *open legal policy* pembentuk Undang-Undang sehingga tidak mengherankan jika ada pendapat yang menyatakan bahwa merevisi

atau bahkan menghilangkan KPK sesungguhnya tidak bertentangan dengan konstitusi.⁸⁶

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”. Demikian kiranya bunyi pasal 3 Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi setelah mengalami perubahan.⁸⁷ Secara eksplisit, rumusan pasal tersebut meletakkan KPK kedalam cabang kekuasaan eksekutif yang ditunjukkan oleh frasa “lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif”. Namun, disisi lain terdapat penegasan bahwa KPK adalah lembaga negara independen. Penegasan tersebut dirumuskan pada frasa “dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”.

Pemberian independensi Komisi Pemberantasan Korupsi didasarkan atas alasan pemberantasan korupsi yang dilakukan secara konvensional, yaitu lembaga kepolisian dan kejaksaan mengalami beberapa hambatan. Hal ini tidak terlepas dari posisi kejaksaan dan kepolisian yang berada di bawah pemerintah. Sedangkan tindak pidana korupsi banyak dilakukan oleh pemimpin politik dan para pemegang kekuasaan. Atas realitas tersebut pembentuk Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi membuat KPK sebagai lembaga yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Urgensi sifat independen bagi Komisi Pemberantasan Korupsi telah dikuatkan juga oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tujuan independensi Komisi Pemberantasan Korupsi bebas dari kekuasaan manapun agar tidak ada keraguan dalam diri KPK dalam melaksanakan

⁸⁶ Indrayana, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, hal. 35.

⁸⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

tugas dan wewenangnya. Secara lengkap berikut ini pendapat Mahkamah Konstitusi.⁸⁸

“Bahwa penegasan tentang independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Sebab, sesuai dengan ketentuan pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara.

Pengertian dari kata independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (*otonomi*), sehingga tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Dengan independensi maka pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan mengubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Pengertian secara filosofis, *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 dicampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.⁸⁹

Dari penjelasan independensi diatas inilah yang menjadi permasalahan revisi Undang-Undang KPK dalam pasal 3 yang memasukkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Karena ditakutkan akan menghilangkan kemurnian independensi dari KPK yang dapat mengganggu efektifitas KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Perubahan ini merupakan tindak lanjut dari

⁸⁸ Zainal Arifin Mochtar, “*Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019*,” Jurnal Konstitusi 18, no. 2 (12 November 2021): hal. 329

⁸⁹ Kartika Sasi Wahyuningrum, Hari Sutra Disemadi, dan Nyoman Serikat Putra Jaya, “*INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI: BENARKAH ADA?*,” Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum 4, no. 2 (8 Juli 2020): hal. 251

putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Putusan inilah yang pertama kali memasukkan KPK kedalam rumpun kekuasaan eksekutif. Mochtar mengatakan putusan MK ini telah menunjukkan problematik, setidaknya karena beberapa hal,⁹⁰

1. Kontradiktif MK memasukkan KPK sebagai eksekutif, karena menyamakannya dengan kepolisian dan kejaksaan dalam fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Namun, MK justru mengecualikan fungsi tersebut dari pengawasan DPR.
2. Menyamakan KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan jelas keliru, karena Kapolri dan Jaksa Agung memang dipilih oleh eksekutif, berbeda dengan KPK yang independen.
3. Jika KPK bisa diangkat kecuali fungsi yudisialnya, bagaimana lembaga negara independen lainnya yang fungsi sepenuhnya eksekutif seperti OJK dan LPS? Apakah berarti bisa diangkat untuk seluruh aspek dan kewenangannya?
4. MK tidak konsisten dengan putusan-putusan terdahulunya yang menempatkan KPK sebagai lembaga negara independen. MK tidak menjelaskan alasan perubahan sikap yang melatar belakangi putusan baru sehingga berbeda dengan putusan terdahulu.

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2016 memuat pendapat MK bahwa perkembangan sistem kenegaraan terutama sejak abad ke-20, keberadaan komisi negara semacam KPK merupakan suatu hal yang lazim. Berikut ini pendapat MK mengenai hal tersebut.⁹¹

“Bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercemin dalam ketentuan hukum tata negara positif dibanyak negara, terutama sejak abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik

⁹⁰ Mochtar, “Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019,” hal. 331.

⁹¹ *Ibid*, hal. 331-332

tentang pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, anantara lain, ditandai oleh diadopsinya pelebagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara, justru ketentuan dalam pasal UU KPK, yang oleh Pemohon II diadilkan sebagai ketentuan yang inkonstitusional, secara umum mencerminkan ciri-ciri komisi-komisi negara yang dimaksud. Disamping itu, disatu pihak, keberadaan suatu lembaga negara untuk dapat disebut sebagai lembaga negara tidaklah harus selalu dibentuk atas perintah atau disebut dalam Undang-Undang Dasar, melainkan juga dapat dibentuk melalui perintah Undang-Undang atau bahkan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah.”

Pendapat MK tersebut memperlihatkan pemahaman MK yang mengakui doktrin pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan sudah jauh berkembang. Putusan MK ini menunjukkan bahwa MK juga menyetujui teori lembaga negara independen. Namun, apakah pasca revisi Undang-Undang KPK ini akan menghilangkan independensi KPK yang terdahulu? yang memasukkan KPK kedalam rumpun kekuasaan eksekutif. Menurut MK dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dalam putusan tersebut, MK berpandangan bahwa:

“KPK sebenarnya merupakan lembaga diranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dominan eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan diranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk UU. Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Posisinya yang berada diranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam

*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya”.*⁹²

Dari pandangan MK ini dapat kita simpulkan bahwa MK berpendapat KPK adalah lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif yang meliputi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Meskipun berada di bawah eksekutif tidak berarti membuat KPK tidak independen lagi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Menurut penulis, dari putusan MK tersebut perlu kiranya diberi catatan bahwa kendali eksekutif (presiden) berakhir ketika KPK melaksanakan tugas dan wewenangnya karena pada saat itulah KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Menurut Moh Rijaldi dalam penelitiannya jaminan independensi juga dapat dilihat dari pengisian jabatan yang dapat diuraikan sebagai berikut,⁹³

1. Pengisian jabatan dewan pengawas ketua dan anggota dewan pengawas diangkat dan ditetapkan oleh presiden. Dalam proses tersebut, presiden membentuk panitia seleksi (ponsel) yang terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Ponsel ini yang kemudian melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota dewan dan hasilnya disampaikan kepada presiden untuk dikonsultasikan kepada DPR. Namun, untuk pertama kalinya ketua dan anggota dewan ditunjuk dan diangkat oleh presiden.
2. Pengisian jabatan pimpinan KPK. Mekanisme pengisian jabatannya berbeda dengan pengisian jabatan dewan. Pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh presiden. Untuk melancarkan pemilihan dan penentuan calon pimpinan KPK, Pemerintah

⁹² Moh Rizaldi, “Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?,” Universitas Padjadjaran, Bandung 12 (2021): hal. 26-27

⁹³ *Ibid*, hal. 27

membentuk panel yang terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat. panel bertugas melakukan seluruh tahap penjurangan dan penyeleksian calon pimpinan KPK dan hasilnya diserahkan kepada presiden untuk diusulkan kepada DPR. Selanjutnya, DPR akan melakukan pemilihan terhadap calon pimpinan KPK yang telah diusulkan presiden.

Kriteria independensi selanjutnya yang dijamin UU KPK setelah perubahan adalah kepemimpinan bersifat kolektif kolegial. Prinsip ini dapat dimaknai bahwa setiap pengambilan keputusan harus disetujui dan diputuskan secara bersama-sama. Dalam teori dan praktik terdapat dua model pengambilan keputusan secara kolektif kolegial yaitu pengambilan keputusan dengan suara mutlak dan suara mayoritas. Mengacu pada pasal 21 ayat (4) UU KPK, pengambilan keputusan oleh pimpinan KPK tidak didasarkan pada suara mayoritas melainkan suara mutlak dari 5 orang pimpinan KPK. Dalam hukum, tidak dipenuhinya prinsip kolektif kolegial model suara mutlak berakibat pada keputusan yang dikeluarkan menjadi tidak sah atau batal demi hukum. Prinsip kepemimpinan kolektif koligeal sangat penting untuk menjamin independensi KPK agar tidak diintervensi oleh pengaruh kekuasaan lain.⁹⁴

Kriteria independensi selanjutnya yang dimiliki oleh KPK adalah kewenangan membuat peraturan sendiri (*self regulated*) yang juga berlaku secara umum. Peraturan KPK dapat dikelompokkan sebagai peraturan administrasi atau peraturan perundang-undangan pelaksana (*verordnung*). Peraturan KPK diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Salah satu materi yang diatur dalam peraturan KPK adalah ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian penyelidik KPK.⁹⁵

⁹⁴ *Ibid*, hal. 29

⁹⁵ *Ibid*, hal. 29

Kemudian, perihal kedudukan KPK yang diletakkan kedalam rumpun kekuasaan eksekutif maka tak lepas dari hak angket yang dilakukan oleh DPR. Pertanyaannya sejauh mana hak angket yang dapat dilakukan oleh DPR? Moh Rijaldi juga menyebutkan dalam penelitiannya, angket adalah upaya untuk menguji fakta-fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistematis terkait dengan kepentingan publik, namun tidak langsung berkaitan dengan penegakkan hukum. Prespektif tersebut mengecualikan penegakkan hukum sebagai obyek hak angket. Dengan demikian, DPR dapat menggunakan hak angket terhadap KPK hanya sebatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangnya dalam penegakkan hukumnya (penyelidikan, penyidikan, penuntutan). Hal ini juga sejalan dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menerangkan bahwa hak angket DPR hanya dapat digunakan sepanjang tidak menyentuh tugas dan kewenangan yudisial KPK yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan.⁹⁶

Jaminan keindependensian Komisi Pemberantasan Korupsi perlu untuk dilakukan. Karena melihat tugas Komisi Pemberantasan Korupsi yang bisa dibilang sangat penting untuk memberantas Tindak Pidana Korupsi yang telah merusak perekonomian dan moral bangsa. Oleh karena itu, independensi Komisi Pemberantasan Korupsi perlu menjadi perhatian. Agar kiranya, tidak kembali kepada masalah-masalah seperti lembaga-lembaga sebelumnya (Kepolisian dan Kejaksaan) yang menangani tindak pidana korupsi yang jika dilihat dari kedudukan kelembagaannya sangat memungkinkan untuk dicampuri oleh kekuasaan dari luar. Sehingga, mengakibatkan hambatan dalam melakukan penegakkan hukumnya.

⁹⁶ *Ibid*, hal. 31