

**KONSTRUKSI HUKUM INDEPENDENSI KOMISI
PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Oleh
Umar Faruq
NIM. 02040421024

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Umar Faruq

NIM : 02040421024

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Desember 2022

Saya yang menyatakan,

ع Umar Faruq

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" yang ditulis oleh Umar Faruq ini telah disetujui pada tanggal 8 Desember 2022.

Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Privo Handoko, SS,SH, M.Hum
NIP. 196602122007011049

PEMBIMBING II



Dr. Muwahid, SH, M.Hum
NIP. 197803102005011004

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

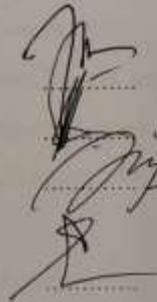
PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul "Konstruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" yang ditulis oleh Umar Faruq telah diperbaiki sesuai dengan koreksi dan masukan Tim Penguji Tesis.

pada tanggal 15 Desember 2022

Tim Penguji

1. Dr. Priyo Handoko, SS, S.H., M.Hum
(Ketua/Penguji)
2. Dr. Muwahid, S.H, M.Hum (Sekretaris/Penguji)
3. Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H, M.Si.
(Penguji Utama/Penguji III)
4. Dr. Khoirul Yahya, M.Si. (Penguji IV)



Surabaya, 15 Desember 2022



Prof. H. Masdar Hilmy S.Ag.,M.A.,Ph.D

NIP. 197103021996031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Umar Faruq
NIM : 02040421024
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana/Hukum Tata Negara
E-mail : umarfaruq0107@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi Tesis disertasi Lain-lain(.....)

Yang berjudul:
Konstruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan. Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 25 Desember 2022
Penulis

Umar Faruq

ABSTRAK

Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan pasca perubahan Undang-Undang No 19 tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengubah kedudukan dan menghilangkan independensi Komisi Pemberantasan Korupsi, memunculkan permasalahan yang sangat serius, dengan demikian penelitian mengangkat dua rumusan masalah bagaimana Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dan bagaimana Konstruksi Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai *Independent Regulatory Agency*.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan sejarah (*historical approach*) Kemudian dianalisis dengan menggunakan metode diskriptif. Dalam hal pengumpulan bahan hukum digunakan teknis studi kepustakaan yang diambil dari sumber-sumber bahan hukum yang representatif, bahan hukum bersumber dari perundang-undangan yang berlaku. Semua bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif deskriptif.

Hasil dari penelitian menunjukkan, pertama. kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga independen yang di atur dalam Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 19 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang memposisikan Komisi Pemberantasan Korupsi dibawah eksekutif. Kedua secara kelembagaan komisi pemberantasan korupsi sebagai lembaga independen dalam pemberantasan korupsi, perlu diperkuat kelembagaannya sebagai *Independent Regulatory Agency*, lebih jauh di atur pasal demi pasal tentang kewenangan dan fungsi.

Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi kedepan perlu di konstruksi sebagai lembaga independen yang perlu didukung secara penuh dengan mengkonstruksi sebagai *Independent Regulatory Agency* sistem ketatanegaraan di Indonesia untuk mendorong kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi lebih efisien dan efektif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Kata Kunci: Lembaga Independen, Komisi Pemberantasan Korupsi.

ABSTRACT

The position of Corruption Eradication Commission in constitutional system after amendment to Law No. 19 of 2019 on amendments to Law 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission has changed its position and eliminated independence of the Corruption Eradication Commission, raising very serious problems, thus the research raises two formulations the problem of how the Corruption Eradication Commission is Independent in the Indonesian State Administration System, and how the Position of the Corruption Eradication Commission is Constructed as an Independent Regulatory Agency.

This study uses the Normative Juridical research method, with a statute approach, a conceptual approach, then analyzed using a descriptive method. In the case of collecting legal materials, technical literature studies are used which are taken from representative sources of legal materials, legal materials are sourced from applicable laws and regulations. All legal materials that have been collected are analyzed descriptively qualitatively.

The results of this research, first. The position of the Corruption Eradication Commission as an independent institution is regulated in the Corruption Eradication Commission Law Number 19 of 2019 on amendments to Law 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission which positions the Corruption Eradication Commission under the executive. Second, institutionally, the Corruption Eradication Commission as an independent institution in combating corruption needs to be strengthened as an Independent Regulatory Agency, further regulated article by article regarding authority and functions.

The existence of the Corruption Eradication Commission in the future needs to be constructed as an independent institution that needs to be fully supported by constructing it as an Independent Regulatory Agency for the constitutional system in Indonesia to encourage the performance of the Corruption Eradication Commission to be more efficient and effective in eradicating corruption in Indonesia.

Keywords: *Independent Institution, Corruption Eradication of Commission*

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS	iv
PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS.....	v
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
MOTTO	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TRANSLITERASI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan	17
C. Rumusan Permasalahan	18
D. Tujuan Penulisan.....	18
E. Kegunaan Penelitian	19
F. Kerangka Teoritik	20
G. Penelitian Terdahulu	28
H. Metode Penelitian	30
I. Sistematika Penulisan	33
BAB II TEORI KEBERDAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI.....	35
A. Teori Negara Hukum	35
B. Pemisahan Kekuasaan	41
C. Teori lembaga Independen	49
BAB III INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM SISTEM KETATANEGRAAN INDONESIA	65

A.	Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	65
B.	Lembaga Independen di Indonesia	68
C.	Independensi KPK sebelum Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi.....	75
D.	Independensi Pasca Perubahan Undnag-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi	78
BAB IV	KONTRUKSI KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI <i>INDEPENDENT REGULATORY AGENCY</i>	89
A.	Sejarah Lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi	89
B.	<i>Checks and Balances</i> Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Antara Cabang Kekuasaan	94
C.	Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai <i>Independent</i>	
	<i>Regulatory Agency</i>	98
BAB V	PENUTUP.....	107
A.	Kesimpulan	107
B.	Saran	108
DAFTAR PUSTAKA	109

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memproklamasikan kemerdekaan sebagai sebuah negara yang terbebas dari jeratan penjajah, korupsi salah satu warisan yang masih menjadi problem terbesar yang diberikakan oleh orde lama sampai pada orde baru, mengenai korupsi kolusi dan nepotisme. Problem ini tentu tidak dengan mudah dihilangkan, hal ini menyebabkan runtuhnya pemerintahan orde baru yang kemudian beranjak menuju reformasi di era Presiden Soeharto, senada dengan yang terjadi pada resim kala itu dengan kekuasaan yang sangat sentralistik dan sangat otoriter kekuasannya, korupsi, kolusi dan nepotisme semakin tidak bisa terelakkan dan hampir menyusur segala aspek pemerintahan yang ada. Akibatnya, korupsi dijadikan budaya pemerintah, yang hampir 30 tahun memegang kepemimpinan, dengan runtuhnya orde baru yang pada akhirnya terjadi Reformasi 1998 dikenal sebagai momen bersejarah bagi rakyat Indonesia dalam pelengseran Presiden Suharto sebagai pemimpin yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas yang menimbulkan korupsi disegala sektor pemerintahan.¹

Korupsi terjadi di berbagai belahan dunia dan harus mendapatkan perhatian yang lebih dibandingkan dengan tindak pidana lainnya termasuk di Negara

¹ Zainal Arifn Mochtar. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm 81-82.

Indonesia². Di Negara Indonesia, korupsi disebut sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*),”Hal ini berdasarkan konsideran menimbang dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi, dilakukan secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa³.

Korupsi ini sendiri di Indonesia terlihat pada masa awal kemerdekaan, tidak terlihat jelas namun ciri-ciri kegiatan ke arah penyelewengan yang merupakan perbuatan merugikan kekayaan dan perekonomian negara Indonesia. Istilah korupsi mulai dan sangat mencemaskan. Pada masa itu istilah korupsi menjadi sangat terkenal dalam masyarakat, dan terasa sangat mencemaskan. Sementara itu ketentuan-ketentuan yang ada dalam KUHP tidak dapat berbuat banyak untuk membahas gejala baru yang dinamakan oleh masyarakat korupsi.⁴ Menurut Adnan Buyung Nasution, korupsi yang sudah terjadi secara sistematis dan meluas ini bukan hanya merupakan tindakan yang merugikan keuangan negara melainkan juga merupakan satu pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).⁵

Secara etimologis, korupsi berasal dari kata “*korup*” yang berarti buruk, rusak,

² Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, cet.III, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm15

³Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁴ Elwi Danil, *Korupsi Semakin Mengakar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada: 2014) hlm 28.

⁵ Adnan Buyung Nasution, *Pentingnya Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Pidana Fakultas Hukum Trisakti, 2002), hlm 2- 5.

dan busuk. “*Korup*” juga berarti dapat disogok (melalui kekuasaan untuk kepentingan pribadi.⁶ Korupsi juga disebutkan berasal dari bahasa latin *corrumpere* dan *corruptio* yang berarti penyuapan dan *corruptore* yang berarti merusak⁷. Korupsi merupakan suatu tindakan penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Hal ini akan mengakibatkan kerugian terhadap negara karena dana yang sudah dianggarkan tidak dapat dialokasi sesuai kebutuhan. Secara luas masyarakat juga akan mengalami dampaknya⁸.

Bila dilihat di dalam *Black's Law Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, Korupsi adalah perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain.⁹ Arti harfiah dari kata itu adalah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidak jujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.¹⁰ Dalam Kamus Bahasa Indonesia kata korupsi“ diartikan sebagai perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.¹¹

Semangat reformasi ini membuka peluang lahirnya model kelembagaan baru.

⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa DEPDIKBUD, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm.257.

⁷ Evi Hartati, *Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Sinar Grafika : 2014) hlm. 8

⁸ Ibid

⁹ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi* (Pena Multi Media, 2008), hlm. 2

¹⁰ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi: Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 4-5

Melalui amandemen konstitusi, format penyusunan lembaga negara kemudian lebih diarahkan untuk menyesuaikan dengan aspirasi rakyat dan kebutuhan perkembangan zaman. Dimana ini tidak terlepas dari trauma panjang akan otoritarianisme dan absolutisme menyebabkan model kelembagaan negara disusun sedemikian rupa secara terpisah dan setara sehingga dapat saling mengimbangi dan mengawasi. Seiring waktu, tuntutan akan perbaikan pelayanan, transparansi, dan akuntabilitas pihak penyelenggara negara juga terus menguat sehingga mendorong adanya reformasi institusi negara yang mengharuskan lahirnya lembaga baru yang diluar lembaga ada saat ini.¹²

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah salah satu lembaga independen yang berdiri sejak tahun 2003. Latar belakang lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi berdiri karena budaya korup yang sudah menjalar diberbagai lini penyelenggara Negara, tak terkecuali terhadap kepolisian dan kejaksaan, sehingga korupsi di Indonesia telah mengakar dan membudaya.¹³ Dari pada itu lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi juga dikarenakan lemahnya penegakan hukum Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk bukan untuk mengambil alih tugas dan kewenangan yang ada sebelumnya Penjelasan undang-undang menyebutkan peran Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *trigger mekanisme*, yang berarti mendorong atau sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien.¹⁴

¹² Chaerudin, dkk, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm.20.

¹⁴ <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>, (Diakses pada tanggal 25

Semakin mengakarnya korupsi itu menjadi penyebab utama munculnya inisiatif pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal yang diimbangi dengan rusaknya pranata penegakan hukum mulai dari kejaksaan, kepolisian hingga peradilan di berbagai tingkatan. Secara sederhana, problema korupsi politik, berbarengan dengan korupsi peradilan (*judicial corruption*). Semacam faktor resiprokal yang membingungkan karena penegakan hukum anti-korupsi itu sendiri harus melalui lembaga penegakan hukum. Suasana kebutuhan itu tampak dari risalah pembentukan undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Salah satu usul yang paling menarik adalah apa yang disampaikan oleh Firman Jaya Daeli (F-PDIP) yang mengingatkan bahwa berbicara soal KPK adalah berbicara tentang pelembagaan yang luar biasa kuat untuk melakukan pemberantasan korupsi yang disesuaikan dengan Tap MPR XI/1998. Oleh karenanya, ia mengusulkan untuk lebih banyak berbicara atau menganalisis dari sisi tema sentral perlunya *extra ordinary action* untuk pemberantasan korupsi yang sudah masuk kategori *extra ordinary crime*.¹⁵

Beberapa catatan dalam rapat panja pemebentukan KPK ada yang berpendapat, Jadi konstruksi perumusan sistem perundang-undangan ini nantinya harus dalam kerangka itu, nah lalu yang menjadi persoalan adalah lantas apa itu yang menjadi *extra ordinarynya* kalau pencegahan pemberantasan juga harus luar biasa itu supaya tidak menjadi etalase ya, apa namanya ornamen di toko-toko itu bahwa ini ada komisi dan seterusnya. Menurut kami yang pertama adalah bahwa ini komisi

Agustus 2022 pada waktu 19.17)

¹⁵ "Disampaikan pada rapat Panja RUU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (RUU KPK), tanggal 5 Desember 2001.

indenpenden, *independent commission* itu, *special commission* itu, *national commission* itu, itu dulu, itu yang pertama.¹⁶

Persoalan kedua yang menjadi penting bagi pembentukan KPK adalah bagaimana perangkat keluarbiasaannya untuk memaknai kewenangan yang luar biasa. Termasuk kewenangan penuh di wilayah penyelidikan. penyidikan, termasuk kemungkinan melakukan akses-akses ke berbagai data dan informasi. Dalam hal ini, menarik pendapat yang disampaikan Firman Jaya Daeli, bahwa sistem rekrutmen KPK yang harusnya dijauhkan dari kepolisian dan kejaksaan. Penekanannya bukan dalam artian ketidakpercayaan, tetapi lebih pada penyegaran setelah sekian lama kejaksaan dan kepolisian tidak mampu melakukan banyak hal.

Selain itu juga soal keanggotaan dan proses selesai *recruitment*, jadi memang ini bukan soal percaya dan tidak percaya kepada kepolisian dan kepada kejaksaan gitu, tapi saya kira dalam masa transisi , memang perlu ini juga ini apa, pencerahan, penyegaran terhadap institusi formal yang sudah ada, silahkan kepolisian bekerja secara maksimal, kejaksaan maksimal tetapi memang menjadi alternatif harus ada komisi itu. Ini bukan soal tidak percaya, tapi soal penyegaran baru ketika sistem ini telah mengkooptasi semua kita, jadi memang saya kira oleh karena itu maka figur-figur yang masuk tentu kredibel, punya integritas tetapi memang harus dikontrol juga oleh publik paling tidak melalui DPR.¹⁷ Hal yang tanpak dalam perdebatan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

Sementara Emong Komariah Sapardjaya, selaku menjadi tim ahli pada Rapat Panja RUU KPK, mengingatkan tentang kehadiran lembaga negara independen yang *superbodi* seperti KPK, adalah dalam kerangka menjawab tuntutan masyarakat yang sudah sangat geram dengan tindak pidana korupsi. Jadi semacam menjawab kebutuhan masyarakat akan adanya problem korupsi yang masif di Indonesia.¹⁸

Pimpinan Rapat Abdul R. Gaffar (F-PG) juga menekankan pentingnya komisi ini karena praktik selama ini kejaksaan dan kepolisian juga sangat banyak dipengaruhi pengaruh dan campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Oleh sebab itu, menurutnya perlu penguatan kembali hukum acara, petunjuk hukum acara dan kelengkapan lainnya. Ditambahkannya, apabila hal-hal itu lemah, maka juga akan melemahkan KPK dalam pemberantasan korupsi, dari pendapat ini seakan memberikan penegasan bahwa KPK memang dibentuk terpisah dari tiga lembaga negara yang ada sebelumnya.

Pembicaraan pada risalah rapat RUU KPK juga memperlihatkan beberapa pertanyaan soal peran asing di dalam pembentukan UU KPK. Panda Nababan (F-PDI) maupun Patrialis Akbar (F-PAN) jelas-jelas mempertanyakan berbagai catatan yang berkembang di publik soal adanya peran asing dalam pembentukan dan perumusan RUU KPK. Menjawab polemik tersebut, pemerintah yang diwakili oleh Romli Atmasasmita menjelaskan bahwa sesungguhnya ada salah persepsi soal bantuan asing. Memang ada dana yang diberikan melalui bantuan dari Asian Development Bank (ADB), tetapi tidak ada kaitan dengan substansi karena mereka

¹⁸ Ibid.

tidak mengontrol substansi komisi, yang paling penting adalah Indonesia kemudian memiliki lembaga pemberantas korupsi yang penting bagi Indonesia sendiri.¹⁹

Perdebatan panjang dalam lahirnya KPK yang pada akhirnya memiliki tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi (TPK), supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan TPK, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap TPK, melakukan tindakan-tindakan pencegahan TPK, dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai *cheks and balances*.²⁰ Dengan berbagai tugas pokok dan fungsinya, tercatat Komisi Pemberantasan Korupsi selama perjalanannya telah menuliskan tinta emasnya dengan menyelamatkan keuangan Negara, baik secara preventif maupun refresif. Paling tidak tingkat kepuasan masyarakat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi cukup memuaskan, dan telah banyak pelaku-pelaku pidana korupsi yang diadili dan dipidanakan serta menyelamatkan miliar rupiah aset Negara.²¹ Dimana keberhasilan ini tidak terlepas dari sifat independen sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang menempatkan sebagai lembaga independen *trigger mekanisme* agar pemberantasan korupsi sesuai dengan apa yang diharapkan, dimana KPK ditempatkan sebagai lembaga Independen dalam pelaksanaan tugasnya terbebas dari kekuasaan manapun.

Pada konteks Indonesia, Firmansyah Arifin menyatakan ada beberapa hal yang

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid

²¹ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama Komisi Pemberantasan Korupsi edisi kedua*, (Jakarta: Sinar grafika, 2010). h.19

menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen (komisi negara independen). Hal-hal tersebut berupa *Pertama* Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas. *Kedua* Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya. *Ketiga* kemampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN. *Keempat* Pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara. *Kelima* tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.²²

Pembentukan lembaga pasca reformasi dalam rangka menjawab tuntutan publik yang mengarah pada terbentuknya lembaga-lembaga negara baru yang diidealkan memiliki karakteristik yang independen antara lain. Seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan lain sebagainya. Pembentukan lembaga-lembaga negara baru dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia ini pada dasarnya menjadi kelaziman berdasarkan

²² Firmansyah Arifin, et all, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 59-60.

semakin tingginya tuntutan dari masyarakat sipil baik nasional maupun global terhadap struktur ketatanegaraan yang “diharuskan” memerhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi.²³ Komisi Pemberantasan Korupsi yang lahir pasca reformasi untuk menjawab kebutuhan tuntutan publik dalam hal pemberantasan korupsi yang berada diluar tiga kekuasaan yang ada dalam rangka menjaga independensi dalam pemberantasan korupsi.

Lembaga-lembaga yang karena independensi, kekhususan, dan mempunyai fungsi tersendiri atau campuran, di luar fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, kendati tidak sepenuhnya tepat sering dinamakan *auxiliary state's institutions*, atau *auxiliary state's organ*, yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para pakar hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini. Ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen, komisi negara independen, dan lembaga negara mandiri.

Lembaga-lembaga yang memiliki ciri dan sifat atau karakteristik khusus ini, ada yang independen, yang disebut dengan *independent agencies independent regulatory commissions/independent state's organl independent regulatory agencies/ self regulatory agencies/independent supervisory bodies independent state's commissions*, dan ada yang tidak independen yang disebut *quasi independent state's*

²³ Luh Gede Mega Kharisma dan I Gede Putra Ariana, *Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kertha Negara, Vol. 4, No. 5, Juli 2016, hlm. 3

organ/ executive branch agencies atau *administrative agencies* lembaga *nonstruktural* atau lembaga nondepartemen atau lembaga nonkementerian. Pembahasan dalam kajian ini akan menitikberatkan pada nomen klatur "*independent agencies*," yang mengacu pada teori *the new separation of power* Bruce Ackerman, dan salah satu uraian Jimly Asshiddiqie pada buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

Menurut Jimly Asshiddiqie berpendapat, adanya begitu banyak lembaga negara yang independen menandakan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan secara kekuasaan dari lembaga-lembaga konvensional pemerintah. Hal ini dipengaruhi perkembangan yang terus memaksa terjadi, kompleksitas dan kerumitan terjadi dalam perkembangannya. Sedangkan yang terjadi pada lembaga negara, sistematis belum bisa diunggulkan sebagai solusi kerumitan yang terjadi. Mengakibatkan perubahan signifikan bermunculan tatanan baru, deregulasi, debirokrasi, privatisasi, desentralisasi, serta dekonsentrasi. Yang pada prinsipnya lembaga negara independen sebagai solusi yang strategis dari kompleksitas dalam perkembangan ketatanegaraan yang terus berkembang.²⁴

Pembentukan lembaga independen juga mendapatkan perhatian Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi atau *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 7 Tahun 2006. UNCAC meskipun secara jelas tidak memberikan harus seperti apa bentuk

²⁴ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) halm 23.

lembaga antikorupsi harus dibentuk. Hal tersebut diserahkan kepada masing-masing negara. Namun, UNCAC membuat standar agar masing-masing negara memberi independensi kepada lembaga antikorupsinya²⁵

Dalam hal ini UNODC memberikan petunjuk secara teknis terkait dalam hal pemebentukan independensi lembaga antikorupsi. Independensi tersebut antara lain mengenai peraturan penunjukan, masa jabatan, dan pemberhentian pimpinan, komposisi badan pengawas, anggaran dan remunerasi bagi pegawai, anggaran bagi lembaga, prosedur rekrutmen, penunjukan, evaluasi, dan promosi, laporan periodik, kerja sama, dan keterlibatan masyarakat dan media.²⁶ Jauh sebelum itu Indonesia telah memiliki lembaga Independen dalam pemberantasan Korupsi

Indonesia yang akan sadar pentingnya lembaga baru yang berada diluar rumpun dari tiga kekuasaan yang ada sebelumnya terkhusus dalam pemberantasan korupsi yang sudah menjadi masalah klasik yang belum terselesaikan. Namun juga perlu disadari bahwa pemberantasan korupsi yang sebelumnya diamanahkan tugas dan kewenangan yang menjadi kewenangan kepolisian dan kejaksaan tidak berjalan secara sesuai dengan apa yang diharapkan dalam memberantas korupsi hal ini dapat dilihat dalam frase menimbang dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 yang menjadi cikal bakal lahirnya KPK karena tidak maksimalnya kinerja kopolisian dan kejaksaan dalam memberantas korupsi yang disebut dengan *trigger mechanism* yang kemudian dibentuklah KPK dengan tanmpil berbeda yang tidak dibawah kekuasaan presiden

²⁵ Pasal 6 dan Pasal 36 *United Nation Convention Against Corruption*

²⁶ Patrick Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality*, *The Journal of Policy Reform*, Vol.8, No.1, 2005, h. 69

seperti halnya kepolisian dan kejaksaan yang masih dibawah kekuasaan presiden.²⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang menempatkan sebagai lembaga Independen sebagaimana dalam Pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pasal ini yang menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga independen, dari pada itu sebagaimana dipertegas oleh Putusan MK No.021-016/PUU-IV2006 yang mengakui Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga independen, yang menegaskan “Bahwa penegasan tentang independensi dan bebasnya Komisi Pemberantasan Korupsi dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Namun dengan berjalannya waktu dalam menghadapi dinamika ketatanegaraan yang ada terjadinya perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi mengubah secara struktur dan konsep yang ada dalam tubuh KPK yang memaksukkan KPK dalam rumpun Eksekutif, sebagaimana Pasal 1 angka 3 UU Nomor 19 Tahun 2019, bahwa “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif

²⁷ Pasal 8 ayat 1 UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri dan Penjelasan Umum angka 4 UU Nomor 2004 Tentang Kejaksaan

yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini.” hal ini sebenarnya tidak terlepas dari adanya Putusan MK No. 36/PUU-XV2017 yang menempatkan KPK yang masuk dalam rumpun eksekutif dikarenakan KPK sebagai pelaksanan dari Undang-Undang dan atau kebijakan pemerintah.

Ketidak independennya KPK dapat terlihat dari Keberadaan Dewan Pengawas yang memiliki tugas yang sangat besar mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;

- a. memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
- b. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;
- c. 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;
- d. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.²⁸

²⁸ Pasal 37 B ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dalam hal penyadapan sebelum revisi izin penyadapan diajukan penyidik kepada pimpinan KPK. Setelah adanya revisi bergeser kepada Dewan Pengawas. Dewan Pengawas berada di internal dan merupakan bagian dari KPK. Justru perizinan melalui Dewan Pengawas akan bermasalah. Selama ini hanya terdapat tiga jenis kontrol yang dikenal dalam hukum acara pidana, yakni: pengendalian perkara oleh kontrol dari atasan penyidik, oleh penuntut umum, dan kontrol oleh pengadilan. Dewan Pengawas tidak termasuk satu di antara tiga kriteria tersebut. Dewan Pengawas bukan penegak hukum di KPK, bukan pimpinan lembaga KPK, dan juga bukan institusi pengadilan. Sebenarnya dalam penyedapan jika mengaju terhadap seharusnya diatur dalam Undang-Undang tersendiri bukan dilakukan oleh instansi tersebut. Setidaknya terdapat tiga putusan MK Putusan Nomor 006/PUU-I/2003, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, dan Putusan Nomor 60/PUU-VIII/2010. Dari tiga putusan ini secara tegas pengaturan penyadapan diatur dalam Undang-Undang tersendiri dikarenakan penyadapan merupakan pengurangan hak asasi yang harus diatur melalui Undang-Undang tersendiri.

Status kepegawaian KPK dimana dalam Undang-Undang sebelumnya dalam pasal 24 angka 2 Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf c adalah warga negara Indonesia yang karena keahliannya diangkat sebagai pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi. Selain itu dalam tata cara diatur dalam angka 3 Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi diatur lebih lanjut dengan Keputusan Komisi Pemberantasan Korupsi. Dari Statatus kepegawai sebelum adanya

perubahan mutlak menjadi kewenangan KPK terkait hal pengangkatan Pegawai KPK²⁹ setelah perubahan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019, pegawai KPK yang belum berstatus sebagai ASN dapat diangkat menjadi ASN yang nantinya akan mempengaruhi Independensi KPK, apabila mengacu terhadap Pasal 25 ayat 1 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Kewenangan Presiden kemudian didelegasikan kepada Kemenpan RB, LAN, BKN, dan KASN sesuai tupoksi masing-masing.³⁰

Perubahan UU ini setidaknya terdapat beberapa hal yang menindikasikan KPK sudah tidak independen lagi, *Pertama* Penempatan KPK sebagai lembaga eksekutif, *Kedua* Keberadaan Dewan Pengawas, *Ketiga* Status Kepegawain KPK sebagai ASN. Jika merujuk konsep *State independent agencies* dan anti *corruption agencies*, prinsip-prinsip independensi KPK semakin jauh dari independen dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dari konsep *Independent Regulatory Agencies* dan anti *corruption agencies*, yang harus dimiliki oleh lembaga independen yang kewenangannya dalam memberantas korupsi, dalam hal inilah kemudian yang menjadi alasan penelitian ini perlu untuk dilakukan dengan

²⁹ pasal 24 angka 2-3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komosi Pemeberantasan Korupsi.

³⁰ Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

mengangkat judul:”**Konstruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**”

B. Identifikasi dan Batasan

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka identifikasi permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
2. Mengkontruksi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *Independent Regulatory Agencies*
3. Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Perubahan Undang-Undang Nomo 19 Tahun 2019 menempatkan Komisi Pemberantasan Korupsi Sudah Tidak Independen
4. Peralihan Status Kepegawaian Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN seakan memberikan penegasan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi akan menjadi kontrol dari pemerintah atau pengaruh dari pemerintah
5. Keberadaan Dewan Pengawas yang terdapat dalam struktur Komisi Pemberantasan Korupsi dimana pengangkatan Dewan Pengawasa diangkat Presiden tanpa terlebih meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari beberapa identifikasi masalah diatas, agar penelitian ini tidak meluas dan lebih fokus, maka penelitian ini hanya dibatasi pada 2 (dua) permasalahan, yaitu:

1. Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
2. Konstruksi Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *Independent Regulatory Agencies*

C. Rumusan Permasalahan

Rumusan masalah berisi rancangan pertanyaan yang akan dijawab melalui penelitian pada tesis ini, agar penelitian ini lebih terarah, praktis dan sistematis maka masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanan Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana konstruksi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *Independent Regulatory Agencies* ?

D. Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah di uraikan, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
2. Menganalisis konstruksi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *Independent Regulatory Agencies*

E. Kegunaan Penelitian

Tesis dengan judul Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia memiliki kegunaan sebagai berikut.

1. Aspek Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermfaat bagi pengembangan keilmuan dalam bidang hukum tatanegara, terlebih terkait kedudukan lembaga independen, perlu adanya kajian mendalam bagaimana pentingnya Komisi Pemberantasan Korupsi dalam masuk dalam *Independent Regulatory Agencies*
- b. Dalam menangani kejahatan luar biasa seperti Komisi Pemberantasan Korupsi yang membutuhkan komisi yang tak dikendalikan oleh kekuasaan yang berada di atasnya, agar selalu relevan dengan tindak kejahatan yang terus berkembang.
- c. Dampak legitimasi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga Independen yang tidak terpengaruh oleh kekuasaan manapun termasuk dari kekuasaan eksekutif.

2. Aspek Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bisa dipergunakan salah satu pertimbangan bagi DPR sebagai salah satu muatan Untuk mengubah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, dengan kaitannya pengaturan secara tegas mengatur tugas, wewenang dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pasal-pasal sendiri. terlebih bisa memposisikan lembaga independen sebagai

lembaga yang memiliki kedudukan sebagai konsep *Independent Regulatory Agencies*.

F. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik merupakan kerangka yang terdiri dari beberapa teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis terhadap isu hukum dalam penelitian tesis ini. Isu hukum dimaksud terfokus Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam bagian kedudukannya dalam konsep *Independent Regulatory Agencies*. teori didalam teori hukum dapat dimaknai sebagai “suatu kesatuan pandang, pendapat dan pengertian-pengertian yang berkaitan erat dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian rupa, sehingga memungkinkan untuk dijabarkan pada hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji”.³¹

Teori yang melandasi penelitian ini terdiri atas Teori Negara Hukum, Teori Pemisahan Kekuasaan, Teori Lembaga Independen. sebagai pisau analisis untuk menjawab rumusan masalah yang ada.

1. Teori Negara Hukum

F.R Bothlingk memberikan definisinya terkait dengan negara hukum yaitu “*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” maksudnya setiap pemegang kekuasaan dalam suatu negara memiliki kebebasan dalam berkehendak dan diberikan batasan oleh hukum. lebih lanjut,

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2011), hlm. 5.

untuk mewujudkan pembatasan oleh pemegang kekuasaan maka diwujudkan dengan “*Enerzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*” artinya pada satu sisi keterikatan antara hakim dengan pemerintah dalam Undang-Undang pada sisi lainnya memberikan pembatasan terkait kewenangan bagi pembuat Undang- Undang.³²

Disamping itu negara hukum juga disebut dengan *rule of law* atau *rechstaat*. Definisi negara hukum adalah merupakan suatu sistem dalam kenegaraan yang diatur sesuai dengan hukum yang berlaku dan berkeadilan serta tersusun dalam konstitusi, sehingga sebuah negara baik yang memerintah ataupun yang diperintah harus mematuhi hukum yang sama, sehingga semua orang memperoleh perlakuan sama tanpa melihat dari perbedaan dan kewenangan pemerintah juga mendapat pembatasan yang didasarkan pada prinsip distribusi kekuasaan sehingga nantinya pemerintah tidak bertindak sewenang- wenang dan juga tidak melanggar hak rakyat.³³

2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama. Teori

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 21.

³³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 1- 3.

pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politica Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” dan praktek ketatanegaraan Inggris.³⁴

Menurut Locke membedakan antara tiga macam kekuasaan yaitu: *Pertama*, kekuasaan perundang-undangan (*legislative*), *kedua*, kekuasaan melaksanakan hal sesuatu (*executive*) pada urusan dalam negeri, yang meliputi Pemerintahan dan Pengadilan, dan *Ketiga* kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing guna kepentingan negara atau kepentingan warga negara dari negara itu yang oleh Locke dinamakan *federative power*.

Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris yaitu: *pertama* ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan; *kedua* tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif, *ketiga* dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan

³⁴ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Halaman 140.

publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu³⁵. Kondisi ini menyebabkan raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran sehingga kebebasan oleh masyarakat atau rakyat tidak akan terasakan. Namun, menurut Montesquieu bila mana kekuasaan eksekutif dan legislatif digabungkan, maka kita masih memiliki pemerintahan yang moderat, asalkan sekurang-kurangnya kekuasaan kehakiman dipisah.

Dalam perkembangan ketatanegaraan moderen setiap lembaga negara yang ada harus dapat saling mengontrol antara satu dengan lainnya yang dikenal dengan Istilah *checks and balances*, berdasarkan *Black's Law Dictionary*, diartikan sebagai "*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches.*" " Berdasarkan pengertian ini, dapat prinsip disimpulkan bahwa *checks and balances* merupakan suatu paling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan dengan yang lainnya. Tujuan dari konsepsi ini adalah menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.³⁶

Diuraikan oleh Munir Fuadi, kata "*checks*" dalam *checks and balances* sebagai "suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan

³⁵ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, (Bandung: Nusamedia;2007)

³⁶ Henry Campbell Black , *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul Minn. Page 238.

kesewenang-wenangan". Sedangkan "balances" merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.³⁷

Bambang Cipto menguraikan, untuk mengefektifkan prinsip *separation of power*, diperlukan sistem *checks and balances* antar ketiga pusat kekuasaan sedemikian rupa, sehingga selalu terjadi keseimbangan di antara ketiganya. Keseimbangan dan pembatasan diharapkan akan memperkecil peluang munculnya kekuasaan otoriter yang sering sulit dikontrol. Lebih lanjut, dapat dikatakan bahwa prinsip *checks and balances* mengandung makna bahwa sekalipun ketiga pusat kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif) secara konstitusional terpisah, namun dalam praktiknya pemisahan dalam arti mutlak mustahil terjadi. Oleh karena itu, prinsip pemisahan kekuasaan juga dipahami dalam konteks berbagi kekuasaan (*sharing power*).³⁸

Penerapan konsep pemisahan kekuasaan di zaman modern saling mengkombinasi antara konsep pemisahan ataupun pembagian dengan konsep *checks and balances*, yang sejatinya dibentuk oleh *The Founding Fathers* Amerika Serikat, sehingga konsep *hybrida* seperti ini lebih dikenal sebagai "distribusi kekuasaan (*distribution of power*)." Dalam hal ini, kekuasaan tidak dipisah (secara tegas) tetapi hanya dibagi-bagi sehingga memungkinkan timbulnya *overlapping* kekuasaan. Dalam teori *checks and balances*, guna

³⁷ Munir Fundy, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, (PT. Refika Aditama, Bandung,) hlm. 124

³⁸ Bambang Cipto, *Politik Pemerintahan Amerika*, (Lingkaran Buku, 2007 Yogyakarta,) him. 2

penyeimbangan kekuasaan, memang dimungkinkan terjadinya *overlapping* kekuasaan.³⁹

3. Lembaga Independen

Pengertian dasar dari istilah *independent* adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Independen dapat kita telusuri dari maknanya dalam *Black law Dictionary* disebutkan, "*Independent*" "*not dependent; not subject to control, restriction, modification, or limitation from a given outside source*".⁴⁰

Dalam *Black law Dictionary* disebutkan independen yang dimaksud berarti tidak tergantung, tidak tunduk pada control, pembatasan, modifikasi atau batasan dari pihak manapun. Berdasarkan pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie, Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif.⁴¹

Lembaga Negara independen adalah lembaga yang tidak memposisikan diri sebagai salah satu sari tiga lembaga kekuasaan sesuai *trias politica* dalam pelaksanaan fungsinya.⁴² Lembaga Negara independen juga disebut juga sebagai *state auxiliary bodies* atau bisa juga disebut sebagai lembaga penunjang.

³⁹ Munir Fundy, op.cit., hlm 105

⁴⁰ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary With Pronunciations* (ST. Paul, Minn, West Publishing Co 1983), 394.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (BIP Kelompok Gramedia, 2008), 879.

⁴² Zainal arifn mochtar, *Lembaga Negara Independen* (Depok: Rajawali pers, 2016), 64.

Pembentukan lembaga Negara independen dibentuk karena adanya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan. Dibentuknya Lembaga Negara independen berfungsi untuk melakukan pengawasan dan menciptakan kelembagaan yang tepat dan sesuai dengan fungsinya serta untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap birokrasi terhadap lembaga-lembaga pemerintah yang konvensional karena dinilai tidak efektif dalam kinerjanya. Lembaga independen umumnya bersifat membantu atau menunjang pelaksanaan kekuasaan negara tertentu. Independensi dapat dimaknai sebagai suatu yang tidak tergantung, bebas atau merdeka dari pengaruh lain, serta bukan bagian dari pemerintah. Sehingga lembaga yang independensi merupakan lembaga yang bebas dari pengaruh atau intervensi dari lembaga lain. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga Negara bantu atau penunjang yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.⁴³

4. *Independent Regulatory Agencies*

Istilah *Independent Regulatory Agencies* (lembaga Negara Independen) Indonesia jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, dapat dikatakan tidak memiliki justifikasi yuridis yang berarti. Hal ini disebabkan sampai hari ini belum ada satu pun pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mencantumkan secara definitif istilah “lembaga negara independen”. Ketika

⁴³ Tjokorda Gde Indraputra dan I Nyoman Bagiastra, “Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga Negara bantu (*state auxiliary institutions*)”, *Journal Ilmu Hukum*, No 02, (2014), 4.

perumusan awal UUD 1945, LNI belum menemukan tempat pembicaraan dalam format ketatanegaraan. Bahkan istilah lembaga negara sendiri sama sekali belum dibicarakan. Legitimasi bagi pembentukan lembaga negara independen baru mendapatkan sentimen cukup baik pasca-perubahan UUD 1945.⁴⁴ Hal sebaliknya dapat ditemukan di Amerika Serikat, yang lembaga negara independen atau biasa disebut *Independent Regulatory Agencies* (IRAs) benar-benar diatur dalam peraturan perundang-undangan secara limitatif. Hal ini sebagaimana terdapat dalam ketentuan *The Paperwork Reduction Act* 44 (U.S.C. § 3502), yang pada poin (5) menyatakan:

Ketentuan tersebut "*The term "independent regulatory agency" means the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Commodity Futures Trading Commission, the Consumer Product Safety Commission, the Federal Communications Commission, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Energy Regulatory Commission, the Federal Housing Finance Agency, the Federal Maritime Commission, the Federal Trade Commission, the Interstate Commerce Commission, the Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Occupational Safety and Health Review Commission, the Postal Regulatory Commission, the Securities and Exchange Commission, the Bureau of Consumer Financial Protection, the Office of Financial Research, Office of the Comptroller of the Currency, and any other similar agency designated by statute as a Federal independent regulatory agency or commission*".⁴⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui secara langsung bahwa

⁴⁴ Ibid., hlm. 4-6

⁴⁵ "*The Paperwork of Reduction Act of 1980*". Dikutip dari laman <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/44/3502> Peraturan ini pada intinya dibuat untuk meringankan beban pekerjaan administratif lembaga pemerintah di sektor privat, dengan mendelegasikan sebagian kewenangan tersebut kepada lembaga-lembaga di luar eksekutif. Secara keseluruhan peraturan ini memuat persyaratan prosedur lembaga-lembaga tersebut dalam menajalankan kewenangnya. Lihat https://en.wikipedia.org/wiki/Paperwork_Reduction_Act.

setidaknya terdapat sembilan belas lembaga negara yang secara eksplisit ditentukan sebagai lembaga negara independen atau IRAs, di samping lembaga lain dengan karakteristik sejenis yang ditentukan oleh undang-undang. Dengan demikian, terdapat semacam *role model* atau *blue print*, dimana para analis dapat mengkaji dan merumuskan karakteristik khusus dari lembaga-lembaga yang disebutkan, sehingga didapatkan kriteria atau standar umum *Independent Regulatory Agencies* dalam konteks Amerika.

G. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari terjadinya pengulangan dan menjaga keorisinilan tesis ini sehingga tidak terjadi plagiasi dengan penelitian yang lain, maka penulis akan menjelaskan penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan Kontruksi Hukum Independensi KPK dalam sistem ketatanegaraan

Pertama disusun oleh Zainal Arifin Mochtar 2021 Jurnal Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (*Normatif Legal Research*) yakni penelitian yang dilakukan berdasarkan peraturan dan sumber-sumber bahan hukum yang berlaku dan pendekatan konsep yang digunakan dalam menganalisis permasalahan yang ada. Dengan hasil penelitian ini terkait Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Perubahan kedua UU KPK melalui UU Nomor 19 tahun 2019 mengakibatkan semakin tergerusnya independensi KPK. Prinsip-prinsip independensi

berdasarkan konsep *state independent agencies* dan *anti-corruption agencies* semakin hilang. Beberapa pokok perubahan menunjukkan dengan jelas hilangnya independensi KPK. Antara lain penempatan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, kehadiran dan pengangkatan Dewan Pengawas, status pegawai KPK sebagai ASN, dan status penyelidik dan penyidik KPK. Implikasinya KPK tidak lagi bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya.⁴⁶

Kedua Oleh Olivia Umar tahun 2020, Jurnal Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (*Normatif Legal Research*) yakni penelitian yang dilakukan berdasarkan peraturan dan sumber-sumber bahan hukum yang berlaku. Dengan hasil penelitian Eksistensi Dewan Pengawas KPK luar biasa. Dewan Pengawas KPK bukan hanya bertugas mengawasi tugas dan wewenang KPK tapi memiliki kewenangan perizinan penyadapan, penyitaan dan penggeledahan yang dilakukan oleh KPK. Eksistensi Dewan Pengawas ini berdampak pada melemahnya posisi KPK, melemahnya efektivitas kerja KPK dalam sindakan dan rentannya KPK berada dalam campur tangan kekuasaan.⁴⁷

Ketiga Oleh Rizki Ramadani tahun 2020, Jurnal Lembaga Negara Independen di Indonesia Dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies*, Fakultas

⁴⁶ Zainal Arifin Mochtar, "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 2, (Juni 2021)

⁴⁷ Olivia Umar, "Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* Volume 26, Nomor 14 (Agustus, 2020).

Hukum Universitas Muslim Indonesia, metode yang digunakan Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian normatif yang bersifat deskriptif-preskriptif dengan memadukan pendekatan undang-undang, dan konseptual. Berdasarkan perspektif konsep *Independent Regulatory Agencies* (IRAs) sebagaimana penjelasan Copeland, hasil analisis terhadap independensi LNI di Indonesia menunjukkan bahwa tidak semua LNI yang diteliti bersesuaian dengan konsep IRAs.

Beberapa lembaga ada yang sebatas *Independent Agencies* saja. Kedua klasifikasi tersebut, berbeda dari segi derajat independensinya. Dari segi independensi formal, terdapat ketidakseragaman dalam hal pengaturan dan desain LNI. Sejumlah lembaga seperti KY, Ombudsman, OJK, Bank Indonesia KPU dan KPK memiliki pengaturan independensi yang baik. Lembaga-lembaga ini dikatakan memiliki independensi yang besar dan sudah memenuhi kriteria IRAs secara formal. Namun LNI seperti Kopolnas dan Komisi Kejaksaan memiliki kekurangan yang mendasar dalam aturan pembentukannya sehingga belum sesuai dengan konsep IRA.⁴⁸

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi yang demikian

⁴⁸ Rizki Ramadani, *Lembaga Negara Independen di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies*, 2020, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum NO. 1 Vol.(27 Januari 2020))

memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.⁴⁹

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif, penulis menggunakan empat pendekatan, yakni. Menggunakan Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah aturan hukum (*historical approach*).⁵⁰

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penggunaannya penulis harus memahami hirarki perundang-undangan, asas-asas hukum, dalam penelitian ini peneliti menggunakan undang-undang yang mengatur tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan, serta UUD NRI 1945.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) biasa di gunakan dalam penelitian hukum normatif, yang biasa menggambarkan sudut pandang dan analisa yang berasal dari konsep-konsep hukum yang melatarbelakangi. Konsep di gunakan oleh penulis untuk membangun suatu acuan di dalam penelitiannya.⁵¹ Penulis mencoba menggunakan beberapa konsep untuk menopang penelitian ini, antara lain, ialah negara hukum, lembaga Independen, Konsep *Independent Regulatory Agencies*, dan hirarki perundang-undangan.

⁴⁹ Johnny, Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: BayumediaPublishing, 2006), 295.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2005), 444-445.

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, Cetakan ke 4, 2014), 177.

Pendekatan sejarah aturan hukum (*historical approach*) dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini.⁵² Kaitannya dalam penelitian ini melihat awal pembentukan lembaga independen Komisi Pemberantasan Korupsi, serta perkembangannya hingga sekarang.

3. Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada dua macam yaitu :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang mencakup ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁵³ Terdiri di aturnya KPK dalam Undang-Undang 19 tahun 2019.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen tidak resmi, tetapi bahan hukum tersebut mendukung dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dari penelitian ini adalah Dokumen, Jurnal ilmiah, serta karya tulis ilmiah yang

⁵² I Made Pesek Diantha, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta Timur: Prenada Media Grup, 2016) 160.

⁵³ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT raja Grafindo Persada, 2004), 2004), 118.

berhubungan dengan permasalahan yakni hukum dalam jabatan publik, konsep gender, keadilan, dan HAM.⁵⁴

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode yang di gunakan adalah Deskriptif yaitu dengan berusaha menjabarkan, menganalisa dan menilai sumber dan materi hukum yang berkaitan dengan pembahasan terhadap penelitian. Metode pengumpulan data merupakan sebuah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan.⁵⁵ Dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan data melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebelum perubahan dan Undang-Undang No 19 Tahun 2019 setelah perubahan, Putusan MK No. 36/PUU-XV2017 yang menempatkan KPK termasuk dalam rumpun eksekutif dan Putusan MK No.021-016/PUU-IV2006 yang menempatkan kedudukan sebagai lembaga independent (*Independent Regulatory Agencies*).

I. Sistematika Penulisan

Dalam tesis ini penulis akan menulis dengan beberapa dan dalam bab nya terdiri dari beberapa sub bab.

BAB I berisikan Pendahuluan, memuat di dalamnya, latar belakang masalah, indentifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan

⁵⁴ *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindopersada, 2004), 118.

⁵⁵ Moh Nazir, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), 211.

penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II memuat teori yang di gunakan dalam meneropong penelitian ini, adapun teori yang akan digunakan penulis yakni: teori negara hukum, teori pemisahan kekuasaan, lembaga independen, prinsip dasar lembaga anti korupsi dalam konsep *Independent Regulatory Agencies*

BAB III menjelaskan rumusan masalah yang pertama tentang Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, yang memberikan pembahasan, perkembangan lembaga independen, jenis-jenis lembaga independen di Indonesia, independensi komisi pemberantasan korupsi sebelum dan pasca perubahan, serta kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam ketatanegaraan di Indonesia.

BAB IV menyajikan analisis secara jelas dan terperinci terkait bagaimana konstruksi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *Independent Regulatory Agencies*, yang memberikan pembahasan. Perkembangan komisi pemberantasan korupsi, *Checks and balances* kedudukan lembaga independen antara lembaga negara, dan kedudukan KPK sebagai *Independent Regulatory Agencies*

BAB V penutup dalam bab terakhir ini akan menyimpulkan hasil dari keseluruhan dan memuat juga saran sebagai rekomendasi dari penelitian ini, yang merujuk kepada rumusan masalah yang di susun secara jelas dan terperinci, agar terhindar dari kerancuan masalah yang sedang di teliti penulis.

BAB II
TEORI KEBERDAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
DI INDONESIA

A. Teori Negara Hukum

Hampir seluruh negara yang ada di dunia ini menggunakan hukum sebagai pijakan dalam menjalankan roda pemerintahannya walaupun belum ada kesepakatan konsep berkaitan dengan negara hukum, meskipun belum ada kesepakatan secara jelas keberadaan negara hukum ada beberapa hal yang dapat dijadikan patokan dalam menjabarkan apa itu negara hukum. Hal terpenting dari konsep negara hukum adalah adanya pelembagaan kekuasaan yang jelas yang diatur oleh hukum agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan yang akan menimpa, selain itu juga memberikan perlindungan terhadap masyarakat dalam menghadapi ketertindasan yang sangat berpotensi melanggar hak asasi sebagai manusia.⁵⁶

Pengenalan istilah yang disampaikan Sudikno “hukum itu kekuasaan” tidak berarti bahwa “kekuasaan itu hukum” walaupun hukum itu kekuasaan, namun saksi merupakan hakikat terpenting karena ada pada konteks agar pemilik kekuasaan dapat memaksakan keberlakuannya. Dengan demikian, yang harus dihindarkan adalah tidak menjadikan hukum kekuasaan, dalam konteks hukum bagi yang berkuasa. Oleh karena pada hukum bagi yang berkuasa, ada tendensi kuat penggunaannya menjadi penyalahgunaan dan membuat hukum semata-mata untuk kepentingan penguasa itu sendiri, bahkan bisa juga dalam tindakan yang sewenang-wenang mengabaikan

⁵⁶ Gunawan A Taulada, *Komisi Negara Independen*, (Yogyakarta:GENTA Press,2012) hlm 94

hukum. Dalam hal itulah yang menjadi salah satu penyebab munculnya istilah "*rule of law*" Makna *rule of law* yang diterjemahkan sebagai pengaturan oleh hukum. Pengaturan oleh hukum bermakna bahwa yang mengatur adalah hukum dan hukumlah yang memerintah atau berkuasa (*supremasi hukum*). Singkatnya adalah menjadi "*governance not by man but by the law*"⁵⁷

Pendapat lain disampaikan oleh F.R Bothlingk memberikan gambaran secara pasti yang dimaksud dengan negara hukum "*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" maksudnya setiap pemegang kekuasaan dalam suatu negara memiliki kebebasan dalam berkehendak dan diberikan batasan oleh hukum. lebih lanjut, untuk mewujudkan pembatasan oleh pemegang kekuasaan maka diwujudkan dengan "*Enerzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*" artinya pada satu sisi keterikatan antara hakim dengan pemerintah dalam Undang- Undang pada sisi lainnya memberikan pembatasan terkait kewenangan bagi pembuat Undang- Undang. yang pada intinya memberikan pemahaman akan adanya pembatasan kekuasaan dari kekuasaan yang ada.⁵⁸

Penyebutan istilah negara hukum sering dikaitkan dengan dua kutup sistem hukum yang ada misalnya *rule of law* atau *rechstaat*. Yang juga berkaitan dengan *nomocracy* yang berarti *nomos* yang artinya norma. Definisi negara hukum merupakan negara yang memuat ketentuan tertulis yang memuat pembatasan dan pembagian kekuasaan dalam rangka mencapai keadilan bernegara yang tertuang dalam konstitusi,

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 26.

⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 21.

sehingga sebuah negara baik yang memerintah ataupun yang diperintah harus mematuhi hukum yang sama, sehingga semua orang memperoleh perlakuan sama tanpa melihat dari perbedaan dan kewenangan pemerintah juga mendapat pembatasan yang didasarkan pada prinsip distribusi kekuasaan sehingga nantinya pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan juga tidak melanggar hak rakyat.⁵⁹

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Krabe mengemukakan bahwa negara merupakan pencipta serta penegak hukum yang artinya semua tindakan yang dilakukan harus mematuhi hukum yang berlaku. Berdasarkan pengertian tersebut hukum berarti membawahkan negara. Dari pengertian hukum itu berawal dari adanya kesadaran hukum bagi rakyat sehingga hukum memiliki wibawa yang tidak berhubungan dengan seseorang (*impersonal*). Konsep teoritis tersebutlah yang menyebabkan berkembangnya konsep negara hukum dan menghendaki unsur tertentu dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, yakni:⁶⁰

- a. Jaminan HAM bagi warga negara. Unsur ini pertama kali diletakkan karena sebuah negara harusnya terbentuk akibat dari adanya kontrak sosial. Kontrak sosial inilah yang membuat individu dalam sebuah kehidupan bermasyarakat dapat memberikan haknya berupa hak politik, sosial pada sebuah ikatan komunitas masyarakat dan negara. Sehingga negara harus memberikan jaminan atas hak yang melekat dalam individu atau dalam bermasyarakat. Hal tersebut terjadi, dikarenakan pada kontrak sosial kedudukan antara negara sebagai ikatan

⁵⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 1- 3.

⁶⁰ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2003), 12- 14.

organisasi dengan warga negara adalah setara. Masing- masing memiliki hak serta kewajiban yang sama sehingga keduanya harus saling memberikan perlindungan dan dikarenakan negara merupakan organisasi kekuasaan dimana sifat dari kekuasaan itu lebih cenderung disalahgunakan maka negara bertanggung jawab atas perlindungan HAM warga negaranya.

- b. Pembagian atau pemisahan kekuasaan agar dapat dilindunginya HAM, sehingga kekuasaan negara harus dibagi dalam beberapa organ negara. Jika berdasarkan pada sejarah yang telah membuktikan bahwa kekuasaan yang bersifat absolut dan otoriter berakibat munculnya pemusnahan terhadap HAM.
- c. Terdapat asas legalitas dalam pemerintahan, maksudnya pemerintah ketika melakukan tanggung jawab dan tugasnya harus didasarkan pada peraturan hukum yang berlaku.
- d. Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, dalam negara hukum adanya prinsip ini amatlah penting, supremasi hukum yang diletakkan pada kehidupan ketatanegaraan harus terjamin dalam pelaksanaannya. Peradilan yang bebas dan tidak memihak harus diletakkan pada konteks proses peradilan untuk penegakan hukum (*law enforcement*).

Dalam negara hukum terdapat dua konsep yang populer yakni *Rule of Law* dan *Rechtstaat*. Kendati secara nama kedua konsep tersebut berbeda, akan tetapi dua konsep yang dipakai negara- negara didunia tersebut memiliki kesamaan tujuan yakni melindungi hak asasi manusia atau warga negaranya. Namun demikian, meski tujuan kedua konsep sama yakni memberikan perlindungan serta pengakuan terkait HAM,

tetapi kedua konsep negara hukum tersebut memiliki perbedaan secara sistem hukum yang berlaku dinegara penganutnya. Seperti halnya konsep *Rechtsstaat* yang banyak digunakan negara Eropa, yang berpedoman pada *civil law* dengan menitikberatkan pada keadministrasian, dengan ciri- ciri negara yang menganut konsep *Rechtsstaat* adalah: perlindungan terhadap HAM, pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan yang didasarkan pada perundang- undangan, terdapat peradilan administrasi untuk mengurus masalah perselisihan dan revolusioner.

Jika konsep *Rechtsstaat* menekankan pada *Civil law*, berbeda halnya pada konsep *rule of the law* yang dianut oleh negara Anglosaxon yang lebih menitikberatkan pada *common law* dan berpatokan pada *judicial*. Selanjutnya Friedman juga memberikan pembeda terkait dengan definisi *rule of law* dalam arti formal dan arti material. Secara formal *Rule of law* diartikan sebagai suatu bentuk kekuasaan yang umum dan terorganisasi. Sementara secara material dihubungkan dengan penegakan hukum yang diukur berdasarkan baik buruknya yang dirasakan masyarakat.⁶¹ A.V.Dicey memberikan pengertian *rule of law* sebagai supremasi mutlak dari hukum yang menetapkan sebagai lawan dari pengaruh kesewenang- wenangan atas kekuasaan, ketaatan hukum yang dipandang bulu atas semua golongan dan sebagai formula untuk merumuskan fakta- fakta konstitusi yang berlaku dinegara hukum tersebut.⁶²

⁶¹ Kif Aminanto, *Bunga Rampai Hukum Supremasi Hukum, Hak Cipta, Human Right, Integritas*, (Jakarta: Perpustakaan Nasional RI Katalog Dalam Terbitan, 2018), 8.

⁶² Kif Aminanto, *Bunga Rampai Hukum Supremasi Hukum, Hak Cipta, Human Right, Integritas*,....., 7.

Selanjutnya A.V. Dicey menyebutkan bahwa ada tiga unsur penting dalam setiap negara hukum (*the rule of law*), yakni:⁶³

1. *Supremacy of law*

Supremacy of law yaitu pengakuan secara normatif serta empirik tentang prinsip hukum, semua permasalahan dapat terselesaikan melalui hukum karena hukum merupakan pedoman tertinggi. Jika dilihat dari segi supremasi hukum, yang menyatakan bahwa pada intinya pemimpin tertinggi dari sebuah negara adalah konstitusi yang merupakan hukum tertinggi bukanlah manusia. Pengakuan secara normatif terhadap supremasi hukum dapat dilihat ketika proses perumusan konstitusi. Kemudian pengakuan secara empirik terhadap supremasi hukum dapat dilihat pada tindakan sebagian masyarakat bahwa hukum adalah *supreme*.

2. *Equality before the law*

Equality before the law adalah persamaan kedudukan dimata hukum dan pemerintahan dan mendapat pengakuan secara normatif serta dilakukan secara empirik. Pada prinsip ini tidak boleh adanya tindakan apapun yang sifatnya diskriminasi. Sedangkan *affirmative actions* dipakai untuk mendorong serta mempercepat kelompok masyarakat tertentu yang bertujuan untuk mengejar kemajuan agar tercapainya kesetaraan dengan masyarakat yang dianggap lebih maju.

⁶³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*,....., 9- 13.

3. *Due process of law*

Sebuah negara yang menerapkan prinsip negara hukum, harus memiliki *due process law* (asas legalitas) yang dijadikan sebagai syarat dalam semua bentuk perilaku pemerintah yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Sehingga suatu undang-undang yang tertulis harus ada serta keberlakuannya lebih dulu dibandingkan dengan perbuatan administrasi yang dikerjakan. Semua tindakan perihal administrasi yang dilakukan oleh pejabat negara harus berdasarkan pada *rules and procedures*.

Pengambilan teori negara hukum tidak terlepas Indonesia sebagai negara hukum dimana setiap kewenangan setiap lembaga negara bersumber pada hukum yang tertuang dalam konstitusi, adapun relevansinya dengan judul yang diambil adalah terkait Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang menelaah perihal kewenangan, kedudukan, independensi dan penegakan hukum dibidang komisi pemberantasan korupsi.

B. Pemisahan Kekuasaan

Keberadaan teori pemisahan kekuasaan menjadi penting untuk menghilangkan dominasi berada pada satu kekuasaan tertentu yang kemudian melahirkan sifat otoriter, maka perlu adanya pemisah antara kekuasaan yang satu dengan yang lain, doktrin pemisahan kekuasaan yang di perkenalkan oleh Montesquieu melalui trias politica-nya menjadi titik awal perkembangan suatu pemerintahan untuk lebih demokratis dimana hal ini sesuai dengan konsep demokrasi negara yang adopsi pertama kali di *The Framers*

of *U.S. Constitution*, melalui proses penyaringan secara selektif dari teori Montesquieu, dan dipadukan dengan visi dan pengalaman bernegara mereka yang berciri khas kebebasan politik dan supremasi hukum. Bahkan, menurut Louis Fisher, (*The product was more theirs than his*) pemisahan kekuasaan lebih merupakan kreasi pembentuk konstitusi Amerika Serikat, ketimbang Montesquieu.⁶⁴

Tokoh yang juga memperkenalkan pemisahan kekuasaan seperti halnya Hans Kelsen yang mampu menjelaskan secara komprehensif terkait "pemisahan kekuasaan" menunjuk pada prinsip organisasi politik. Konsep ini mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda, dan dimungkinkan untuk menentukan batas-batas yang memisahkan masing-masing fungsi ini dari fungsi-fungsi lain.⁶⁵

Istilah "pemisahan kekuasaan" dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan sebutan dengan istilah *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, jika melihat dari gagasan Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial. Sehingga dalam

⁶⁴ Louis Fisher, 1985, *Constitutional Conflicts between Congress and The President*, printed in the United States of America, by Princeton University Press, Princeton, New Jersey, hlm. 10.

⁶⁵ Hans Kelsen, 2009, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, penerjemah: Raisul Muttaqien*, Nusa Media, Bandung, hlm. 382.

menjalankan tugasnya sesuai dengan apa yang menjadi tugas dan fungsi satu organ dengan organ yang lain.⁶⁶

Dalam rangka memahami dari teori pemisahan kekuasaan Menurut Montesquieu, dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1784) atau dalam bahasa Inggris-nya *The Spirit of The Laws*, yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu:⁶⁷

1. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan.
3. Kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.

Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*). Sebelumnya, John Locke dalam bukunya *Two Treatises of Government* (1689), juga membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara meliputi:⁶⁸

1. Fungsi Legislatif.
2. Fungsi Eksekutif.
3. Fungsi Federatif.

Untuk menemukan suatu formola yang relevan terhadap pembatasan dalam pembatasan ini harus mampu dilakukan oleh negara yang mengadopsi pemisahan

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu... op. cit. hlm.285

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu ... op. cit., hlm. 282.

⁶⁸ Ibid., hlm. 283.

kekuasaan, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi-fungsi yang berbeda-beda yang diatur secara jelas dalam suatu konstitusi sebagai hukum tertinggi yang menjadi landasan bernegara. Dasar pemikiran doktrin trias politica sejatinya pernah diperkenalkan tokoh filsuf Aristoteles, dan kemudian juga pernah dikembangkan oleh John Locke. Walaupun sudah ada persamaan dari beberapa pemisahan kekuasaan, namun terdapat perbedaan mendasar terhadap teori Montesquieu dengan trias politica, kekuasaan, legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁶⁹

Guna membatasi pengertian *separation of power*, G. Marshall dalam karyanya *Constitutional Theory* (1971), membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:

1. *Differentiation*. Doktrin pemisahan kekuasaan bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2. *Legal incompatibility of office holding*. Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif, begitu pun untuk cabang eksekutif, dan yudikatif.
3. *Isolation, immunity, independence*. Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain.

⁶⁹ Montesquieu, *The Spirit of Laws; Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Politik*, penerjemah: M. Khoiril Anam, Nusamedia, Bandung, hlm. 192.

4. *Checks and balances*. Adanya checks and balances, di mana setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan lain.
5. *Coordinate state and lack of accountability*. Prinsip koor dinasi dan kesederajatan, yaitu semua lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif mempunyai hubungan yang bersifat co-ordinatif, tidak bersifat sub-ordinatif satu dengan yang lain.

1. *Separation of Power dan Division of Power*

Memahami *separation of power* dan *division of power*. Jimly mengungkapkan, sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan, para ahli biasanya menggunakan pula istilah *division of power* atau *distribution of power*. Pada konteks tertentu, ada pula sarjana yang menggunakan istilah *division of power* sebagai genus, sedangkan *separation of power* merupakan bentuk species-nya. Bahkan, Arthur Mass, misalnya, membedakan pengertian *division of power* tersebut ke dalam dua pengertian, yaitu: *capital division of power dan territorial division of power*. Pengertian pertama bersifat fungsional, sedangkan yang kedua bersifat kewilayahan dan kedaerahan.⁷⁰

Dalam istilah lain ada yang menyebut *different organs Separation of power* diartikan oleh O. Hood Philips sebagai *the distribution of the power of government among* pendistribusian kekuasaan pemerintahan di antara beberapa organ yang berbeda. Dengan kata lain, kata *separation of power* diidentikkan

⁷⁰ Saldi Isra, loc. cit.

dengan *separation of power*, *division of power*, *distribution of power*. Oleh karena itu, istilah istilah, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, menurut Jimly Asshiddiqie, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Jimly mencontohkan, dalam konstitusi Amerika Serikat, kedua istilah *separation of power* dan *division of power* sama-sama digunakan. Hanya saja, istilah *division of power* itu digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian (*territorial division of power*), sedangkan istilah *separation of power* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat federal, yaitu antara *legislature*, *the executive*, dan *judiciary* (*capital division of power*).⁷¹

Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan inilah yang menjadi ciri khas konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Hukum besi kekuasaan menyatakan bahwa kekuasaan cenderung sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wengannya juga bersifat mutlak. Hukum besi kekuasaan ini bila tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan kepada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang

⁷¹ Ibid. hlm 288

yang sedang memegangnya. Sebaik apa pun seseorang, kekuasaannya harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan.⁷²

2. *Check and Balances*

Istilah *checks and balances* berdasarkan Black's Law Dictionary, diartikan sebagai "*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*" Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa *checks and balances* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu prinsip dengan yang lainnya. Tujuan dari konsepsi ini adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.⁷³

Bambang Cipto menguraikan, untuk mengefektifkan prinsip *separation of power*, diperlukan sistem *checks and balances* antar ketiga pusat kekuasaan sedemikian rupa, sehingga selalu terjadi keseimbangan di antara ketiganya. Keseimbangan dan pembatasan diharapkan akan memperkecil peluang munculnya kekuasaan otoriter yang sering sulit dikontrol. Lebih lanjut, dapat dikatakan bahwa prinsip *checks and balances* mengandung makna bahwa sekalipun ketiga pusat kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif) secara konstitusional terpisah, namun dalam praktiknya pemisahan dalam arti mutlak

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 36-37.

⁷³ Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul Minn.

mustahil terjadi. Oleh karena itu, prinsip pemisahan kekuasaan juga dipahami dalam konteks berbagi kekuasaan (*sharing power*).⁷⁴

Penerapan konsep pemisahan kekuasaan di zaman modern saling mengkombinasi antara konsep pemisahan ataupun pembagian dengan konsep *checks and balances*. Dalam teori *checks and balances*, guna penyeimbangan kekuasaan, memang dimungkinkan terjadinya *overlapping* kekuasaan."Adapun operasionalisasi teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu."

Cara-cara ini adalah:

- a. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- c. Upaya hukum impeachment dari cabang pemerintahan satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.
- d. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya.
- e. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislatif.

Pengambilan teori pemisahan kekuasaan dimana dalam sistem pemerintahan Indonesia yang merupakan negara demokrasi yang dijalankan oleh lembaga negara yang terdiri dari legislatif, eksekutif, yudikatif dan lembaga

⁷⁴ Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 124

independen dimana setiap kewenangan setiap lembaga negara bersumber pada hukum yang tertuang dalam konstitusi, adapun relevansinya dengan judul yang diambil adalah terkait Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang menelaah perihal kewenangan, kedudukan, independensi dan penegakan hukum dibidang komisi pemberantasan korupsi agar sesuai apa di harapkan.

C. Teori lembaga Independen

1. Latar belakang Lahirnya Lembaga Independen

Dalam memahami keberadaan lembaga Independen atau disebut dengan istilah *Independent Agencies* namun ada juga dengan istilah *Independent Regulatory Agencies* keberadaan hadir dalam rangak menghadapi perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi impersonal.⁷⁵ Pada saat bersamaan, hal ini menyebabkan kan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin mapan, mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekedar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang telah memulai penataan konfigurasi politiknya menjadi sesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya gerakan reformasi pada

⁷⁵ A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan," dalam Jentera Jurnal Hukum, Edisi 12, 2006, Jakarta, him. 23.

1998. Dalam menuju negara yang lebih mapan mengutip pendapat A. Ahsin Tohari, tidak kebal dari gagasan untuk melakukan koreksi pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap telah mencapai titik ideal untuk memperbaiki kearah lebih baik⁷⁶ terdapat beberapa lahirnya beberapa lembaga independen diberbagai negara.

Dalam perkembangan sebuah teori *the new separation of power* (pemisahan kekuasaan baru) yang berkembang di Amerika Serikat. Sebagaimana pernyataan dari Brace Ackerman menyatakan *The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the wildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity. but whether we Americans are separating power for the right reason.* (Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang, Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti Federal Reserve Board. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Pertanyaan krusialnya bukanlah pada kompleksitas, tetapi apakah kita, Amerika Serikat, memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat) dalam teori seakan memberikan gambaran bahwa dalam pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara sudah mulai berkembang

⁷⁶ *The safety of the people is the supreme law,*" Marcus Tullius Cicero, Black's Law Dictionary, Eight Edition. Thomson West, 2004, hlm. 1756.

dengan melahirkan pemisahan kekuasaan baru yang disebut *the new separation of power*. Sebagai cabang kekuasaan baru.

Pemisahan kekuasaan dalam teori *the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat) yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, *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 take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions*. Lembaga-lembaga regulator dan pengawas merupakan sebuah tipe baru dari administrasi otonom yang telah berkembang pesat di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang al disebut sebagai 'cabang kekuasaan kekuasaan keempat tanpa kepala' dari pemerintahan Federal). Lembaga-lembaga ini dikenal luas secara umum sebagai Komisi Negara Independen.

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp, maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaran Indonesia, ada kecenderungan dalam teori dan praktik administrasi 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 atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan

pemilihan umum yang tadinya berada di bawah kendali Menteri Dalam Negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen.

Misalnya hadirnya lembaga independen di Inggris komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial politik Revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 tidak dapat diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya, melainkan direspons dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik.⁷⁷

Karenanya, bersamaan dengan derasnya komplikasi kemasyarakatan yang muncul saat itu, ratusan badan yang sama sekali baru didirikan untuk melakukan tugas-tugas semacam (1) membuat peraturan, seperti Komisi Keselamatan dan Kesehatan kantor Perdagangan yang Jujur (*The Health and Safety Commission The Office Fair Trading*), (2) memberikan nasihat, seperti Komisi Daerah (*Countryside Commission*), dan (3) menyelesaikan perselisihan, seperti Komisi untuk Persamaan Rasial (*The Commission for Racial Equality*). Berbagai komisi yang bersifat independen dengan kewenangan regulasi ataupun kewenangan konsultatif ini, memainkan peran yang menentukan dalam dinamika

ketatanegaraan Inggris. Alasan utama berkenaan pembentukan badan-badan tersebut adalah untuk meminimalisasi pengaruh kaum aristokrat dan memberikan penegasan pemisahan kekuasaan dari kekuasaan sebelumnya yang belum mampu menjalankan.⁷⁸

Beberapa komisi negara independen adalah organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur dalam konstitusi. Sebagai misal, Afrika Selatan dan Thailand. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) *Constitution of the Republic of South Africa* 1996, mengatur adanya lembaga-lembaga negara penunjang demokrasi konstitusional (*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*), yang di antaranya, Komisi Hak Asasi Manusia (*Human Rights Commission*), Komisi untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak-hak Budaya, Komunitas Agama dan Bahasa (*Commission for Promotion and Protection of The Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*), Komisi untuk Kesetaraan Jender (*Commission for Gender Equality*), dan Komisi Pemilihan Umum (*Electoral Commission*). Afrika Selatan merupakan salah satu negara yang secara tegas mengatur keberadaan *independent agencies* dalam konstitusinya yang meliputi kewenangan, tugas, keanggotaan, hubungan kerja dengan lembaga Lain, dan sebagainya, sehingga keberadaannya sangat tegas dan tidak menimbulkan kontroversi di dalam struktur ketatanegaraan. Oleh karena itu, Afrika Selatan adalah salah satu negara

⁷⁸ William F. Funk, & Richard H. Seamon, op. cit., hlm. 7

yang menata lembaga negara mandirinya secara lebih rapi dari sudut pandang yuridis, karena memiliki payung konstitusional dibandingkan negara lain yang juga sedang menapaki agenda konsolidasi demokrasi.

Di Thailand, *Chapter XI Organizations Under Constitution Part 1, Part 2 The Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 (People Constitution)*, mengatur tentang Independent Organizations Under Constitution (*Lembaga-lembaga Konstitusional Independen*) dan *Other Organizations Under Constitution* (*Lembaga-lembaga Konstitusional Lainnya*) yang di antaranya, *Election Commission* (Komisi Pemilihan Umum), *Ombudsmen* (Ombudsman), *State Audit Commission* (Komisi Pemeriksa Keuangan Negara), *National Human Rights Commission* (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia), dan *National Anti Corruption Commission* (Komisi Nasional Anti Korupsi) dalam konstitusi ini. Pengaturan ini mengindikasikan Thailand termasuk salah satu negara yang secara tegas mengatur keberadaan independent agencies dalam konstitusinya, yang meliputi kewenangan, tugas, keanggotaan, dan sebagainya, sehingga, sama seperti Afrika Selatan, keberadaannya jelas dan tidak menimbulkan kontroversi di dalam struktur ketatanegaraan.⁷⁹

Namun, ini bukan berarti bahwa semua komisi negara independen pasti diatur dalam konstitusi. Misalnya, ada lebih dari seratus komisi negara independen di Amerika Serikat yang di antaranya tergolong sebagai major

⁷⁹ Michael R. Asimow, 2002, *Administrative Law*, Gilbert Law Summaries, The Barbri Group, printed in the United States of America, hlm. 2

independent agencies, antara lain (1) *Federal Communication Commission*, (2) *Securities and Exchange Commission*, (3) *Federal Trade Commission*, (4) *National Labour Relations Board*, (5) *Nuclear Regulatory Commission*, (6) *Federal Reserve Board*, (7) *Central Intelligence Agency*, dan (8) *Environmental Protection Agency*. Lembaga-lembaga independen federal (*federal independent agencies*) tersebut di atas, dibentuk melalui undang undang yang disahkan oleh Kongres. Di Amerika Serikat, lembaga lembaga ini disebut *independent agencies*, karena tidak termasuk bagian dari departemen pemerintahan yang merupakan inti organisasi pemerintahan yang utama (*major operating units*). Lembaga-lembaga independen itu juga diberi tanggung jawab pelayanan bagi kepentingan umum, dan menjaga agar proses pemerintahan dan perekonomian dapat berjalan lancar.

Pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang terdapat diberbagai negara, yang sebagian besar merupakan komisi negara independen merupakan gejala yang mendunia termasuk Indonesia, dan disebabkan karena terjadi berbagai perubahan sosial dan ekonomi. Hal ini memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan berbagai organ negara yang dinilai lebih efektif, efisien, powerful, dan tentu saja dalam memberikan jawaban terhadap persoalan yang belum terselesaikan.

2. Karakteristik Komisi Negara Independen

Komisi negara independen dianggap penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsinya dapat disalahgunakan pemerintah untuk

melanggengkan kekuasaan. Oleh karena itu, KNI merupakan lembaga negara yang diidealkan independen dalam artian bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada di luar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Namun pada saat yang sama, KNI memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon, komisi negara independen tidak jarang mempunyai kekuasaan *quasi legislative, quasi executive dan quasi judicial power*⁸⁰

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan komisi negara independen bervariasi, sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada tolak ukur kesamaan secara teori untuk membentuk karakteristik independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya yang kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah.

Pada kenyataannya, independensi suatu lembaga negara" terdapat beberapa pendapat yang disajikan oleh para ahli misalnya. Fraser dan Meyer membedakan independensi itu ke dalam kategori (1) *goal independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan (2) *instrument independence*, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain ada juga memberikan pemaknaan seperti halnya V. Grilli, dkk. dan Robert Elgie yang membedakan independensi itu dari segi politik (*political independence*) dan dari segi ekonomi

⁸⁰ William F. Funk, & Richard H. Seamon, 2001, *Administrative Law; Examples & Explanations*, Aspen Law & Business, printed in the United States of America, New York, hlm. 23-24..

(*economic independence*) adapula yang berpendapat oleh W. Baka, membedakan independensi ke dalam tiga aspek, yaitu: (1) *institutional independence*, (2) *functional independence*, dan (3) *financial independence*. Berbeda lagi disampaikan oleh, Mboweni membedakan antara empat aspek independensi, yaitu: (1) *functional independence*, (2) *personel independence*, (3) *instrumental independence*, dan (4) *financial independence*.⁸¹

Bersandar atas beberapa pendapat diatas dapat dipahami jika mengacu terhadap pendapat, Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi terkait ke dalam tiga bentuk, yaitu:

- a. Independensi institusional atau struktural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
- b. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
- c. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam
- d. Independensi di atas (*institutional and functional independence*), yaitu

⁸¹ William F. Fox Jr, 2000, *Understanding Administrative Law*, Lexis Publishing, printed in the United States of America, New York, hlm. 56.

berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.⁸²

Terdapat penambahan hal yang harus dimiliki oleh lembaga independen sebagaimana disampaikan oleh Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegal ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya, (2) kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*),"

Selain komisi jenis DRAS tersebut, ada juga yang disebut sebagai *independent regulatory boards and commissions* (IRCs), yang dalam konteks Indonesia dapat dipersamakan dengan komisi negara independen. Menurut Milakovich dan Gordon, IRCS ini memiliki beberapa perbedaan secara struktural dibanding DRAS yang dapat dijadikan rujukan dalam menyusun lembaga Independen. Perbedaan ini diuraikan sebagai berikut:

- a. Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal,

⁸² Jimly Asshiddiqe, 2008, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, (BIP Kelompok Gramedia, Jakarta), hlm. 879.

sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif.

- b. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya.
- c. Masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan Federal Reserve Board di Amerika.
- d. Periode jabatannya bersifat "*staggered*." Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga terkait.
- e. Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
- f. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.

Dengan karakteristik-karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka komisi negara independen relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melakukan fungsinya karena tidak berada di bawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak. Karenanya, dapat penulis simpulkan bahwa independensi merupakan karakteristik utama yang menjadi tolak ukur bagi keberadaan komisi negara. Dengan kata lain, tidak ada komisi negara independen yang tidak independen dalam menjalankan kekuasaan.

3. Jenis-Jenis Konsep Lembaga Independen

a. Executive agencies

Lembaga independen yang dibawah langsung kekuasaan presiden atau kekuasaan pemerintahan langsung yang kemudian sebut dengan istilah *Executive agencies* dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelaksana dari presiden atau oleh kementerian tertentu, seperti kepresidenan, kementerian, departemen.

b. Independent agencies

Istilah lembaga ini adalah sebagai lembaga independen namun yang berada diluar lembaga non struktural dalah disebabkan kedudukan keduanya yang subordinat atau inferior terhadap presiden. Dalam ketentuan hukum Kompolnas dan Komjak dinyatakan secara eksplisit bahwa keduanya bertanggung jawab dan berada di bawah Presiden. Komisi Kejaksaan sendiri meskipun dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan sebagai lembaga nonstruktural yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, tetap dipandang sebagai lembaga pemerintah seperti yang termaktub dalam ketentuan konsiderannya⁸³

c. Independent Regulatory Agencies

Mengutip dari juranl Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencie* yang mengacu dari

⁸³ Pasal 1 angka 2 menyatakan Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

hasil analisis aspek “*The use of power to overturn the decisions of IRAs*” yang menghasilkan beberapa independen baik secara kedudukan maupun secara tugas dan fungsinya, antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Komisi Yudisial (KY) Komisi Nasional HAM Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Bank Indonesia (BI) Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Komisi Pemilihan Umum (KPU) Ombudsman. Dari beberapa lembaga diatas sudah sesuai dengan hakikat sesuai dengan lembaga Independen.

4. Prinsip Dasar Lembaga Anti Korupsi

Komisi pemberantasan korupsi keberadaannya tidaklah menjadi lembaga anti korupsi satu-satunya di dunia, di karenakan korupsi hampir menjadi masalah bersama dalam suatu negara, dengan adanya lembaga anti korupsi menjadi solusi dalam menghadapi problematika tindak pidana korupsi. Bentuk keseriusan pemberantasan korupsi dengan adanya *UNCAC*, (*united national convention against*) sebagai bentuk kerja sama internasional dalam pemberantasan korupsi. Yang menghasilkan perumusan prinsip dasar yang harus di miliki lembaga anti korupsi. biasa di sebut Jakarta *Statement on Principles’ for Anti Corruption Agencies*. Merupakan hasil dari Konferensi Internasional 26-27 November 2012 di Jakarta, yang meliputi:

- a. Mandat, harus memiliki mandat yang jelas untuk memberantas korupsi melalui pencegahan, pendidikan, peningkatan kesadaran, penyelidikan dan

- penuntutan, baik melalui satu lembaga atau beberapa lembaga yang terkoordinasi.
- b. Koaborasi, tidak akan beroperasi dalam isolasi. Mereka harus membina hubungan kerja yang baik dengan lembaga-lembaga negara, masyarakat sipil, sektor swasta dan pemangku kepentingan lainnya, termasuk kerjasama internasional.
 - c. Permanen, harus sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dasar negara mereka, didirikan oleh kerangka hukum yang tepat dan stabil, seperti Konstitusi atau undang-undang khusus untuk memastikan kelangsungan lembaga.
 - d. Penataan, Kepala harus diangkat melalui proses yang memastikan sikap apolitis, ketidak berpihakan, netralitas, integritas dan kompetensinya.
 - e. Kelanjutan, Dalam hal keseimbangan, pemberhentian, pengunduran diri, pensiun atau akhir masa jabatan, semua kekuasaan kepala lembaga akan didelegasikan oleh hukum kepada pejabat yang tepat di lembaga dalam jangka waktu yang wajar sampai penunjukan kepala lembaga baru.
 - f. Perubahan, Kepala lembaga akan memiliki jaminan kepemilikan dan akan diberhentikan hanya melalui prosedur yang ditetapkan secara hukum yang setara dengan prosedur untuk menghilangkan otoritas independen utama yang secara khusus dilindungi oleh hukum (seperti Ketua Mahkamah Agung).
 - g. Kode Etik, lembaga harus mengadopsi kode etik yang mensyaratkan standar perilaku etis tertinggi dari staf mereka dan rezim kepatuhan yang kuat.

- h. Kekuatan. Kepala lembaga dan karyawan harus memiliki kekuatan dari proses perdata dan pidana untuk tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan mandat mereka, kepala lembaga dan karyawan harus dilindungi dari proses perdata dan pidana berbahaya
- i. Remunerasi, Karyawan harus dibayar pada tingkat yang memungkinkan untuk mempekerjakan staf yang memenuhi syarat dalam jumlah yang cukup.
- j. Wewenang Atas Sumber Daya Manusia, lembaga memiliki wewenang untuk merekrut dan memberhentikan staf mereka sendiri sesuai dengan prosedur internal yang jelas dan transparan.
- k. Sumber Daya Yang Memadai Dan Dapat Diandalkan, lembaga harus memiliki sumber daya keuangan yang cukup untuk melaksanakan tugasnya, dengan mempertimbangkan sumber daya anggaran negara, ukuran populasi, dan luas lahan. lembaga berhak atas sumber daya yang tepat waktu, terencana, andal dan memadai untuk pengembangan kapasitas bertahap dan peningkatan operasi lembaga dan pemenuhan mandat lembaga.
- l. Mandiri Keuangan lembaga akan menerima alokasi anggaran di mana lembaga memiliki manajemen dan kendali penuh tanpa mengurangi standar akuntansi dan persyaratan audit yang sesuai.
- m. Akuntabilitas Internal, lembaga harus mengembangkan dan menetapkan aturan yang jelas dan prosedur operasi standar, termasuk mekanisme pemantauan dan disiplin, untuk meminimalkan kesalahan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga.

- n. Akuntabilitas Eksternal, lembaga harus secara ketat mematuhi aturan hukum dan bertanggung jawab pada mekanisme yang dibentuk untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.
- o. Pelaporan Publik, lembaga harus secara resmi melaporkan setidaknya setiap tahun tentang kegiatannya kepada publik. Komunikasi Dan Keterlibatan Publik, lembaga harus berkomunikasi dan terlibat dengan publik secara teratur untuk memastikan kepercayaan publik atas independensi, keadilan, dan efektivitasnya.⁸⁴

Pengambilan teori lembaga independen tidak terlepas hadirnya beberapa lembaga independen pasca reformasi yang menambahkan kekuasaan baru yang kedudukannya berada diluar tiga cabang kekuasaan, baik itu lembaga independen yang diatur dalam konstitusi ataupun peraturan dibawahnya, adapun relevansinya dengan judul yang diambil adalah terkait Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang menelaah perihal kewenangan, kedudukan, independensi dan penegakan hukum dibidang komisi pemberantasan korupsi. Kajian dengan teori lembaga independen ini sudah sesuai konsep yang seharusnya dimiliki lembaga negara independen khusus di bidang komisi pemberantasan korupsi.

⁸⁴ Dany Indrayana, *Jangan Bunuh*, 64.

BAB III
INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM SISTEM
KETATANEGRAAN INDONESIA

A. Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi impersonal yang ditandai sebuah landsan perubahan sebuah konstitusi yang terdapat dalam suatu negara. Pada saat bersamaan, hal ini menyebabkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin mapan, mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekedar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang telah memulai penataan konfigurasi politiknya menjadi sesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya gerakan reformasi pada 1998 yang memberikan perubahan secara mendasar tatanan pemerintahan. Jika mengacu terhadap pendapat A. Ahsin Tohari, tidak kebal dari gagasan untuk melakukan koreksi pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap telah mencapai titik ideal.⁸⁵

⁸⁵ A. Ahsin Tohari, "Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur *Ketatanegaraan*," dalam *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 12, 2006, Jakarta, hlm. 23.

Dalam rangka mengatasi kebutuhan akan adanya penetaan secara serius dalam urusan ketatanegaraan kemudian lahir sebuah perkembangan yang disebut sebagai lembaga negara bantu merupakan lembaga yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga kekuasaan sesuai *trias politica*. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga baru ini, antara lain *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang berarti institusi atau organ negara penunjang, kemudian ada pula yang menyebutnya lembaga negara sampiran, lembaga negara independen, ataupun komisi negara.⁸⁶

Di Indonesia, lahir sebuah lembaga ini sebenarnya tidak terlepas dengan adanya amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini dapat dilihat dari dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa kelahiran lembaga-lembaga negara baru dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip *check and balances*. Maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru, juga karena tekanan internal yang di Indonesia berupa kuatnya reformasi politik, hukum, dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekonsentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam sistem ketatanegaraan. Secara eksternal berupa fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.⁸⁷

⁸⁶ Rizky Argama, *Kedudukan Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia : Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Bantu*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 2007, hal.127

⁸⁷ Refly Harun, dkk, 2010, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Pers, Jakarta, hal. 60-61

Pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru, yang sebagian besar merupakan komisi negara independen merupakan gejala yang mendunia, dan disebabkan karena terjadi berbagai perubahan sosial dan ekonomi. Hal ini memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan berbagai organ negara yang dinilai lebih efektif, efisien, powerful, dan tentu saja akomodatif terhadap tuntutan rakyat. Pada konteks Indonesia, perubahan ekonomi dimaksud adalah inflasi harga yang tidak terkendali, dan rendahnya nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang asing, terutama dolar Amerika Serikat, sedangkan perubahan sosial sebagaimana diurai sebelumnya adalah gerakan reformasi. Gerakan reformasi merupakan kesepakatan luhur bangsa, yang menjadi pijakan amandemen UUD 1945, dan rahim bagi pembentukan komisi negara independen. Oleh karena itu, keberadaan KNI dan tujuan mulia pembentukannya, tidak dapat dipisahkan dari gerakan reformasi

Lebih lanjut, pada konteks Indonesia, Firmansyah Arifin menyatakan ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen (komisi negara independen). Hal-hal tersebut berupa.⁸⁸

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya.

⁸⁸ Firmansyah Arifin, et all, 2005, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 59-60.

3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan auxiliary organ state agency atau watchdog institution di banyak negara.
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.

Pembentukan lembaga baru yang dikenal dengan istilah lembaga negara independen dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi yang harus dipertimbangkan secara matang, sehingga terjadi apa yang disebut sebagai *deadlocked democracy*. Mengetahui secara mendalam pemicu lembaga negara independen, penting untuk menentukan pola dan kecenderungannya yang memiliki ciri yang independen dalam legitimasi kewenangan, hingga kemudian bisa menghasilkan rekomendasi penataan terkhusus terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Terdapat beberapa lembaga-lembaga negara independen yang lahir pasca amandemen yang memiliki karakteristik independen antara lain.

B. Lembaga Independen di Indonesia

Sebagai bahan analisis dalam melihat tolak ukur seberapa jauh independensi kelembagaan KPK jika mengacu terhadap lembaga komis yang memiliki karakteristik independen yang ada di Indonesia antara lain;

1. Komisi Yudisial

Guna pelaksanaan analisis, digunakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagai dasar hukum pembentukannya. Hasil analisis menunjukkan bahwa: Independensi KY dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim," dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011, yang menyatakan, "Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya termasuk dari kekuasaan eksekutif."⁸⁹

2. Komisi Pemilihan Umum

Hadirnya Komisi Pemilihan Umum dibentuk berdasarkan Pasal 22E UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, sebagaimana yang telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Adapun fungsi, tugas dan

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial

kedudukan KPU diatur dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁹⁰

Hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi KPU dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri," dan Pasal angka 6 yang menyatakan, "Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah Lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri," serta Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan, "Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. KPU independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif. Independensi KPU tercermin dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 angka 6, dan Pasal 3 ayat (3) Undang Undang Nomor 15 Tahun tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Lahirnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga sebagai akan kebutuhan menuju negara demokrasi atas perlindungan hak asasi manusi yang menjadi titik di negara hukum yang demokratis. Guna pelaksanaan analisis, digunakan

⁹⁰ Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sebagai dasar hukum pembentukan Komnas HAM. Hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi Komnas HAM dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut.⁹¹

Independensi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ini tercermin dalam Pasal 1 angka 7 yang menyatakan: "Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara. lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia." Komnas HAM independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini selaras dengan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, sebagaimana tersebut di atas.

4. Ombusmen Republik Indonesia

Hadirnya Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga yang dibentuk pasca reformasi. Adapun hasil analisis menunjukkan bahwa lembaga ini Independen secara struktural dan kedudukan.

Independensi ORI dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang terkait. Hal ini tercermin dalam Pasal 2, yang menyatakan:

⁹¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

"Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya." Ombudsman independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini sebagaimana tercermin dalam pasal 2 yang telah di cantum jadi bahan analisis.⁹²

5. Komisi Penyiaran Indonesia

Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Adapun hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi KPI dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 7 ayat (2), yang menyatakan: "KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran. KPI independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) sebagaimana dicantumkan di atas.⁹³

6. Dewan Pers

Dewan Pers dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Adapun hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi Dewan Pers dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-

⁹² Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik

⁹³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 15 ayat (1), yang menyatakan: "Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen.

Dewan Pers independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 15 ayat (1) sebagaimana dicantumkan di atas yang tidak dibawa eksekutif.

7. Komisi Informasi

Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Adapun hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi KPI dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut.

Hal ini tercermin dalam Pasal 7 ayat (2), yang menyatakan: "KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran. KPI independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) sebagaimana dicantumkan di atas.⁹⁴

8. Badan Pengawas Pemilu

Bawaslu dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selanjutnya undang undang ini dicabut dan

⁹⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

digantikan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Adapun hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi Bawaslu tidak dinyatakan oleh pembentuk undang-undang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Secara kedudukan mendapatkan legitimasi yuridis yang secara tidak langsung menjamin independensi Bawaslu adalah Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan: "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali." Dengan demikian, Bawaslu untuk kategori ini tidak terpenuhi.

Bawaslu independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Hal ini, meskipun tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, namun nampak dari pola pengisian jabatannya, dan original intent dari pembentuk undang-undang.⁹⁵

9. Komisi Pemberantasan Korupsi

Jika di analisis menggunakan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagai dasar hukum pembentukannya. Hasil analisis menunjukkan bahwa Independensi KPK dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 3 yang menyatakan: "Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun."⁹⁶

Komisi Pemberantasan Korupsi Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif dan tidak bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Karakteristik ini tercermin pada Pasal 3, sebagaimana diuraikan sebelumnya, dan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

C. Independensi KPK sebelum Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi

Semangat awalnya hadir Komisi Pemberantasan dengan pondasi yang sangat kuat dalam rangka menjawab tuntutan pemberantasan Korupsi melalui Undang-Undang 30 tahun 2002 tentang komisi pemberantasan korupsi, merupakan produk perundang-undangan pertama tentang adanya lembaga independen bernama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menjadi jawaban dari tuntutan reformasi, dengan permasalahan yang kompleks berupa, korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam undang-undang ini di nyatakan dengan jelas Pasal 4 berbunyi Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya

⁹⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan

pemberantasan tindak pidana korupsi yang selama ini belum maksimal dilakukan oleh lembaga yang ada saat itu.⁹⁷

Semangat ini terlihat saat rapat panja RUU KPK 18 Februari 2002 di sampaikan, lembaga independen KPK bukan hanya sekedar terjemahan secara institusional, tetapi juga secara fungsional. Serupa disampaikan pemerintah, salah satu yang dituju dari pembentukannya adalah keharusan independensi kelembagaan, melalui unsur-unsur kelembagaanya yang dibuat menjadi independen. Cara yang diusulkan, kepada semua penyidik dan penyidik diberikan sepenuhnya kewenangan kepada KPK untuk melakukan rekrutmen sendiri.⁹⁸ Dengan adanya pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, mewujudkan apa yang menjadi hajat masyarakat.⁹⁹

Menegaskan bahwa kehadiran KPK merupakan sebuah jawaban atas kondisi bangsa yang sangat membutuhkan adanya lembaga negara khusus dalam pemberantasan korupsi, sejumlah teks memperhatikan ada etika yang kuat untuk melakukan penguatan KPK, bahkan sampai dengan term yang sangat kuat dengan keluarbiasaan tinggi, agar dapat memberantas korupsi yang dapat di katakan sebagai *extra ordinary crime*.¹⁰⁰

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menempatkan Komisi Pemberantasan Korupsi sifatnya Independen bebasnya KPK

⁹⁷ Pasal 3, Undang-Undang 30 tahun 2002, tentang komisi pemberantasan korupsi.

⁹⁸ Disampaikan rapat panja RUU KPK. Tanggal 18 Februari 2002.

⁹⁹ Pasal 3, Undang-Undang 30 tahun 2002, tentang komisi pemberantasan korupsi.

¹⁰⁰ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga*, 90.

dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Adapun dalam putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011 KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara -perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain. Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan, walaupun dalam putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun, walaupun harus dipahami bahwa penempatan dalam rumpun eksekutif dalam atas dasar adanya hak angkat yang dilakukan oleh DPR dimana Komisi Pemberantasan Korupsi bisa lakukan angkat karena menjalankan Undang-Undang seperti halnya lembaga negara lainnya. Namun perlu digaris bawahi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya independen tanpa pengaruh dari kekuasaan manapun.

D. Independensi Pasca Perubahan Undng-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi

Dalam menghadapi dinamika ketatanegaraan modern adanya perubahan dalam independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dari segala aspek termasuk dari segi independennya, dimana yang semula melalui pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, dalam rangka mewujudkan apa yang menjadi hajat masyarakat.¹⁰¹ Dimana korupsi salah satu penghambat kesejahteraan orang banyak.

Namun pasca perubahan Independensi Komisi pemberantasan korupsi dijelaskan pada pasal 1 angka 3 Undang-Undang No 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Berbunyi, komisi pemberantasan tindak pidana korupsi yang selanjutnya disebut komisi pemberantasan korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan undang-undang ini. Dipertegas kembali kedudukan komisi pemberantasan korupsi dalam pasal 3 Undang-undang no 19 tahun 2019, menyebut komisi pemberantasan korupsi dalam rumpun kekuasaan eksekutif, tidak di pisahkan dalam kekuasaan yang independen. Dari dua pasal ini yang merubah sebagai lembaga independen menjadi lembaga yang masuk dalam rumpun eksekutif.

Masuknya KPK dalam rumpun eksekutif sebenarnya tidak terlepas dari putusan Mahkamah Konstitusi nomor 36/PUU-XV/2017. Memasukan Komisi pemberantasan

¹⁰¹ Pasal 3, Undang-Undang 30 tahun 2002, tentang komisi pemberantasan korupsi.

korupsi dalam rumpun eksekutif.¹⁰² Dilihat dari teori *fourth branch* putusan ini tidak berkesesuaian, tidak melihat fakta lain melihat kompleksitas negara modern memunculkan lembaga independen baru dalam menjawab problematika ini. Dalam perkembangannya sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketantuan hukum tata negara positif di banyak negara, di mulai awal abad ke 20, sudah banyak keberadaannya, sebagaimana dalam putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Yang menempatkan KPK sebagai lembaga independen sebagai perkembangan dari negara demokrasi.¹⁰³

Dalam kastanisasi kelembahaan lembaga negara tidak hanya yang di bentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945 saja, namun ada yang di atur dalam unang-undang, atapun di atur perundang-udangan di bawahnya. Hal ini menjadi perkembangan dari doktrin klasik yang telah berkembang, yang tidak hanya tiga lembaga, eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam suatu negara. Mulai diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang mana beberapa negara bersifat kuasi, lembaga yang di beri kewenangan dan fungsi kekuasaan negara.

Pendapat MK tersebut memperlihatkan pemahaman MK yang mengakui doktrin pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan telah berkembang. Putusan MK ini menunjukkan sikap bahwa MK menganut teori lembaga negara independen. MK bukan penolak teori lembaga independen dan *fourth branch*. Bagi MK lembaga KPK mencerminkan bentuk komisikomisi negara tersebut.¹⁰⁴ Perubahan

¹⁰² Putusan MK 36/PUU-XV/2017.

¹⁰³ Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006

¹⁰⁴ Ibid.

melalui revisi ini merubah kedudukan Komisi Pemberantasan korupsi sebagai lembaga Independen ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Dampak dari perubahan ini juga mengubah struktural yang dalam Komisi Pemberantasan Korupsi yang tidak memposisikan sebagai lembaga independen.

1. Keberadaan Dewan Pengawas

Legitimasi *independent regulatory agency* sering dipertanyakan pada awalnya hal ini di sampaikan Giorgia Nesti, tidak dapat dijangkau sanksi terhadap kesalahan yang mereka lakukan.¹⁰⁵ Hal ini yang menjadi pembeda dengan konsep *trias politica*, memiliki fungsi *cheks and balance*, hal ini terjawab dengan pembentukan didasarkan efisiensi, kemampuan problem solving dan keahliannya.¹⁰⁶ Penjaminan transparansi dan akuntabilitas dari lembaga independen, melakukan pelaporan menjadi subjek review yang di lakukan instansi yang kompeten, sebagai laporan ke parlemen atau hanya audit external tahunan.¹⁰⁷

Sebelum terjadinya revisi konsep akuntabilitas sebagai lembaga independen dan anti *corruption agency*, di atur dalam undang-undang no 30 tahun 2002 pasal 20 menyatakan:

- 1) Komisi pemberantasan korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporan secara terbuka dan berkala kepada Presiden RI, Dewan Perwakilan Rakyat RI, serta Badan Pemeriksa Keuangan.

¹⁰⁵ Giorgia Nestie, "Strengthening The Accountability Of Independent Regulatory Agencies From Performance Back To Democracy" *Comparative European Politics* ,Vol 16, (3, 2018), 468.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ UNODC, "Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption", 2009, 11.

- 2) Pertanggung jawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan dengan cara:
- a) Wajib audit terhadap kinerja dan pertanggung jawaban keuangan sesuai dan program kerjanya
 - b) Menerbitkan laporan tahunan
 - c) Membuka akses informasi

Dengan adanya ini komisi pemberantasan korupsi sebagai lembaga independen bertanggung jawab kepada publik, dengan pelaporan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, hanya penyerahan laporan sedangkan ke Badan Pemeriksa keuangan. Aspek keuangan dan kinerja Komisi pemberantasan korupsi. Dalam hal peradilan berkaitan dengan kewenangan dan tugas komisi pemberantasan korupsi di uji lembaga pengadilan, secara internal sendiri komisi pemberantasan korupsi memiliki pengawas internal.¹⁰⁸ Berkenaan dengan kode etik dan pengawasan internal sangat terkenal, menolak sajian khusus, penjemputan, dan fasilitas lainnya, hal ini sebagai upaya menjaga independensi, memaksimalkan pengawasan internal meminimalkan pengawasan eksternal.

Partisipasi publik memiliki peran penting dalam lembaga independen, yang terlepas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun.¹⁰⁹ Bentuk partisipasi masyarakat antara lain:

- 1) KPK memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau

¹⁰⁸ Pasal 26 ayat (2) huruf d dan ayat (6) UU Nomor 30 Tahun 2002.

¹⁰⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara*, 63.

memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya.¹¹⁰

- 2) Unsur masyarakat menjadi bagian dari keanggotaan panitia seleksi pimpinan KPK bersama unsur pemerintah.¹¹¹
- 3) Masyarakat dapat memberikan tanggapan terhadap nama calon pimpinan KPK.¹¹²
- 4) Peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi dijamin.¹¹³

Dengan adanya pedoman ini memperlihatkan komisi pemberantasan korupsi, bukanlah lembaga minim pengawasan dan pertanggung jawaban. Hanya saja di bedakan bentuk dan model pengawasan yang di anut eksekutif. Berbanding lurus dengan sejarah munculnya komisi pemberantasan korupsi yang di jauhkan dari kekuasaan lain, Terlebih Presiden. Dengan adanya revisi ini jika di lihat dari Standar independensi sebuah *anti corruption agency*, ataupun UNCAC dalam *jakarta principle*.

Pengaturan dewan pengawas di internal komisi pemberantasan korupsi, dalam undang-undang terbarunya tidak jeals rujukannya, lebih jauh mengatur tidak hanya melakukan pengawasan lebih pada seperti yang dijelaskan dalam

Pasal 37 B ayat (1): Dewan Pengawas bertugas:

- a. Mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan

¹¹⁰ Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2002.

¹¹¹ Pasal 30 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2002.

¹¹² Pasal 30 ayat (6) UU Nomor 30 Tahun 2002.

¹¹³ Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2002.

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.

Apabila disimplifikasi terdapat tiga kelompok tugas Dewan Pengawas, yaitu:

- a) Perizinan *pro justitia* penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan
- b) Penegakan kode etik
- c) Penilaian kinerja.

Secara konseptual Problematika muncul ketika dewan pengawas memiliki wewenang *pro justitia*, hal tersebut seperti pemberian izin penyadapan (pasal 12 B) dan izin penggeledahan dan penyitaan (pasal 47) dalam undang-undang no 19 tahun 2019. Walaupun dalam putusan MK mengubah dari izin menjadi hanya cukup memberitahukan, hal sebenarnya dengan tujuan melindungi hak asasi

manusia, menghindarkan dari kesewenang-wenangan biasa di lakukan penegak hukum, pada kondisi biasa untuk memperoleh izin di berikan oleh pengadilan, atau di luar lembaga.

2. Status Kepegawaian KPK sebagai ASN

Menurut Undang-Undang No 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, sebelum terjadinya revisi, kepegawaian komisi pemberantasan korupsi dalam pasal 24 ayat 2, warga negara Indonesia yang karena keahliannya di angkat sebagai pegawai komisi pemberantasan korupsi, sedangkan pada pasal 3. Memuat syarat dan tata cara pengangkatan pegawai komisi pemberantasan korupsi, lebih lanjut di atur melalui keputusan komisi pemberantasan korupsi. Dalam hal ini memperlihatkan independensi dalam kepegawaian, sebagaimana di atur dalam prinsip lembaga negara independen dan lembaga anti korupsi, yang tercermin pula sebagai self regulatory body dalam pembentukan keputusan yang di keluarkan.¹¹⁴

Terjadi penundukan kepegawaian setelah revisi menjadi undang-undang No 19 tahun 2019, status kepegawaian berubah menjadi Aparatur sipil Negara. Pegawai KPK merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia. Adapun ketentuan mengenai tata cara pengangkatan Pegawai KPK dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang berarti kepegawaian KPK telah tunduk sepenuhnya kepada peraturan mengenai ASN.

¹¹⁴ Undang-Undang No 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Dalam waktu dua tahun setelah UU Nomor 19 tahun 2019,¹¹⁵ pegawai KPK yang belum berstatus sebagai ASN dapat diangkat menjadi ASN. Hasil revisi ini berbeda jalan dengan petunjuk UNODC yang mengarahkan independensi personalia lembaga antikorupsi. Statusnya sebagai ASN semakin menempatkan personalia KPK rentan terhadap kontrol atau pengaruh pemerintah.

Pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengambilan kebijakan, pembinaan profesi, serta manajemen ASN adalah Presiden, yang di delegasikan melalui kementerian RB, LAN, BKN, serta KASN, hal ini di atur dalam pasal 25 ayat 1. Mengubah pegawai KPK menjadi ASN memiliki implikasi serius. Seluruh aspek manajemen kepegawaian mulai dari perencanaan, pengadaan, pendidikan, promosi, mutasi, demosi akan berada pada kontrol pemerintah. Manajemen personalia KPK akan dipengaruhi dan sangat bergantung kepada lembaga pemerintah. Misalnya dalam pengadaan pegawai, BKN akan punya kewenangan menentukan. Sebagai ilustrasi, jika KPK menginginkan untuk menambah jumlah penyidik melalui rekrutmen, maka pertimbangan teknis formasi dan pengadaan merupakan kewenangan BKN.

Posisi komisi pemberantasan korupsi tidak lagi independen, tidak menutup kemungkinan dengan adanya kewenangan pemerintah secara penuh, pemerintah akan menguatkan bidang pencegahan, yang tidak membahayakan posisi para penyelenggara negara. Tidak lagi mempunyai hak dalam melakukan pelatihan selain dari pemerintah sebagaimana di atur dalam undang-undang ASN.

¹¹⁵ undang-undang No 19 tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Ketidak pastian terletak pada penentuan kode etik pegawai KPK, seperti dalam pasal 37 B ayat 1, huruf d dan e undang-undang No 19 tahun 2019 tentang KPK, penegakan kode etik merupakan kewenangan dean pengwas namun di sisi lain sebagai ASN pegawai KPK juga harus tunduk pada pasal 32 undang-undang No 5 tahun 2014 tentang ASN. MK menyampaikan sangat mungkin timbul keraguan kepada para pegawai KPK ketika akan melakukan penindakan terhadap pihak memiliki pengaruh terhadap kepegawaain KPK.¹¹⁶

3. Status Penyidik dan Penyelidik

Perubahan status kepegawaian KPK menjadi ASN memiliki implikasi terhadap penyidik dan penyidik KPK yang merupakan pegawai tetap KPK. Penyidik yang biasa disebut independen ini akan menyangang status ASN. Muncul kekhawatiran penyidik berstatus ASN KPK berubah menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil/PPNS. Hal ini merujuk kepada KUHAP dalam pasal 1 ayat 1 dan pasal 6 yang memberi pengertian penyidik sebagai penyidik polisi dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Apabila berstatus sebagai PPNS, penyidik KPK dikhawatirkan akan berada di bawah koordinasi, pengawasan, dan pembinaan Polri sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 2 KUHAP.

Apabila dilakukan analisis, sesungguhnya status penyidik KPK menjadi ASN, tidak otomatis menjadikan mereka sebagai PPNS. Penyidik KPK diatur tersendiri dalam UU KPK tanpa penyebutan secara eksplisit sebagai PPNS.

¹¹⁶ undang-undang No 5 tahun 2014 tentang ASN

Sedangkan KPK memiliki kewenangan koordinasi terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan.¹¹⁷ Ruang lingkup kewenangan koordinasi juga mencakup penindakan, yaitu dilakukan dengan mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.¹¹⁸ KPK juga memiliki kewenangan supervisi terhadap kepolisian dan kejaksaan.¹¹⁹ Kewenangan supervisi tersebut dalam bentuk melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap kepolisian dan kejaksaan terkait tugas pemberantasan korupsi.¹²⁰

Berdasarkan kewenangan koordinasi dan supervisi tersebut, kedudukan KPK dapat dikatakan sebagai koordinator dan supervisor pemberantasan korupsi. Oleh karena itu, tidak logis apabila KPK sebagai koordinator dan supervisor berada di bawah koordinasi, pengawasan, dan pembinaan Polri yang seharusnya disupervisi. Menjadi jelas bahwa penyidik KPK meskipun akan terpengaruh independensinya ketika berstatus sebagai ASN, tetapi statusnya tidak berubah menjadi PNS.

Pada persoalan status penyidik, status PNS jelas tidak berdasar. Namun, revisi UU KPK masih menyisakan persoalan bagi penyidik KPK. Persyaratan penyidik dan penyelidik KPK harus mengikuti pendidikan yang diselenggarakan bekerja sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan.¹²¹ Ini merupakan pintu campur

¹¹⁷ Pasal 6 huruf b UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

¹¹⁸ Pasal 8 huruf a UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

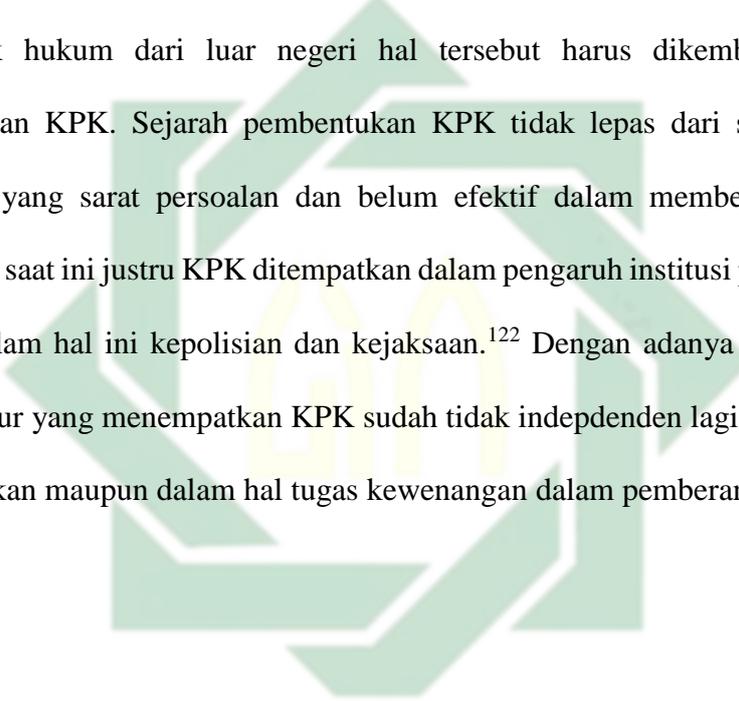
¹¹⁹ Pasal 6 huruf d UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

¹²⁰ Pasal 10 ayat 1 UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

¹²¹ Pasal 43 A dan Pasal 45 A UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK.

tangan lembaga lain yang demikian tidak perlu, sehingga independensi KPK dalam personalia justru semakin tergerus.

Seharusnya pendidikan penyelidikan dan penyidikan KPK diserahkan sepenuhnya kepada KPK demi menjamin independensi. Bahwa pada praktiknya KPK bisa berkerja sama dengan kepolisian, kejaksaan, lembaga lain, ataupun lembaga penegak hukum dari luar negeri hal tersebut harus dikembalikan kepada kebutuhan KPK. Sejarah pembentukan KPK tidak lepas dari situasi penegak hukum yang sarat persoalan dan belum efektif dalam memberantas korupsi. Namun, saat ini justru KPK ditempatkan dalam pengaruh institusi penegak hukum lain, dalam hal ini kepolisian dan kejaksaan.¹²² Dengan adanya perubahan dari tiga unsur yang menempatkan KPK sudah tidak independen lagi, baik itu secara kedudukan maupun dalam hal tugas kewenangan dalam pemberantasan korupsi.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹²² Zainal Arifin Mochtar, *Independensi lembaga*, 341.

BAB IV

KONSTRUKSI KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

SEBAGAI *INDEPENDENT REGULATORY AGENCY*

A. Sejarah Lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi

Salah satu problem warisan yang diberikan oleh orde baru adalah korupsi, kolusi, dan nepotisme. Problem ini menjadi pemicu kuat rubuhnya pemerintahan orde baru yang kemudian melangkah pada reformasi. Di era Sueharto dengan gaya pemerintahannya yang otoriter, korupsi tersentralisasi di pusat, keluarga dan orang-orang terdekatnya. Berakibat korupsi menjadi budaya pemerintah, seperti di sampiakan oleh Tim Linskey pada tahun 2002 di sebutkan korupsi di orde baru sebagai sistem yang justru menjalankan negara, meski secara informal.¹²³ Pernyataan ini semakin menguatkan korupsi sebagai budaya pejabat publik baik setingkat yudikatif, eksekutif, maupun legislatif.

Kehadiran ini memberikan semangat untuk melahirkan lembaga yang *super power*. Hal ini dianggap sebagai kebrutalan yang menyebabkan penyebab utama munculnya inisitif pembentukan komisi pemebrantasan korupsi, ditambahkan dengan rusaknya pranata penegakan hukum mulai penegakan hukum mulai dari kejaksaan, kepolisian hingga peradilan diberbagai tingkatan, secara sederhana. Problema korupsi politik, berbarengan dengan korupsi peradilan (*judicial corruption*), semacam faktor timbal

¹²³ Tim Lindsey, *History Always Repeats ? Corruption, Culture, and Asian Velues*, dalam Zainal Arifin Mochtar, *lembaga Negara Independen*, 82.

balik yang membingungkan karena pelaksanaan penegakan hukum pemberantasan korupsi itu sendiri harus melalui lembaga penegakan hukum.¹²⁴

Dalam penengan korupsi yang lebih serius tentu sangat membutuhkan landsan hukum yang kuat sebagai pijakan untuk melahirkan lembaga baru komisi pemberantasan korupsi dengan melalui pembuatan rancangan undang-undang tentang komisi pemberantasan korupsi, yang terlihat dalam Risalah hal yang begitu menarik sebagaimana di sampaikan oleh politisi dari PDI-P Firman Jaya Daeli, jika berbicara soal KPK maka berkaitan dengan Pelembagaan yang luar biasa kuat melakukan pemberantasan korupsi yang di sesuaikan dengan Tap MPR XI/1998. Harus lebih banyak menganalisis tema sentral perlunya *extra ordinary action* untuk pemberantasan korupsi yang sudah masuk kategori *axtra ordinary crime*.¹²⁵ Dalam risalah ini tampak sekali bahwa hadirnya Komisi Pemberantasan Korupsi dalam mengani kejahatan yang luar biasa.

Pertama adalah komisi independen, *independent comission* itu, *special Comission* itu, *nationla Comission*, diharapkan hadir sebagai lembaga independen Permasalahan kedua yang menjadi fokus bersama pembentukan KPK adalah bagaimana perangkat luar biasanya untuk memaknai kewenangannya yang luar biasa. Termasuk kuasa penuh dalam hal ranah penyelidikan, penyidikan, termasuk mengakses data dan informasi, Firman Jaya Daeli menyampaikan, bahwa sistem rekrutmen KPK yang harusnya dijauhkan dari kepolisian dan kejaksaan. Penekanannya bukan ketidak percayaannya,

¹²⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Indeoenden (din amika erkembangan dan Urgensi penataannya kembali pasca amandmen Konstitusi*, (Depok: Rajawali pres, 2019), 83.

¹²⁵ Disampaikan pada Rapat Panja RUU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, (RUU KPK), Tanggal 5 Desember 2001.

tetapi lebih kepada penyegaran setelah sekian lama kejaksaan dan kepolisian tidak mampu melakukan banyak hal dalam pemberantasan korupsi.

Ketiga menyoal keanggotaan dan proses recruitment, harus tetap dipisahkan dari kepolisian maupun kejaksaan, di tegaskan lagi bukan sebagai wujud ketidakpercayaan, lebih jauh supaya ketiganya beralan masing-masing, dan pastinya figur-figur masuk dalam KPK, kredibel, integritas. Dalam kinerjanya harus perlu di kontrol masyarakat minimal melalui DPR. Menyampaikan senada Emong Komariah Sapardjaya, salah satu tim ahli dari rapat panja RUU KPK. Mengingat kehadiran lembaga negara independen *superbodi* seperti KPK. Adalah dalam kerangka menjawab keresahan dan tuntutan masyarakat yang sudah sangat geram dengan tindak pidana korupsi, menjadi jawaban kebutuhan masyarakat dengan adanya korupsi yang masif di Indonesia.¹²⁶

Dalam sebuah buku Lembaga Negara Independen yang ditulis Zainal arifin Mochtar, juga menyampaikan, Jenis lembaga negara mengalami modifikasi kuat dan semakin beragam seiring dengan kehidupan bernegara yang semakin kompleks. Kompleksitas kehidupan bernegara dipengaruhi oleh begitu banyak interaksi dengan masyarakat dan kebutuhan akan kelembagaan merupakan salah satu keharusan, serta kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang berakibat pada pergeseran peran negara yang membawa ke arah bervariasi lembaga negara yang kian variatif. Rancang-bangun kelembagaan negara mengalami perkembangan seiring dengan kebutuhan tertentu suatu negara Misalnya, guna menangani kasus tertentu, situasi transisi

¹²⁶Ibid.

demokrasi ataupun juga akibat ketidakpercayaan atas lembaga yang sudah ada.¹²⁷ Dan pada akhirnya KPK pada awal pembentukannya di atur dalam undang-undang No 30 tahun 2002, tentang komisi pemberantasan Korupsi, KPK sebagai lembaga Independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dan tidak terpengaruh dari kekuasaan manapun.¹²⁸ Dengan landasan hukum yang menempatkan KPK sebagai lembaga independen secara sangat memberikan semangat tersendiri dalam pemberantasan korupsi.

Sejalan dengan itu, lebih lanjut dalam pandangan Comelis Lay. Kelahiran komisi-komisi negara, yang merupakan imbas dari terpaan gelombang ketiga demokrasi, setidaknya dipengaruhi beberapa hal berikut. Pertama, keresahan negara terhadap ketidakpastian dan kealpaan perlindungan individu dan kelompok marginal, dari despotisme pejabat publik, maupun warga negara yang lain. Kedua, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar. Ketiga, merupakan sebuah produk evolusi yang sifatnya tambahan dan pelengkap, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan *trias politica*. "Melihat maraknya kelahiran komisi-komisi negara, Bruce Ackerman mengungkapkan, bahwa konsep ini sesungguhnya merupakan sebuah upaya penolakan terhadap model pemisahan kekuasaan Montesquieu dan Madison yang diterapkan di Amerika Serikat.¹²⁹ Sebagaimana teori *the new separation of power*

¹²⁷ Zainal Arif in Mochtar, *lembaga*, 32.

¹²⁸ Pasal 3 Undang-Undang No 30 Tahun 2002, Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

¹²⁹ Mochtar Zainal Arifin, *Lemabaga*, 33.

(pemisahan kekuasaan baru) yang berkembang di Amerika Serikat. Bruce Ackerman menyatakan:

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

Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang; Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti *Federal Reserve Board*. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Pertanyaan krusialnya bukanlah pada kompleksitas, tetapi apakah kita, Amerika Serikat, memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat. Jika ditelaah lebih dalam maka kehadiran KPK adalah sebagai lembaga independen yang berbeda dengan ketiga kekuasaan.

Dalam pemisahan kekuasaan dalam teori *the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat) yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, *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 take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.* Lembaga-lembaga regulator dan pengawas merupakan sebuah tipe baru dari administrasi otonom yang telah berkembang

pesat di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang al disebut sebagai 'cabang kekuasaan kekuasaan keempat tanpa kepala dari pemerintahan Federal). Lembaga-lembaga ini dikenal luas secara umum sebagai Komisi Negara Independen.

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp, maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaran Indonesia, ada kecenderungan dalam teori dan praktik administrasi 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 atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada di bawah kendali Menteri Dalam Negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen. Jika di di tinjau sebagaimana dalam teori pemisahan kekuasaan yang baru sebagai langkah perkembangan demokrasi dan perkembangan ketatanegaraan di era modern saat ini.

B. *Checks and Balances* Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Antara Cabang Kekuasaan

Checks and balances merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan satu dengan yang lainnya.¹³⁰ Tujuan konsepsi ini adalah untuk

¹³⁰ Secara sederhana, *checks and balances* merupakan suatu sistem pembatasan kekuasaan negara melalui pemberian kewenangan kepada satu cabang kekuasaan untuk mengubah/ membatalkan putusan/

menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu. Kata "*checks*" dalam *checks and balances*, sebagai suatu pengontrolan, pengawasan, atau pembatasan yang satu dengan yang lain, agar pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan "*balance*," merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.¹³¹

Jika ditelaah lebih jauh pada anggapan dasar (*postulat*) bahwa komisi negara independen dalam konteks ketatanegaraan modern, termasuk di dalamnya Republik Indonesia kehadiran komisi pemberantasan korupsi, merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar konsepsi trias politica Montesquieu, yang dapat dimaknai sebagai bagian dari teori *the new separation of power*, ataupun *the fourth branch of government*. Sehingga, bentuk-bentuk *checks and balances* antara komisi negara independen dan tiga poros kekuasaan asli memiliki landasan konseptual untuk diuraikan. Dengan demikian, berdasarkan cara-cara operasionalisasi teori *checks and balances* yang telah dikemukakan di atas, berikut dikemukakan bentuk-bentuk checks and balances antara komisi negara independen dengan tiga poros kekuasaan asli. Misalnya yang pertama dalam hal bidang legislatif aturan yang di buat legislatif dapat di tegakkan oleh komisi pemberantasan korupsi sebagai lembaga independen yang memiliki *quasi yudikatif* dalam pemberantasan korupsi.

tindakan cabang kekuasaan negara lainnya.

¹³¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (PT Refika Aditama, Bandung, 2009) hlm. 124.

Lembaga negara di Indonesia memiliki beragam dasar hukum pembentuka lembaga-lembaga negara Independen dimana keberadaanya tidak terlepas adanya reformasi dan perkembangan demokrasi terjadi di Indonesia dan juga di dunia internasional dengan ditandai hadirnya sebuah lembaga yang disebut lembaga Independen, telah menjadi penyebab munculnya stratifikasi menentukan tinggi rendahnya posisi kelembagaan sebuah lembaga tersebut. Padahal, tidak selayaknya lembaga negara independen dilakukan kastanisasi posisi kelembagaannya, yang bisa berdampak pada keriad kesetaraan lembaga. Perbedaan dasar pembentukan ini misalnya, dalam ranah konstitusi ada KY dan KPU. Sementara pada level undang-undang seperti Komnas HAM, KPK, KPI, ORI, dan Dewan Pers. Sedangkan pada tingkat peraturan pemerintah misalnya PPATK, Komnas Perempuan, dan KPAI.¹³² Dari beberapa yang di sebutkan baik itu lembaga negara tugas dan kewengannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar atau aturan dibawahnya yang sangat berimplikasi terhadap kedudukan dan independensi saat menjalankan kekuasaan, hadirnya lembaga independen sebagai bentuk *checks and balances* antara lembaga negara yang ada.

Dasar hukum yang menimbulkan kesetaraan bentuk alas hukum tersebut, sedikit banyak telah memberikan efek terganggunya model penataan lembaga negara independen. Sulit untuk menentukan mana lembaga negara yang utama dan mana yang hanya merupakan lembaga negara sampiran (*auxiliary*). Secara sederhana, lepas diterima tidaknya pandangan ini, menggunakan pendekatan Jellineck tentang organ

¹³² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen (Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen Konstitusi)*, (Depok, PT Grafindo Persada, 2019), 134.

mittelbare dan unmittelbare, organ yang pembentukannya bersandar pada konstitusi bisa dikatakan memiliki rancangan lebih tinggi dibanding yang dibentuk berdasarkan undang-undang, karena tanpa kehadirannya, negara dinilai tidak dapat berjalan. Namun, dalam praktiknya pandangan itu memicu perdebatan, misalnya saja, Konstitusi yang menjamin hak asasi manusia, bukan berarti tidak membutuhkan Komnas HAM, dan lebih butuh Komisi Yudisial yang diberi tempat di konstitusi.¹³³ Selain perdebatan mengenai tinggi rendahnya derajat suatu lembaga akibat perbedaan alas pembentukannya, hal lain yang sering kali mengemuka adalah terkait dengan sifatnya yang permanen atau sementara (*ad hoc*).

Sebagian pandangan mengatakan bahwa organ yang berada di konstitusi sifatnya lebih permanen, dibanding yang berada. Karena konstitusi tidak mudah untuk diubah, akan tetapi jika berbicara dalam konteks perubahan konstitusi malah menjadikan lembaga negara independen maupun memiliki kemungkinan yang setara untuk ketidakpermanennya, Permanen atau tidak juga sangat berkaitan dengan akan disematkan sebagai lembaga negara yang *ad hoc* (sementara) atau yang bersifat permanen. Hingga saat ini kita masih mendengarkan perdebatan soal permanen atau tidaknya KPK, oleh karena tugasnya yang dianggap hanya sementara, hingga Kejaksaan dan Kepolisian berfungsi secara lebih baik. Namun, sebenarnya tidak dapat juga dikatakan tidak permanen, karena bahasa undang-undang pembentukan KPK sama sekali tidak mengamabarkan perihal kesementaraan KPK. Diluar konsekuensi mengenai kesedarajatan dan sifat kepermanennya, dengan domain hukum yang beragam, juga

¹³³ Wawancara dengan Refly Harun, pada 30 Juni 2012, di Jakarta.

membawa implikasi pada perhatian dan perlakuan yang tidak sama.¹³⁴ Dengan merancang komisi pemberantasan korupsi sebagai ditempatkan dalam suatu konstitusi maka sangat bisa jadi penyeimbang dan kontrol terhadap lembaga yang sebagai bentuk *Checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan modern.

C. Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai *Independent Regulatory Agency*

Dalam pemahaman istilah *Independent Regulatory Agencies* atau disebut sebagai lembaga independen yang hadir dalam rangka menghadapi perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi impersonal.¹³⁵ Pada saat bersamaan, hal ini menyebabkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin mapan, mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekedar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang telah memulai penataan konfigurasi politiknya menjadi sesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya gerakan reformasi pada 1998. Dalam menuju negara yang lebih mapan mengutip pendapat A. Ahsin Tohari, tidak kebal dari gagasan untuk melakukan koreksi

¹³⁴ Zainal Arifin Mochtar, (*Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*,(Depok: PT Grafindo Persada ,2019), 134-135.

¹³⁵ A. Ahsin Tohari, "*Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan*," dalam Jentera Jurnal Hukum, Edisi 12, 2006, Jakarta, him. 23.

pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap telah mencapai titik ideal untuk memperbaiki kearah lebih baik¹³⁶ terdapat beberapa lahirnya beberapa lembaga independen diberbagai negara.

Dalam perkembangan sebuah teori *the new separation of power* (pemisahan kekuasaan baru) yang berkembang di Amerika Serikat. Sebagaimana pernyataan dari Brace Ackerman menyatakan *The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the wildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity. but whether we Americans are separating power for the right reason.* (Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang, Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti Federal Reserve Board. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Pertanyaan krusialnya bukanlah pada kompleksitas, tetapi apakah kita, Amerika Serikat, memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat) dalam teori seakan memberikan gambaran bahwa dalam pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara sudah mulai berkembang dengan melahirkan pemisahan kekuasaan baru yang disebut *the new separation of power*. Sebagai cabang kekuasaan baru.

Pemisahan kekuasaan dalam teori *the fourth branch of the government* (cabang

¹³⁶ *The safety of the people is the supreme law,*" Marcus Tullius Cicero, Black's Law Dictionary, Eight Edition. Thomson West, 2004, hlm. 1756.

kekuasaan keempat) yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, *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 take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.* Lembaga-lembaga regulator dan pengawas merupakan sebuah tipe baru dari administrasi otonom yang telah berkembang pesat di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang disebut sebagai cabang kekuasaan keempat tanpa kepala dari pemerintahan Federal). Lembaga-lembaga ini dikenal luas secara umum sebagai Komisi Negara Independen yang terlepas dari kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp, maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada kecenderungan dalam teori dan praktik administrasi 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 atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada di bawah kendali Menteri Dalam Negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen dalam penyelenggaraan dan proses.

Negara yang mengalami tatananan ini dalam menuju negara demokrasi yang ditandai dengan adanya reformasi dalam struktur ketatanegaraan salah satu yang

pelung tanpak adalah lahirnya lembaga baru sebagai respon untuk menghadapi akan kebutuhan reformasi, salah yang paling krusial adalah dalam penantaan kelembagaan yang masih belum tepat baik secara konsep maupun secara teoritiknya. Salah satu lembaga yang lahir adalah lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga Independen yang terbebas dari tiga cabang kekuasaan yang ada, jika mengacu menggunakan kacamata dalam prespektif *Independent Regulatory Agencies* yang menempatkan suatu lembaga secara kedudukan ataupun fungsinya terbebas dari cabang kekuasaan lain. Apabila di Klasifikasi LNI berdasarkan Independensinya (Copeland). Maka terdapat beberapa lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Komisi Yudisial (KY) Komisi Nasional HAM Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Bank Indonesia (BI) Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Komisi Pemilihan Umum (KPU) Ombudsman. Dari klasifikasi ini tanpak jelas bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi sudah masuk, namun ada beberapa catatan yang harus di perbaiki, baik itu dari segi kedudukan, tugas dan kewenangan, perlu ditata ulang terlebih setelah adanya perubahan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi jika coba menelaah terhadap perinsip lembaga yang harus dimiliki oleh lembaga pemberantasan korupsi yang disebut sebagai *Stayement on Principles' for Anti Corruption Agencies*. Yang kemudian melahirkan lima belas prinsip dalam pelaksanaan kelembagaan komisi pemberantasan korupsi yang dijalankan. Adapun lembaga independen yang harus dimiliki jika mengacu terhadap pendapat, *pertama* Independensi institusional atau

struktural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara. *Kedua* Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri. *Ketiga* Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam yang ada. *Keempat* Independensi di atas (*institutional and functional independence*), yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.¹³⁷

Dalam beberapa kerakter diatas Komisi Pemeberantasan Korupsi sudah tidak lagi menjadi lembaga Independen. Pertama adanya dewan pengawas yang memiliki kewengan yang sangat besar dalam struktur Komisi Pemberantasan Korupsi, yang pengangkatan langsung oleh presiden. Kedua status kepegawaian Komisi Pemberantasan yang menjadi Aparatur sipil Negara yang juga tidak mencerminkan sebagai lembaga independen. Ketiga terkait status penyidik dan penyidik KPK harus mengikuti pendidikan yang diselenggarakan bekerja sama dengan kepolisian dan atau kejaksaan. Kelima terkait kedudukan komisi pemberantasan korupsi yang di posisikan

¹³⁷ Jimly Asshiddiqe, 2008, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, (BIP Kelompok Gramedia, Jakarta), hlmj. 879.

masuk dalam rumpun eksekutif.

Kedepannya Komisi Pemberantasan Korupsi perlu mengkonstruksi ulang beberapa hal misalnya, *pertama* terkait Kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia masih diposisikan di bawah lembaga tinggi negara di bawah eksekutif *Executive agencies* yang sangat bergantung terhadap *political will* presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan selain itu hanya dianggap sebagai lembaga negara tambahan atau penunjang. Konsep yang tidak sepenuhnya tepat ini sudah selayaknya didekonstruksi sebagai cabang kekuasaan baru di era negara modern. Oleh karena itu, penting dilakukan konsolidasi kelembagaan secara besar-besaran dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara Republik Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945. Salah satunya, melalui konstruksi ulang komisi negara independen khususnya Komisi Pemberantasan Korupsi, antara lain dengan menjadikannya sebagai organ konstitusi (*constitutional organ*) yang sesuai konsep *Independent Regulatory Agencies* melalui Amandemen V UUD 1945. Sebagai langkah penataan konsep penguatan lembaga independen khususnya dalam pemberantasan korupsi yang membutuhkan penguatan kelembagaan untuk menjaga independensinya dari kekuasaan lain.

Seharusnya konstruksi komisi negara independen diatur secara tegas dalam bab tertentu atau pasal demi pasal konstitusi dan diperkuat Undang-Undang turunan sesuai konsep lembaga independen, termasuk menyangkut eksistensi kelembagaan yang permanen, kewenangan, mekanisme pengisian jabatan, dan hubungannya dengan lembaga negara lain. Konsolidasi kelembagaan ini diperlukan untuk menegaskan cita

negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstaat*), *checks and balances*, serta prinsip *the new separation of power*. Selain itu, hal yang tak kalah pentingnya adalah pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan yang sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan modern, yang menghendaki adanya pengakuan terhadap independent *Independent Regulatory Agencies* cabang kekuasaan baru.

Setelah proses restrukturisasi dan revitalisasi komisi negara independen dengan *blueprint* mengacu pada konsolidasi kelembagan di atas, maka paling tidak, menurut Denny Indrayana, ada dua tantangan utama bagi KNI yang wajib diantisipasi, yakni efektifitas fungsi dan problema relasi antar lembaga negara. Bagaimana mungkin *Independent Regulatory Agencies* kedudukannya berada dibawah eksekutif, Selain masalah efektifitas fungsi, tantangan ke depan KNI adalah relasinya dengan lembaga negara lainnya seperti lembaga independen yang ada. Penataan ini diperlukan untuk menegaskan cita negara hukum yang demokratis, konsep dasar saling kontrol saling imbang, serta prinsip *the new separation of power*. Hendaknya dipahami, argumentasi yang menyatakan *konsep checks and balances* hanya berlaku di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah argumen klasik ala Montesquieu yang sudah ketinggalan zaman. Terlebih lagi, argumentasi bahwa KNI hanyalah lembaga pembantu, penunjang, ataupun tambahan. Tren ketatanegaraan modern memberikan tempat bagi KNI di dalam konstitusi, sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya KNI berkapasitas sebagai *constitutional organ*, permanen, serta yang tak kalah pentingnya menempatkan *Independent Regulatory Agencies* sebagai cabang kekuasaan baru.

Dalam memperkuat keberadaan lembaga independen kedepannya sebagai mana kelemahan dan tidak memenuhi karakteristik lembaga independen, maka rancangan kedeapan lembaga independen khususnya komisi pemberantasan. Dalam beberapa hal yang harus memiliki *pertama* Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegial, sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif, hal ini sudah ada dalam tubuh Komisi Pemberantasan Korupsi. *Kedua* Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya, dalam hal ini juga masih menjadi perdebatan dikarenakan keberadaan dewan pengawas yang diangkat oleh presiden walaupun para komisioner dipilih sesuai konsep lembaga independen tapi keberadaan dewan pengawas ini menjadi tidak mencerminkan karakteristik lembaga independennya dalam pengangkatan tak perlu melibatkan presiden dalam pengangkatan agar dapat menjaga independensinya sebagai lembaga independen. *Ketiga* Masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan.

Masa jabatan yang ada saat ini hanya 4 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan, sedangkan jika penataan kedepannya masa jabatan di perpanjang dalam menjaga potensi konflik kepentingan yang ada dalam tubuh KPK dengan lembaga lain yang nantinya lebih fokus terhadap tugas dan fungsinya dalam memberantas korupsi. *Keempat* Periode jabatannya bersifat "*staggered*." Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga

terkait. Tapi dalam tubuh KPK saat ini bergantiannya secara bersamaan yang hanya mengenal batasan secara definitif, namun tidak menggunakan bergantian secara bertahap *saggered terms* yang merupakan karakteristik dari lembaga independen. *Kelima* Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara. Hal ini sudah tercermin dalam kemimpinan KPK yang bersifat kolektif kelegial yang jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil, bahwa pimpinan komisi pemberantasan korupsi terdiri dari lima anggota komisi pemberantasan korupsi. *Kelima* Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan. Dalam landasan hukum KPK juga tidak ditemukan ketentuan non partisan sebagai ke seimbangan perwakilan. Dimana kedepanya diharapkan mampu nanpartisipan harus terlibat didalam sebagai repressentasi. Maka dengan tidak terpenuhinya unsur esensial konsep komisi lembaga Independen dalam Komisi Pemberantasan Korupsi perlu untuk di konstruksi kembali keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan ketentuan diatas tentang Kontruksi Hukum Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dapat disimpulkan.

1. Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam pelaksanaan kewenangannya bersifat independen dan kedudukannya tidak berada dalam tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dari beberapa lembaga independen yang ada terkhusus KPK adanya perubahan Undang-Undang No 19 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang 30 tahun 2002 tentang komisi pemberantasan korupsi yang mengubah independensi komisi pemberantasan korupsi, *pertama* kedudukan Komisi pemberantasan masuk dalam rumpun eksekutif, kedua keberadaan Dewan Pengawas yang memiliki kewenangan yang sangat besar. Ketiga Status Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai ASN yang dalam peralihannya diatur oleh Undang-Undang tentang ASN Independensi komisi pemberantasan korupsi.
2. Kontruksi Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai *Independent Regulatory Agency* merupakan salah pilihan untuk penataan kedepannya kontruksi depan Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi konsep teoritik komisi independen *Independent Regulatory Agency* sebagai

ketatanegaraan modern sebagai mana teori *the new separation of power* (pemisahan kekuasaan baru) dan juga pemisahan kekuasaan dalam teori *the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat) yang disebut sebagai lembaga independen yang menempatkan lembaga independen seperti komisi pemberantasan korupsi yang berada diluar tiga cabang kekuasaan yang ada. *pertama* bersifat kolegial. *Kedua* tidak berada dibawah presiden. *Ketiga* masa jabatan 14 tahun. Keempat Periode jabatannya bersifat "*staggered.*" Kelima Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil. *Kelima* Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.

B. Saran

Kedepannya komisi pemberantasan korupsi perlu ditata ulang, baik itu secara konsep maupun secara kedudukan hukum, mengingat korupsi masuk dalam katagori kejahatan yang luar biasa maka membutuhkan lembaga yang kuat sebagai penyelesain dengan menempatkan sebagai *Independent Regulatory Agency* serta perpedemon terhadap prinsip-prinsip pembentukan komisi negara independen yang menempatkan komisi independen secara terpisah dari tiga cabang kekuasaan yang disebut dengan cabang kekuasaan keempat, kedepan dengan merevisi UU KPK dan juga di mengamandemen Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang menegaskan KPK sebagai lembaga independen yang sesuai dengan konsep *Independent Regulatory Agency*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ackerman, Bruce. *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review. Volume 113. t.tp.,t.p., 2003.
- A. Taulada, Gunawan, *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta:GENTA Press, 2012
- Amirudin dan Asikin, Zaina. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PTRaja Grafindo persada, 2004.
- Arifn Mochtar, Zainal. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Ashshidiqie, Jimlly. *Konstitusi Dan Konstitusioalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004),
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia*. Jakarta: t.p, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (BIP Kelompok Gramedia,2008).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. BIP Kelompok: Gramedia, 2008.
- Firmansyah, Arifin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005.

M. Ackerman, John. Independent Accountability Agencies And Democracy : A New Separation Of Powers ?, Paper On Workshop On Comparative Admonistrative Law , Yale University , May 8-9 2009.

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta; Cetakan ke 4, 2014.

B. Undang-Undang

Putusan MK No. 36/PUU-XV2017

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Undang-Undang No 30 Tahun 2002, Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

C. Jurnal

Budirahayu Tuti, Farida Anis, Maslacha Amala S Sughmita. *Women's resilience in preserving family life following an earthquake in North Lombok Regency, West Nusa Tenggara, Indonesia*. Journal of International Women's Studies 20 (9). 107-120. 2019.

Budirahayu Tuti, Farida Anis, Maslacha Amala S Sughmita. *Women's resilience in preserving family life following an earthquake in North Lombok Regency, West Nusa Tenggara, Indonesia*. Journal of International Women's Studies. Jilid 20 (9). 107-120. 2019.

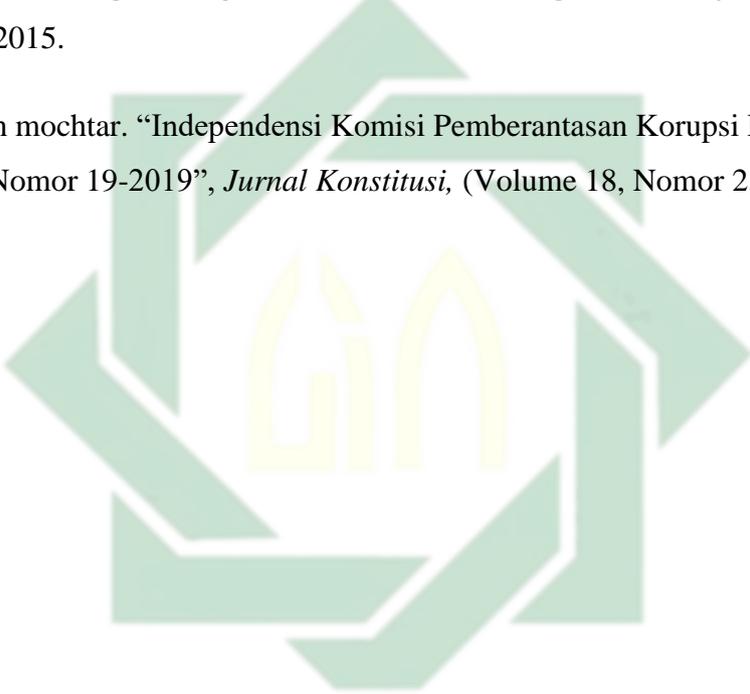
Diamond, Larry. *Developing Democracy, Toward Consolidation*, terjemah Yogyakarta : IRE Pres 2003.

- Farida, Anis. *Jalan Panjang Penyelesaian Konflik Kasus Lumpur Lapindo*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 17 (2). 144-162. 2013.
- Farida, Anis. *Konstitusionalitas Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Melalui Surat Keputusan (Beschikking)*. Al Qanun : Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam. Jilid 24 (1). 170-197. 2021.
- Handoko Priyo, Farida Anis. *In the state administration system of Indonesia: No space for Khilafah!*. Jurnal HTS Theologiese Studies/Theological Studies. Jilid 77 (4). 2021.
- Handoko Priyo, Farida Anis. *Menghujat Presiden: antara Kebebasan Berpendapat dan Tindakan Hate Speech Perspektif Konstitusi dan Hukum Fiqh*. Jurnal Indonesia Maju 1 (1). 65-79. 2021.
- Indrayana, Dany. *Jangan bunuh KPK kajian hukum tata negara penguatan komisi pemberantasan korupsi*, (Malang: Intrans Publishing, 2016).
- Lay, Cornelis. *State Auxiliary Agencies*, Jurnal Jentera Edisi 12 Tahun III, Jakarta PSHK, April-Juni 2006.
- Maulidah Faizah, Farida Anis, Yahya Khoirul, Itsaar Saifullah Hafizh. *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggar Protokol Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19*. Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial Jilid 2 (2). 77-130. 2022.
- Septian, Cris. “*Dewan Pengawas Dalam Undang-Undang No 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang No 30 Tahun 2002*”, *Jurist diction Volume 4*, No 2 (Maret, 2021).
- Telaumbanua, Dalinama. “*Restriktif Status Dewan Pengawas KPK*”, *Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Nias Selatan*, Vol 8, No 1 (Februari, 2020).
- Umar, Olivia. “*Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi*

Menurut Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Volume 26*, Nomor 14 (Agustus, 2020).

Wahyuni, Hasra. “*Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (Kpk) Dalam Sistim Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002*” (Program Sarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. t.tp.,t.p., 2015.

Zainal Arifin mochtar. “Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19-2019”, *Jurnal Konstitusi*, (Volume 18, Nomor 2, juni 2021).



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A