

## **INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI: BENARKAH ADA?**

**Kartika S. Wahyuningrum, Hari S. Disemadi dan Nyoman S. Putra Jaya**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Korespondensi: [kartikasasi66@yahoo.com](mailto:kartikasasi66@yahoo.com)

Naskah dikirim: 27 Desember 2019 | Direvisi: 27 Februari 2020 | Disetujui: 30 Juni 2020

### **Abstrak**

Pentingnya independensi yang dimiliki lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yaitu untuk mempercepat kinerja lembaga KPK itu sendiri. Namun, disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (revisi UU KPK) mengakibatkan pelemahan terhadap lembaga KPK. Pada penelitian doktrinal ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif yaitu metode penelitian hukum yang mendasarkan pada pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dengan menggunakan analisis deskriptif analitis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan telah hilangnya independensi KPK dengan diubahnya isi dari Pasal 3 UU KPK. Pelemahan lembaga KPK terlihat dengan dibentuknya dewan pengawas, kemudian pegawai KPK harus berasal dari Aparatur Sipil Negara sehingga mengakibatkan terikatnya dengan komando pusat yang membatasi ruang gerak lembaga KPK.

**Kata-kata Kunci: Independensi; KPK ; Korupsi.**

### **Abstract**

The importance of the independence of the Corruption Eradication Commission (KPK) is to accelerate the performance of the KPK itself. However, the enactment of Law Number 19 of 2019 concerning the Second Amendment to Law Number 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission (a revision of KPK Law) has concretely resulted in a weakening of the KPK institution. This doctrinal research uses a normative legal research method that is based on the statutory approach and conceptual approach in analytical descriptive analysis. The result of this study shows that the KPK has lost its independence by amending the Article 3 of the KPK Law. The weakening of the KPK can be seen through the formation of a supervisory body, and also the regulation of the State Civil Apparatus as the compulsory background of KPK staff resulting the KPK has limited space to perform as it is bound by the central command.

**Keywords: Independence; KPK; Corruption.**

## PENDAHULUAN

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pertama kali dibentuk pada tahun 2002 oleh Presiden kelima Indonesia, Megawati Soekarnoputri. Pada masa itu dinilai bahwa kepolisian dan kejaksaan tidak dapat menyelesaikan serta menanggulangi korupsi di Indonesia. Perjalanan pembuatan lembaga KPK ini idenya sudah dimulai pada masa Presiden B.J. Habibie dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Setelah adanya UU ini dibentuklah lembaga-lembaga seperti Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), serta lembaga Ombudsman.<sup>1</sup>

Berdasarkan sejarah pembentukan peraturan dalam mencegah tindak pidana korupsi (tipikor) maka dibentuklah lembaga Komisi Tindak Pidana Korupsi yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). UU KPK ini menegaskan tugas dan wewenang KPK berdasarkan lima asas yaitu, kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas kepentingan umum dan proposionalitas. Adanya lima asas itu menimbulkan keistimewaan lembaga KPK, yaitu terletak pada sifat independensinya sebagai suatu lembaga negara. Independensi ini dikatakan dengan sangat jelas dalam Pasal 3 UU KPK yang berisikan tidak bolehnya ikut

campur lembaga lain atau kekuasaan lain termasuk lembaga dan kekuasaan eksekutif di dalam penanganan kasus korupsi. Alasannya terdapat pada Pasal 3 UU KPK, yaitu agar KPK sebagai lembaga negara dapat berjalan dengan bersih tanpa adanya campur tangan jabatan dari seorang atau jabatan yang bisa jadi adalah seseorang yang diduga melakukan tipikor. Namun di pertengahan tahun 2019 terjadi perubahan terhadap UU KPK, yang mana hal ini mengakibatkan banyaknya pro dan kontra di kalangan masyarakat.

Pro dan kontra di dalam masyarakat khususnya mahasiswa yang merupakan tongkat dari revolusi bangsa, terjadi karena UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (revisi UU KPK) dianggap merugikan lembaga KPK itu sendiri. Kerugian yang menjadi pro kontra dalam revisi UU KPK ini adalah mengenai ada atau tidaknya independensi KPK akibatnya terjadi demo besar-besaran yang dilakukan oleh para mahasiswa seluruh Indonesia pada tanggal 9 September 2019<sup>2</sup> yang menolak Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai lembaga KPK. Demo ini membahas mengenai revisi UU KPK yang dianggap tidak sesuai dengan tujuan dan tugas KPK sebagai lembaga negara yang independen dalam pemberantasan korupsi. Oleh sebab itu terjadi problematika yang membuat masyarakat beranggapan bahwa UU

<sup>1</sup> Super User, 'Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi di Indonesia' (Anti-Corruption Clearing House, 6 Januari 2016) <<https://acch.kpk.go.id/id/component/content/article?id=144:sejarah-panjang-pemberantasan-korupsi-di-indonesia>> diakses 25 November 2019.

<sup>2</sup> Lusiana Mustinda, 'Seputar Demo Yang Tolak RUU KUHP dan Revisi Undang-Undang KPK' (Detik News, 20 September 2019) <<https://news.detik.com/berita/d-4714460/seputar-demo-mahasiswa-yang-tolak-ruu-kuhp-dan-revisi-uu-kpk>> diakses 20 September 2019.

yang baru ini tidak sesuai dengan tujuan awal KPK.

Berdasarkan penjelasan di atas jelas bahwa independensi adalah keistimewaan yang dimiliki oleh lembaga KPK dan tidak dipunyai oleh lembaga Kepolisian dan Kejaksaan. Akan tetapi, berdasarkan 4 pasal yang disebutkan di atas, keistimewaan ini dihilangkan bahkan dilumpuhkan. Padahal dengan adanya sifat independensi KPK ini sudah banyak membantu dalam memberantas koruptor sehingga banyak para koruptor yang tertangkap. Maka dari itu sangat disayangkan independensi ini dilemahkan dengan adanya pengesahan terhadap revisi UU KPK.

Teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan di atas adalah teori kewenangan dan teori independensi. Teori kewenangan adalah teori yang berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum yang hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Menurut Indroharto, yang mengemukakan bahwa terdapat tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi atribusi; delegasi; dan mandat. Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat UU sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi apabila organ

pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya<sup>3</sup>. Selain digunakannya teori kewenangan, digunakan juga teori independensi menurut Artidjo Alkostar yang menyebutkan independensi mengandung dua makna, yaitu independensi institusional (kelembagaan) dan independensi fungsional. Independensi institusional (kelembagaan) memiliki arti sebagai lembaga yang mandiri dan harus bebas dari intervensi oleh pihak lain di luar sistem. Sedangkan kemandirian fungsional, adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya.<sup>4</sup>

Apabila dilihat dari revisi UU KPK maka UU yang baru ini memiliki banyak sekali pro dan kontra terkait independensi dari KPK itu sendiri, yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 6, Pasal 3, Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 12 B ayat (1). Hal yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah 1). Bagaimana perkembangan pengaturan KPK di Indonesia? 2) Apakah KPK masih memiliki independensi dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya?

## PEMBAHASAN

### Pengaturan KPK di Indonesia

Lembaga KPK dibentuk dengan memikul banyak tugas dan wewenang di pundaknya. KPK, itu sebutannya sebagai lembaga yang gagah dan berani dalam memberantas korupsi dengan tidak pandang bulu. Berdasarkan Pasal 3 UU KPK, pengertian KPK adalah:

<sup>3</sup> Hari Sutra Disemadi dan Budi Santoso, 'Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Jawa Tengah' (Tesis, Universitas Diponegoro 2019).

<sup>4</sup> Ari Wibowo, 'Independensi Kejaksaan Dalam sistem Peradilan Pidana Indonesia' (2015) 12 (1) *Istinbath Jurnal Hukum* 1, 19.

Lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Pengertian KPK ini kemudian di ubah dalam Pasal 3 revisi UU KPK menjadi:

Lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Lembaga KPK adalah suatu lembaga yang dibuat untuk menyelesaikan masalah korupsi yang sering terjadi di Indonesia, seperti yang kita ketahui bahwa KPK terlahir pada tahun 2003 berdasarkan UU KPK. Lahirnya KPK tidaklah mudah, banyak permasalahan politik dan gejolak masyarakat yang membuat lembaga ini akhirnya terbentuk. Jika berbicara konsep dalam menyelesaikan permasalahan korupsi maka setiap pemimpin negara selalu memasukan pemberantasan tipikor dalam visi dan misi para pemimpin negara.

Berdasarkan awal mulanya KPK dibentuk banyak sekali problematika yang terjadi. Dilihat dari pengaturan korupsi secara yuridis baru dimulai pada tahun 1957, dengan keluarnya Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/06/1957. Peraturan yang disebut dengan Peraturan tentang Pemberantasan Korupsi ini dibuat oleh penguasa militer pada masa itu, yaitu Penguasa Militer Angkatan Darat dan Angkatan Laut. Di masa awal Orde Baru, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No.28 Tahun 1967 tentang Pembentukan Tim Pem-

berantasan Korupsi. Dalam pelaksanaannya, tim tidak bisa melakukan pemberantasan korupsi secara maksimal, bahkan bisa dikatakan hampir tidak berfungsi. Peraturan ini malahan memicu berbagai bentuk protes dan demonstrasi, di mulai tahun 1969 dan puncaknya di tahun 1970 yang kemudian ditandai dengan dibentuknya Komisi IV yang bertugas menganalisa permasalahan dalam birokrasi dan mengeluarkan rekomendasi untuk mengatasinya. Dengan banyaknya peraturan yang dibuat barulah dibuat lembaga KPK pada masa kepemimpinan Megawati Soekarno Putri.<sup>5</sup>

Melihat titik tolak terbentuknya lembaga KPK ini, maka tujuan utamanya adalah memberantas korupsi. Korupsi berasal dari perkataan *corruption* yang berarti kerusakan. Menurut kamus istilah Latin-Indonesia, *corruption* berarti penyogokan. Menurut Myrdal istilah korupsi lebih luas yaitu meliputi kolusi dan nepotisme. Sedangkan Edelhertz lebih senang menggunakan istilah *white collar crime*. Jika melihat pengertian korupsi secara yuridis formal menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), yaitu:<sup>6</sup>

- a. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau sekelompok korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;<sup>7</sup>
- b. setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau

<sup>5</sup> Super User, 'Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi di Indonesia' <<https://acch.kpk.go.id/id/component/content/article?id=144:sejarah-panjang-pemberantasan-korupsi-di-indonesia>> diakses 15 Januari 2020.

<sup>6</sup> Edi Yunara, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Berikut Studi Kasus* (PT. Citra Aditya Bakti 2005) 33-38.

<sup>7</sup> Pasal 2 UU Tipikor.

- suatu badan atau suatu korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;<sup>8</sup>
- c. setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingatk kekuasaan atau wewenang yang lekat pada jabatannya atau kedudukannya;<sup>9</sup>
  - d. setiap orang yang melanggar ketentuan UU tersebut sebagai tindak pidana korupsi (tipikor);<sup>10</sup>
  - e. setiap orang melakukan percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat untuk melakukan tipikor;<sup>11</sup>
  - f. Setiap orang di luar wilayah Indonesia yang memberikan bantuan, kesempatan sarana atau keterangan untuk terjadinya tipikor.<sup>12</sup>

Dengan pengertian korupsi berdasarkan UU tipikor maka dapat disimpulkan perumusan tipikor yang sedemikian rupa meliputi perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum dalam pengertian formil dan materil.

Selain menyelesaikan permasalahan korupsi, KPK juga memiliki tugas dan wewenang.<sup>13</sup> Tugas dari KPK ialah a) Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; b) supervisi

terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; c) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tipikor; d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tipikor; e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Sedangkan wewenang KPK ialah a) Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tipikor; b) menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tipikor; c) meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tipikor kepada instansi yang terkait; d) melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; dan e) meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tipikor.

Beberapa UU yang terkait dengan KPK yaitu: 1) UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 2) UU No. 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang; dan 3) UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan KPK antara lain: 1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana; 2) UU

<sup>8</sup> Pasal 3 UU Tipikor.

<sup>9</sup> Pasal 13 UU Tipikor.

<sup>10</sup> Pasal 14 UU Tipikor.

<sup>11</sup> Pasal 15 UU Tipikor.

<sup>12</sup> Pasal 16 UU Tipikor.

<sup>13</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Sekilas Komisi Pemberantasan Korupsi' <<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>> diakses 15 januari 2020.

No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; 3) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 4) Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 5) UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 5) UU No. 8 Tahun 2010 Tindak Pidana Pencucian Uang; 6) PP No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK; 7) UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi; 8) PP No. 103 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK; 9) UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.<sup>14</sup>

Melihat tugas dan wewenang KPK maka hal yang harus diketahui bahwa dalam menangani kasus, KPK diberi kewenangan memperpendek jalur birokrasi dan proses dalam penuntutan yang sering dilakukan oleh Kejaksaan. Jadi KPK dapat dikatakan mengambil sekaligus dua peranan yaitu tugas Kepolisian dan Kejaksaan yang selama ini kurang berdaya dalam memerangi korupsi. Di samping itu, KPK diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi dan instansi

yang melaksanakan pelayanan publik.<sup>15</sup> Permasalahan utama dan tugas utama secara garis besar adalah tipikor yang dilakukan pejabat atau seorang baik di Indonesia maupun diluar wilayah Indonesia. Oleh karena pemasalah korupsi sangat luas dan terencana maka dibentuklah KPK. Hal ini dapat dilihat dalam bagian menimbang UU KPK berikut:

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

Secara ringkas dapat dilihat UU KPK inilah awal mula KPK dibuat sebagai suatu lembaga negara yang diharapkan dapat menyelesaikan perkara korupsi di Indonesia. Tetapi pada tahun 2019 terjadi revisi pada UU KPK sehingga dari pengertian lembaga serta alasan lembaga KPK menjadi berubah. Dalam hal menimbang revisi UU KPK diubah menjadi:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu

<sup>14</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Undang-Undang Terkait' (KPK, 8 Desember 2017) <<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/undang-undang-terkait>> diakses 16 Januari 2020.

<sup>15</sup> Totok Sugiarto, 'Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia' (2013) 18 (1) Jurnal Cakrawala Hukum 188, 196.

- penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme;
- b. bahwa kepolisian, kejaksaan, dan KPK sebagai lembaga yang menangani perkara tipikor perlu ditingkatkan sinergitasnya sehingga masing-masing dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya pemberantasan tipikor berdasarkan asas kesetaraan kewenangan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
  - c. bahwa pelaksanaan tugas KPK perlu terus ditingkatkan melalui strategi pencegahan dan pemberantasan tipikor yang komprehensif dan sinergis tanpa mengabaikan penghormatan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dapat dilihat dalam penjelasan revisi UU KPK yang berisi alasan kenapa terjadinya revisi UU KPK: *pertama* seperti tidak lancarnya koordinasi antara lembaga KPK dengan lembaga Kepolisian serta Kejaksaan. *Kedua*, KPK dirasa kurang optimal dan maksimal dalam memberantas tipikor. Dalam hal alasan-alasan di atas itu semua terbantahkan dengan banyaknya prestasi gemilang yang dimiliki oleh KPK sebagai lembaga negara. *Ketiga*, KPK dirasa rancu karena tidak ada kepastian secara jelas bahwa KPK merupakan lembaga di bidang manakah, karena seperti yang kita ketahui ada tiga lembaga kekuasaan di Indonesia yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Keempat*, KPK dimasukkan dalam rumpun lembaga eksekutif. *Kelima* dibentuknya dewan pengawas untuk mengawasi KPK yang dianggap terlalu tertutup tanpa cela dalam penyelesaian tipikor.

Penjelasan revisi UU KPK apabila dikritisi dalam hal memasukan

lembaga KPK dalam rumpun lembaga eksekutif dirasa sangat disayangkan dengan alasan lembaga KPK tidak jelas statusnya dalam kelembagaan di Indonesia. UUD NRI 1945 memang tidak menyebutkan secara tertulis dan ekplisit bahwa KPK merupakan lembaga negara yang ada di Indonesia. Namun di luar dari ketentuan UUD NRI 1945, terdapat pula lembaga-lembaga yang bisa disebut sebagai komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan UU ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. KPK merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU. Namun di Indonesia keberadaan KPK ataupun lembaga negara bantu lainnya masih belum diletakkan dalam konsepsi ketatanegaraan yang lebih jelas yang dapat menjamin keberadaan dari lembaga-lembaga negara tersebut.<sup>16</sup> Oleh sebab itu, jika memasukan KPK dalam rumpun eksekutif dirasa kurang tepat. Dapat dilihat dari wewenang KPK yang dapat melakukan penyidikan, penyelidikan bahkan penuntutannya bukankah lembaga KPK dirasa kurang tepat apabila dimasukkan dalam lembaga eksekutif. Seperti yang kita ketahui bahwa pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif dan lembaga yudikatif. Lembaga eksekutif, berfungsi menjalankan kekuasaan pemerintahan. Lembaga legislatif, memiliki fungsi membuat ketentuan hukum untuk menjalankan kekuasaan dalam menyusun serta membentuk peraturan perundang-undangan. Lembaga yudikatif berfungsi mengadili pelang-

<sup>16</sup> I Gusti Ayu E. Yuliantari, 'Pembentukan KPK Sebagai Lembaga Negara Khusus Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia' (2015) 2 (2) Jurnal Hukum Undiknas 171, 180.

garan terhadap ketentuan hukum yang telah dibuat. Ini adalah pembagian kekuasaan yang disebut kekuasaan horisontal, yang mana teori ini sangatlah umum dan banyak digunakan oleh berbagai negara di dunia.

Dengan perkembangan jaman, timbunan teori baru mengenai pemisahan fungsi kekuasaan yaitu secara horizontal yang dinamakan *the separation of powers (pemisahan kekuasaan baru)*<sup>17</sup> 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 Feder Reserve Board. (...Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang; Dewan Perwakilan Rakyat, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti Federal reserved Board).*

Dari hal di atas dapat penulis katakan bahwa KPK lebih cocok menjadi lembaga independen yang tidak satu rumpun dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan menggunakan teori *the separation of powers*.<sup>18</sup> Lalu memperlakukan mengenai koordinasi antar lembaga, maka hal ini telah menemui titik terang yang dijelaskan dalam penjelasan UU KPK bahwa ada beberapa syarat apabila lembaga KPK ingin melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tipikor maka harus memenuhi Pasal 11 UU KPK. Akan tetapi dalam revisi

UU KPK menyebutkan secara implisit bahwa KPK tidaklah transparan, sehingga dibutuhkan dewan pengawas yang mengawasi lembaga KPK. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat disayangkan, karena berdasarkan UU KPK jelas bahwa KPK memiliki tanggung jawab langsung kepada presiden sebagai perpanjangan tangan oleh presiden secara langsung. Pertanggungjawaban KPK kepada presiden dimaksud agar tidak terjadinya intervensi dari lembaga lain atau orang lain. Akibat lain dengan adanya dewan pengawas KPK yaitu lembaga KPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya menjadi tidaklah independen. Dewan pengawas kemudian yang menjadi badan perpanjangan tangan presiden bukan KPK secara langsung. Seperti dalam hal menyelesaikan tipikor yang merupakan suatu kejahatan yang dilakukan secara terorganisir.

### **Problematika Penyebab Hilangnya Independensi KPK**

Independensi berdasarkan *Black's Law*<sup>19</sup> adalah "*independence the state or condition of being free from dependence, subjection, or control*". Kata independensi menjadi kata yang tidak asing dibaca dan didengar. Independensi ini sangat berkaitan erat dengan suatu lembaga pemerintah yaitu KPK sebagai lembaga pendukung (*state auxiliary agencies*). Secara umum lembaga pendukung negara yang berupa *state auxiliary agencies* atau *independent bodies* ini

<sup>17</sup> Hendra Nurtjahjo, 'Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Di Tinjauan Hukum Tata Negara' (2005) 35 (3) Jurnal Hukum dan Pembangunan 275, 287.

<sup>18</sup> Gunawana Tauda, 'Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia' (2011) 6 (2) Pranata Hukum 171, 182.

<sup>19</sup> The Law Dictionary, 'What Is Independence' (The Law Dictionary) <<https://thelawdictionary.org/independence/>> diakses 25 November 2019.

muncul karena:<sup>20</sup> 1) adanya tugas dan kewenangan kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan suatu lembaga independensi yang cukup untuk dapat menjalankan tugas dan wewenang tersebut; 2) adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada dengan cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik dan terorganisir. Berbicara mengenai independensi maka ada beberapa kriteria sebuah lembaga pendukung dikatakan independen yaitu:<sup>21</sup> 1) dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam perundang-undangan bahwa lembaga tersebut independen; 2) presiden tidak secara bebas memutuskan pemberhentian pemimpin dari suatu lembaga; 3) kepemimpinan yang kolektif bukan suatu kepemimpinan; 4) kepemimpinan tidak dikuasai oleh pihak tertentu; 5) masa jabatan pemimpin komisi habis tidak secara bersamaan tetapi bergantian.

KPK yang diberi wewenang oleh UU untuk menyelesaikan problem korupsi di Indonesia, kewenangan yang diberikan kepada KPK merupakan kewenangan atribusi yaitu ialah pemberian kewenangan oleh pembuat UU sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Wewenang atribusi itu diberikan oleh legislator yaitu sebagai pembuat UU, sehingga KPK memiliki tugas dan tanggung jawab seperti lembaga negara lainnya. Oleh sebab itu KPK memiliki sistem kerja sendiri yang mandiri tanpa campur tangan pihak lain, sistem ini merupakan sifat independen KPK untuk menjaga

kemurnian dan keaslian hasil penyidikannya. Selain kewenangan yang diberikan secara atribusi, harus diketahui bahwa independensi KPK mengandung dua makna, yaitu independensi institusional atau kelembagaan dan independensi fungsional. Independensi institusional atau kelembagaan memiliki arti sebagai lembaga yang mandiri dan harus bebas dari intervensi oleh pihak lain di luar sistem, pihak dan sistem ini haruslah dijelaskan secara terperinci dalam UU KPK. Berdasarkan sejarah pembentukan peraturan dalam mencegah tipikor maka dibentuklah KPK yang diatur dalam UU. Bertolak pada Pasal 3 UU KPK yang menyatakan bahwa KPK memiliki sifat independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya agar tidak dipengaruhi oleh kekuasaan manapun, jika dikaitkan dengan karakteristik independensi yaitu dari sudut struktural dan fungsional, berdasarkan UU KPK maka independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hal ini yaitu penyidikan, penyelidikan serta penuntutan yang ditugaskan oleh UU KPK. Jika dilihat dari fungsi dan wewenang KPK tersebut dapat dikatakan memiliki fungsi eksekutif. Sedangkan lembaga KPK secara struktural harus dilihat dari sudut kelembagaan negara. Berdasarkan UU KPK lembaga KPK adalah lembaga negara sampiran atau semi atau lembaga penunjang.

Dengan adanya revisi UU KPK, independensi fungsional dan strukturalnya memiliki pemaknaan yang berbeda jika dibandingkan dengan UU

<sup>20</sup> Miranda Risang Ayu, 'Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia' (2009) 1 (1) Jurnal Konstitusi 53, 69.

<sup>21</sup> *Ibid.*

KPK. Dalam hal ini lembaga KPK secara struktural harus dilihat dari sudut kelembagaan negara. Berdasarkan revisi UU KPK maka KPK secara struktural merupakan lembaga eksekutif (Pasal 3 revisi UU KPK). Sedangkan independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hal ini yaitu penyidikan, penyelidikan serta penuntutan yang ditugaskan oleh UU KPK maka jika dilihat dari fungsi dan wewenang KPK tersebut dapat dikatakan memiliki fungsi eksekutif karena fungsi penyidikan, penyelidikan dan penuntutan adalah milik kepolisian dan kejaksaan yang merupakan lembaga eksekutif.

Hal di atas diperjelas dengan adanya teori terhadap jenis-jenis independensi menurut Zainal Arifin Mochtar yaitu lembaga non struktural dapat diartikan sebagai lembaga di luar cabang kekuasaan yang telah ada. Lembaga ini dibentuk untuk membantu presiden, menteri atau dalam hal koordinasi atau pelaksanaan dalam kegiatan tertentu atau membantu tugas dari departemen tertentu. Akan tetapi lembaga ini tidak masuk dalam struktur organisasi kementerian, departemen atau lembaga non departemen. Sehingga dapat diartikan lembaga non struktural ini tidak berada pada struktur mana pun, menjadi lembaga negara independen. KPK sebagai lembaga negara yang independen berdasarkan UU KPK adalah benar secara strukturalnya karena tidak masuk dalam lembaga negara yang sudah ada, tetapi dengan adanya revisi UU KPK maka lembaga

KPK memiliki independen yang tidak murni secara struktural karena secara konsep benar KPK adalah lembaga independen dan hal ini disebutkan dalam revisi UU KPK dengan masih adanya kata "independensi". Akan tetapi menurut penulis, secara teknis KPK tidak lagi independen karena dalam melakukan tugas dan wewenangnya, KPK membutuhkan izin dari dewan pengawas.

Secara teori fungsional, lembaga yang independen tidak boleh di intervensi oleh lembaga lain. Pada UU KPK jelas bahwa KPK hanya bertanggung jawab dalam hal membuat laporan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Daerah dan Badan Pengawasan Keuangan (Pasal 7 ayat 2 UU KPK). Tetapi dengan dibentuknya dewan pengawas yang dipilih langsung oleh Presiden, maka KPK harus melaporkan segala aktifitas kepada dewan pengawas, yang mengakibatkan apabila dalam memberi laporan dan meminta izin untuk melakukan penyadapan menjadi terhambat dan tidak cepat.<sup>22</sup> Hal ini sangat jelas bahwa KPK memiliki sifat independen yang diatur oleh UU walaupun independennya bukan independen mutlak apabila dilihat dari dua teori di atas. Hal ini karena adanya tumpah tindih wewenang dalam pemberantas korupsi dengan lembaga lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan.<sup>23</sup> Ketidakhormatan independensi yang dimiliki KPK karena independensinya hanya secara hukum atau dogmatik yaitu tertulis dan di atur oleh UU, tetapi secara teknis dalam menjalankan tugas dan wewenangnya KPK tidak bebas karena

<sup>22</sup> A. Sakti Ramdhon Syah R, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Pengantar Hukum Tata Negara dalam Perspektif Teoritis Filosofis* (CV. Social Politic Genius 2019) 128-129.

<sup>23</sup> Achmad Badjuri, 'Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Lembaga Anti Korupsi di Indonesia (The Role Of Indonesian Corruption Exterminate Commission In Indonesia)' (2011) 18 (1) *Jurnal Bisnis dan Ekonomi* 84, 96.

harus berpatokkan pada izin khusus untuk melakukan penyadapan.

Selain permasalahan di atas banyaknya syarat yang harus dipenuhi oleh apabila KPK ingin menangani kasus korupsi secara mandiri. Syarat-syarat ini berdasarkan penjelasan UU KPK yaitu: a) melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tipikor yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; b) mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan c) menyangkut kerugian negara sebesar 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Syarat-syarat di atas merupakan syarat yang harus dipenuhi apabila lembaga KPK ingin melakukan proses penyidikan sampai penuntutan secara mandiri. Kembali lagi jika membicarakan sifat independensi KPK maka bila dilihat dalam UU KPK maka KPK memiliki tugas dan wewenang dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan bahkan penuntutan. Hal ini Seakan-akan apabila dilihat hanya secara kasat mata maka kita berpikir bahwa KPK ini memiliki *super power* dalam memberantas tindak pidana korupsi, seolah-olah Indonesia hanya mempercayakan pemberantasan korupsi terhadap KPK, padahal nyatanya UU ini masih memberi hak kepada lembaga pemerintah seperti kepolisian dan kejaksaan untuk membantu pemberantasan tipikor. Apabila ingin melakukan proses penyidikan sampai penuntutan secara mandiri maka harus memenuhi beberapa syarat seperti di atas. Bahkan UU KPK ini memperbolehkan masyarakat ikut andil dalam hal pelaporan serta pengaduan yang berkaitan dengan tipikor. Berdasarkan penjelasan ini, maka salah apabila kita

menilai lembaga KPK terlalu *Super power*. Hal ini harus dikatakan secara tegas bahwa KPK dibentuk bukan untuk mengambil alih tugas pemberantasan korupsi dari lembaga-lembaga yang ada sebelumnya.

Hal ini dapat terlihat tujuan adanya independensi KPK dijelaskan dalam penjelasan UU KPK yang berisi

Meningkatnya tipikor yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tipikor yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tipikor tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitupun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa. Penegakan hukum untuk memberantas tipikor yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tipikor, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.

KPK yang memiliki tugas pokok memberantas tipikor, yaitu korupsi yang merupakan kata umum, korupsi memiliki akibat yang menyebabkan kerugian negara dan masyarakat di bidang ekonomi. Agar menyelesaikan permasalahan korupsi maka KPK diberikan sifat independensi berdasarkan UU. Hal ini sangat membantu pemberantasan korupsi, dapat dilihat dengan KPK yang memiliki banyak prestasi. Misalnya pada tahun 2017

Ketua KPK Agus Rahardjo menyatakan indeks persepsi korupsi (IPK) atau *corruption perception index* (CPI) Indonesia berada di peringkat ketiga se-Asean. Ini menunjukkan bahwa negara Indonesia berada di arah yang benar dalam memberantas korupsi.<sup>24</sup> Menurut Penjelasan UU KPK, menyebutkan peran KPK yaitu sebagai *trigger mechanism*, yang berarti mendorong atau sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien. Selain peranan yang dimiliki oleh lembaga KPK, adapun tugas KPK adalah: koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tipikor; melakukan tindakan-tindakan pencegahan tipikor; dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>25</sup>

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, secara eksplisit UU KPK memang mengatur bahwa KPK adalah lembaga negara yang memiliki independensi, meski independensinya tidaklah mutlak karena masih adanya koordinasi dengan lembaga lain, apalagi dalam hal penyidikan serta dimasukkannya KPK di bawah kewenangan lembaga eksekutif. Dalam hal koordinasi KPK bersama lembaga penegak hukum lainnya

maka lembaga negara yang memiliki kewenangan menangani tipikor selain KPK adalah Kepolisian dan Kejaksaan. Oleh sebab itu pada proses penanganan tipikor, seperti pada tahapan penyidikan maka KPK memiliki kewajiban dan hak untuk berkoordinasi dengan lembaga penegak hukum yang sedang menangani kasus tipikor. Pelaksanaan koordinasi tersebut meliputi juga koordinasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat pada kementerian, atau lembaga pemerintah non kementerian.<sup>26</sup>

Berbicara mengenai lembaga KPK tidak akan habisnya, maka menjadi isu yang sangat menghebohkan yaitu pada pertengahan tahun 2019 terjadi demo besar-besaran yang dilakukan oleh para mahasiswa Indonesia. Salah satu yang menjadi pembahasan demo yaitu menolak revisi UU KPK. Alasan dibalik demo ini karena dirasa UU ini melemahkan KPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sehingga yang menjadi pokok-pokok pembahasan yang dilakukan oleh mahasiswa yaitu dianggapnya adanya pelemahan terhadap lembaga KPK. Hal ini disebabkan adanya pengangkatan dewan pengawas yang dapat memperlambat kerja KPK serta diubahnya isi Pasal 3 UU KPK yang awalnya KPK memiliki sifat independensi dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun, diubah dalam revisi UU KPK Pasal 3 menjadi:

<sup>24</sup> Lani Diana Wijaya, 'KPK: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Peringkat Ketiga se-ASEAN' (Tempo.Co, 11 Desember 2017) <<https://nasional.tempo.co/read/1041232/kpk-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-peringkat-ketiga-se-asean/full&view=ok>> diakses 24 November 2019.

<sup>25</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Sekilas Komisi Pemberantasan Korupsi' (KPK, 6 Desember 2017) <<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>> diakses 25 November 2019.

<sup>26</sup> Hibnu Nugroho, 'Efektivitas Fungsi Koordinasi dan Supervisi Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi' (2013) 13 (3) Jurnal Dinamika Hukum 392, 401.

KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tipikor yang bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain diubahnya isi Pasal 3 UU KPK dibentuk juga dewan pengawas yang dapat melakukan intervensi kepada kinerja KPK yang mana ini dapat menghilangkan sifat independennya. Dengan penghilangan keistimewaan KPK maka dalam melakukan tugas dan wewenangnya semua harus mendapatkan izin dari dewan pengawas.<sup>27</sup>

Pengertian dasar dari kata independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), sehingga tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Dengan indenpedensi maka pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Pengertian secara filosofis, *person* atau institusi yang independen (otonom) dibatasi oleh tujuan-tujllan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi (lebih berwenang) yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.<sup>28</sup>

Komisi negara dapat dikatakan independen apabila memenuhi karakteristik:<sup>29</sup> a) dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari

komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam hal ini adanya suatu peraturan dan disebut juga sebagai syarat normatif; b) independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol, dari cabang kekuasaan eksekutif, maksud agar tidak ada intervensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; c) pemberhentian prasyarat tertentu, dan pengangkatan komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mala berdasarkan kehendak *political appointee*; d) kepemimpinan komisi kolektif kolegal, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara; e) kepemimpinan komisi tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu; f) masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya; g) keanggotaan lembaga negara inti terkadang dituju untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat non partisan.

Untuk status lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan yaitu: a) disebutkan secara tegas oleh kongres dalam UU tentang suatu komisi; b) Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi; c) kepemimpinan yang kolektif; d) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai tertentu; e) masa jabatan para

<sup>27</sup> Ahmad Rofiq, Hari Sutra Disemadi dan Nyoman Serikat Putra Jaya, 'Criminal Objectives Integrality in the Indonesian Criminal Justice System' (2019) 19 (2) Al-Risalah 180, 190.

<sup>28</sup> Hendra Nurtjahjo, 'Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Di Tinjauan Hukum Tata Negara' (n 11).

<sup>29</sup> Gunawana Tauda, 'Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia' (n 12).

pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).<sup>30</sup>

Berdasarkan pengertian kategori dan independensi di atas maka beberapa pasal yang menjadi permasalahan dan menjadi tanda tanya besar bagi penulis dalam revisi UU KPK ini yaitu secara normatif dalam Pasal 1 angka 6, yang menyebutkan pegawai KPK berasal dari aparatur sipil negara (ASN); Pasal 3 menyebutkan KPK merupakan lembaga negara yang masuk ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang bersifat independen dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya; Pasal 11 ayat (2), menyebutkan apabila KPK tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tipikor yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara, dan/atau menyangkut kerugian negara 1 miliar rupiah maka KPK wajib menyerahkan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada kepolisian atau kejaksaan; Pasal 12 B ayat (1), yang menyatakan wewenang KPK dalam melakukan penyadapan dilaksanakan setelah dapat izin dari dewan pengawas.

Berdasarkan 4 Pasal yang menjadi pro dan kontra dalam revisi UU KPK sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai masih adakah independensi KPK. Pasal 1 angka 6, yang menyebutkan pegawai KPK berasal dari ASN merupakan pasal pertama yang dianggap sebagai pasal kontra. Berdasarkan revisi UU KPK maka pegawai tetap KPK akan berubah statusnya kepegawainnya

menjadi ASN yang terdiri dari Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dan ASN. Merujuk UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan pegawai tetap KPK non ASN akan masuk dalam kategori dari P3K. Sedangkan pegawai negeri yang diperkerjakan akan berstatus sebagai ASN. Menurut penulis hal tersebut akan menghilangkan independensi dalam hal ini bukan independensi secara norma, tetapi dalam menjalankan tugas pegawai sebagai KPK yaitu penanganan perkara tipikor bukan menjadi fokus utama lagi karena telah adanya sistem kenaikan pangkat dan pengawasan sampai mutasi akan berkoordinasi dalam beberapa hal dilakukan oleh kementerian terkait. Lebih lanjut, P3K yang merupakan pegawai KPK non ASN tidak mempunyai hak promosi dan jaminan yang sama sebagaimana pegawai negeri sipil. wadah pegawai akan digantikan oleh korpri karena seluruh ASN harus tergabung dalam wadah tunggal korpri sehingga tidak akan ada lembaga yang mewakili kepentingan pegawai KPK. Hal yang dikhawatirkan apabila anggota KPK ASN maka akan terjalin keterikatan dengan pemerintah eksekutif. Seperti yang kita ketahui sistem ini mirip dengan sistem Kepolisian dan Kejaksaan, yang mana sistem ini menganut sistem komando. Sehingga ruang gerak KPK sangat terbatas yang mengakibatkan apabila tidak mengikuti komando maka akan adanya sanksi kode etik yang diberikan. Padahal kasus yang ditangani KPK selalu berisi pejabat tinggi negara Indonesia.

<sup>30</sup> Miranda Risang Ayu, 'Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia' (n 14) 71.

Selanjutnya Pasal 3 revisi UU KPK menyebutkan KPK merupakan lembaga negara yang masuk kedalam rumpun kekuasaan eksekutif yang bersifat independen dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Jika melihat alasan lembaga KPK dibuat karena merespon kurang efektifnya penanganan/penyelesaian kasus korupsi oleh lembaga Kepolisian dan Kejaksaan sehingga dibentuknya lembaga KPK yang memiliki kekhususan (independensi) disebabkan karena dibutuhkan suatu lembaga khusus dalam penanganan tipikor yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.<sup>31</sup> Menurut penulis jika dilihat secara norma dengan adanya kata independensi maka KPK masih lembaga independensi, tetapi dalam menjalankan tugasnya jika KPK tidak lagi independen hal ini disebabkan KPK dikategorikan sebagai lembaga eksekutif yang berpotensi adanya intervensi oleh badan eksekutif di atasnya.

Menurut ahli Hukum Pidana dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Gandjar Laksamana Bonaprapta, meskipun KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tetap bersifat independen. Gandjar khawatir, penyidik KPK bakal tunduk pada atasannya, yakni Presiden, hal ini lah yang melemahkan independensi lembaga KPK. Gandjar juga mengatakan, sejauh ini, proses gelar perkara di KPK selalu terjadi secara egaliter. Antara Komisioner

KPK dan penyidik dan direktur bisa saling adu argumen tanpa takut bakal dinilai tak tunduk pada atasan. Namun demikian, dengan berubahnya status kelembagaan KPK, Gandjar tidak yakin hal serupa masih akan terjadi. Dengan berubahnya KPK menjadi bagian dari lembaga eksekutif, KPK tidak lain menjadi perpanjangan tangan Presiden menurutnya.<sup>32</sup>

Salah satu contohnya seperti dalam kasus korupsi KTP-elektronik Miryam S. Haryani, dalam kasus tersebut terjadi suatu problem anggota DPR yang membentuk panitia khusus hak angket para pegawai lembaga antirasuah ini pun mengajukan uji materi (*judicial review*) soal keabsahan pansus angket KPK ke Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kasus hak angket maka KPK haruslah menjadi badan eksekutif berdasarkan Pasal 79 ayat 3 UU MD3 karena terbatas hanya pada lembaga eksekutif. Ini berarti Presiden dan Wakil Presiden dalam konteks ke bawahnya. Dengan adanya revisi UU KPK jelas telah dimasukkan ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang mengakibatkan dapat diselidiki pansus hak angket tersebut, hal ini berpotensi mengganggu kinerja lembaga KPK.<sup>33</sup> Berkaitan dengan independensi KPK, fokus permasalahan terdapat pada isi Pasal 3 revisi UU KPK diubah isinya menjadi sebagai berikut:

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam

<sup>31</sup> Yasmira Mandasari Saragih, 'Analisis Yuridis kewenangan Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi Sebagai Penuntut Pelaku Tindak Pidana' (2018) 5 (1) Jurnal Ilmu Hukum 33, 44.

<sup>32</sup> Fitria Chusna Farisa, 'Jadi Lembaga Eksekutif, KPK Dikhawatirkan Hanya Jadi Perpanjangan Tangan Presiden' (Kompas, 17 September 2019) <<https://sains.kompas.com/read/2019/09/17/19271831/jadi-lembaga-eksekutif-kpk-dikhawatirkan-hanya-jadi-perpanjangan-tangan>> diakses 6 Mei 2020.

<sup>33</sup> Kontan, 'KPK Lembaga Eksekutif atau Independent?' (Kontan.co.id, 16 Juli 2017) <<https://nasional.kontan.co.id/news/kpk-lembaga-eksekutif-atau-independen>> diakses 6 Mei 2020.

rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Berdasarkan isi pasal tersebut dapat terlihat bahwa kata-kata independensi tidak dihapuskan, tetapi KPK merupakan lembaga di bawah naungan lembaga eksekutif. Hal ini mengakibatkan tidak murninya independensi KPK, karena independensi KPK tidak lagi absolut. Pasal di atas menandakan bahwa KPK dapat diintervensi oleh kekuasaan eksekutif lainnya, seperti lembaga Kepolisian dan Kejaksaan yang tidak memiliki independensi sehingga tujuan awal yang untuk menutupin kelemahan kinerja Kepolisian dan Kejaksaan dalam menanganin korupsi, yang mana hal ini akan melemahkan kinerja KPK. Selain itu sangat wajar mempertanyakan apakah masih ada independensi yang merupakan keistimewaan lembaga KPK.<sup>34</sup>

Pasal berikutnya yang menjadi kontra adalah Pasal 11 ayat (2), menyebutkan apabila KPK tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tipikor yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara, dan/atau menyangkut kerugian negara 1 miliar rupiah maka KPK wajib menyerahkan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada Kepolisian atau Kejaksaan. Pasal 11 ayat (2) revisi UU KPK ini bukan hal yang baru, karena dilihat dari tujuan awal KPK sebagai lembaga penunjang atau pembantu bagi pemerintah agar dapat memberantas tipikor. Oleh

sebab itu Pasal tersebut tidak menghilangkan independensi KPK karena Kepolisian dan Kejaksaan tidak dapat mengintervensi dan mengganggu kerja KPK. Pasal 11 ayat (2) ini sangat jelas dalam hal persyaratan serta kondisi yang mengakibatkan kasus tipikor diberikan kepada Kepolisian dan Kejaksaan.

Pasal terakhir dan yang paling kontroversi adalah Pasal 12 B ayat (1), yang menyatakan wewenangan KPK dalam melakukan penyadapan dilaksanakan setelah dapat izin dari dewan pengawas. Pasal 12 B ayat (1) dinilai melemahkan independensi KPK. Independensi KPK memang tidak dihilangkan secara konsep dan norma karena jelas disebutkan dalam revisi UU KPK bahwa KPK adalah lembaga yang independensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Namun Pasal ini sangat kontradiksi karena secara teknis KPK dalam menjalankan tugasnya tidaklah independen karena dibutuhkan izin dalam melakukan penyadapan. Dengan adanya revisi UU KPK, proses penyadapan yang selama ini dilakukan KPK didasarkan pada standar *lawful interception* serta dipertanggungjawabkan melalui audit oleh pihak ketiga, akan tergantikan dengan adanya permohonan izin kepada dewan pengawas.<sup>35</sup> KPK dalam melakukan penyadapan harus mendapat izin dari dewan pengawas. Izin dari dewan pengawas ini diberikan 1x24 jam. Izin ini sangat memperlambat kinerja KPK karna korupsi dilakukan oleh orang-orang yang berpendidikan dan sudah pasti terorganisir. Selain itu yang harus di kritisi dalam hal pemilihan dewan pengawas ini harus

<sup>34</sup> Rahma Sari, 'DPR Ketuk Palu KPK Layu' (2019) 5 (2) *Yurisprudencia: Jurnal Hukum Ekonomi* 160, 171.

<sup>35</sup> Pasal 12 ayat (1) revisi UU KPK.

melakukan seleksi dan dilantik oleh Presiden, tetapi hal ini tidak dijelaskan secara rinci dalam revisi UU KPK. Dengan adanya dewan pengawas mengakibatkan terganggunya kerja lembaga KPK.

Menurut dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti Abdul Ficar Hadjar, keberadaan dewan pengawas KPK tergolong aneh lantaran memiliki kewenangan yudisial. Misalnya, memberikan izin penyadapan, penggeledahan, serta penyitaan. Sesuatu yang aneh secara sistemik dewan pengawas bukan aparat penegak hukum. Menurut Ficar menyebut keberadaan dewan pengawas ini justru bakal membuat KPK menjadi lembaga yang tidak independen. Tentu karena Presiden memiliki peran besar dalam menentukan anggota dewan pengawas yang memiliki banyak wewenang. Hal itu bisa membuat KPK menjadi lemah karena wewenang komisioner semakin terbatas. Lebih lanjut ia mengatakab bahwa aktivitas sebagai penegak hukum KPK dibatasi dengan kontrol dewan pengawas sebagai kepanjangan tangan presiden. Keberadaan dewan pengawas ini menurutnya menimbulkan kemungkinan besar bakal membuat kegiatan operasi tangkap tangan hilang lantaran penyadapan harus menunggu izin.<sup>36</sup>

Menurut penulis bidang pengawasan seharusnya hanya memiliki kewenangan mengawasi kinerja dan prosedur etik pimpinan atau pegawai KPK yang melakukan pelanggaran, sehingga wewenangan meberikan izin

menyadapan dianggap terlalu berlebihan. Maka perpanjangan tangan presiden dalam menangani tipikor yang awalnya lembaga KPK berubah menjadi dewan pengawas. Selain dalam hal izin penyadapan, dewan pengawas juga memiliki wewenang dalam pemberian izin terhadap proses penggeledahan yang selama ini dapat dilakukan melalui mekanisme izin pengadilan tergantikan oleh dewan pengawas. Proses penyitaan yang telah diberikan kewenangan secara istimewa dengan tidak izin pengadilan dalam UU KPK diubah menjadi harus melalui izin dewan pengawas. Artinya penyidik dan penyidik melakukan fungsinya sangat bergantung dari dewan pengawas yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden.<sup>37</sup>

Jadi apabila membandingkan antara UU KPK dengan revisi UU KPK, maka kedua UU ini memiliki dampak positif dan negatif dalam penanggulangan KPK. Dilihat dari pokok pembahasan dalam tulisan ini, mengenai independensi KPK, maka independensi KPK secara norma atau dogmatik masih disebutkan independensi tetapi *powerless* sehingga menurut penulis, dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenangnya, KPK tetap sebagai *independent agency*, tetapi pelaksanaan kewenangannya jadi lebih sulit. Hal ini yang mengakibatkan terjadi banyaknya pro dan kontra terhadap revisi UU KPK.

<sup>36</sup> CNN Indonesia, 'Dewan Pengawas dan Segudang Curiga Intervensi Pada KPK' (CNN Indonesia, 19 September 2019) <[https://www.cnnindonesia.com/nasional/201909\\_20204301-32-432456/dewan-pengawas-dan-segudang-curiga-intervensi-pada-kpk](https://www.cnnindonesia.com/nasional/201909_20204301-32-432456/dewan-pengawas-dan-segudang-curiga-intervensi-pada-kpk)> diakses 6 Mei 2020.

<sup>37</sup> CNN Indonesia, 'Rincian Tugas dan Wewenang Dewan Pengawas KPK' (CNN Indonesia, 21 Desember 2019) <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191220173845-20-458773/rincian-tugas-dan-wewenang-dewan-pengawas-kpk>> diakses 6 Mei 2020.

## PENUTUP

Awal mula lembaga KPK ini dibentuk dengan tujuan pemberantasan tipikor di Indonesia sehingga KPK diberikan suatu sifat, yaitu independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya agar tidak dipengaruhi oleh kekuasaan manapun. Dengan adanya revisi UU KPK terjadilah pembaharuan terhadap lembaga KPK yaitu merupakan bagian dari lembaga eksekutif, yang awalnya hanya sebagai suatu lembaga pendukung (*state auxiliary agencies*) sekarang menjadi lembaga eksekutif yang mengakibatkan adanya intervensi oleh badan eksekutif di atasnya walaupun secara norma tetap disebutkan lembaga independen. Selain lembaga KPK masuk ke dalam lembaga eksekutif, pegawai KPK harus berasal dari ASN hal ini dianggap salah satu hal yang mengakibatkan melemahnya independensi KPK karena tujuan awal KPK adalah menyelesaikan perkara tipikor yang bisa saja berpotensi kehilangan fokus utama, karena telah adanya sistem kenaikan pangkat dan pengawasan sampai mutasi akan berkoordinasi dalam beberapa hal dilakukan oleh kementerian terkait.

Keberadaan dewan pengawas yang dianggap mengkerdilkan KPK, hal ini dilihat dari tugas dan wewenang badan pengawas sebagai pemberi izin dalam hal penyadapan. Selain itu dewan pengawas juga memiliki wewenang dalam pemberian izin terhadap proses penggeledahan yang selama ini dapat dilakukan melalui mekanisme izin pengadilan tergantikan oleh dewan pengawas. Proses penyitaan yang telah diberikan kewenangan secara istimewa dengan tidak izin pengadilan dalam UU KPK

diubah menjadi harus melalui izin dewan pengawas. Maka independensi KPK secara norma atau dogmatik masihlah disebutkan independensi tetapi *powerless*. Hal ini menyebabkan dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenangnya, KPK tetap sebagai *independent agency*, tetapi pelaksanaan kewenangannya jadi lebih sulit. Hal ini yang mengakibatkan terjadi banyaknya pro dan kontra terhadap revisi UU KPK.

Menurut penulis dengan adanya badan pengawas dalam lembaga KPK haruslah diatur secara jelas mengenai tugas dan wewenangnya serta tujuan adanya dewan pengawas. Hal ini bertujuan untuk agar yang harusnya itu merupakan tugas dan wewenang lembaga KPK di ambil oleh lembaga pengawas.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

R Syah ASR, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Pengantar Hukum Tata Negara dalam Perspektif Teoritis Filosofis* (CV. Social politic Genius 2019).

Yunara E, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Berikut Studi Kasus* (PT. Citra Aditya Bakti 2005).

### Artikel Jurnal

Ayu MR, 'Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia' (2009) 1 (1) Jurnal Konstitusi.

Badjuri A, 'Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

- Corruption Exterminate Commission in Indonesia' (2011) 18 (1) Jurnal Bisnis dan Ekonomi.
- Nugroho H, 'Efektivitas Fungsi Koordinasi dan Supervisi Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi' (2013) 13 (3) Jurnal Dinamika Hukum.
- Nurtjahjo H, 'Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: ditinjau dari Hukum Tata Negara' (2005) 35 (3) Jurnal Hukum dan Pembangunan.
- Rofiq A, Disemadi HS dan Jaya NSP, 'Criminal Objectives Integrality in the Indonesian Criminal Justice System' (2019) 19 (2) Al-Risalah.
- Saragih YM, 'Analisis Yuridis kewenangan Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi Sebagai Penuntut Pelaku Tindak Pidana' (2018) 5 (1) Jurnal Ilmu Hukum.
- Sari R, 'DPR Ketuk Palu KPK Layu' (2019) 5 (2) Yurisprudencia: Jurnal Hukum Ekonomi.
- Sugiarto T, 'Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia' (2013) 18 (1) Jurnal Cakrawala Hukum.
- Tauda G, 'Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia' (2011) 6 (2) Pranata Hukum.
- Yuliantari IGAE, 'Pembentuk Kpk Sebagai Lembaga Negara Khusus Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia' (2015) 2 (2) Jurnal Hukum Undiknas.
- Wibowo A, 'Independensi Kejaksaan Dalam sistem Peradilan Pidana Indonesia' (2015) 12 (1) Istinbath Jurnal Hukum.
- Tesis/Disertasi**
- Disemadi Hari S dan Santoso B, 'Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Jawa Tengah' (Tesis, Universitas Diponegoro 2019).
- Website**
- CNN Indonesia, 'Dewan Pengawas dan Segudang Curiga Intervensi Pada KPK' (CNN Indonesia, 21 September 2019) <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190920204301-32-432456/dewan-pengawas-dan-segudang-curiga-intervensi-pada-kpk>> diakses 6 Mei 2020.
- CNN Indonesia, 'Rincian Tugas dan Wewenang Dewan Pengawas KPK' (CNN Indonesia, 20 Desember 2019) <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191220173845-20-458773/rincian-tugas-dan-wewenang-dewan-pengawas-kpk>> diakses 6 Mei 2020.
- Farisa FC, 'Jadi Lembaga Eksekutif, KPK Dikhawatirkan Hanya Jadi Perpanjangan Tangan Presiden' (Kompas, 17 September 2019) <<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/19271831/jadi-lembaga-eksekutif-kpk-dikhawatirkan-hanya-jadi-perpanjangan-tangan>> diakses 6 Mei 2020.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Sekilas Komisi Pemberantasan

- Korupsi' (KPK, 6 Desember 2017) <<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>> diakses 25 November 2019.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Undang-Undang Terkait' (KPK, 8 Desember 2017) <<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/undang-undang-terkait>> diakses 16 Januari 2020.
- Kontan, 'KPK Lembaga Eksekutif atau Independent?' (Kontan.co.id, 16 Juli 2017) <<https://nasional.kontan.co.id/news/kpk-lembaga-eksekutif-atau-independent>> diakses 6 Mei 2020.
- Mustinda L, 'Seputar Demo Yang Tolak RUU KUHP dan Revisi Undang-Undang KPK' (Detik News, 20 September 2019) <<https://news.detik.com/berita/d-4714460/seputar-demo-mahasiswa-yang-tolak-ruu-kuhp-dan-revisi-uu-kpk>> diakses 20 September 2019.
- Super User, 'Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi di Indonesia' (Anti-Corruption Clearing House, 6 Januari 2016) <<https://acch.kpk.go.id/id/component/content/article?id=144:sejarah-panjang-pemberantasan-korupsi-di-indonesia>> diakses 25 November 2019.
- The Law Dictionary, 'What Is Independence' (The Law Dictionary) <<https://thelawdictionary.org/independence/>> diakses 25 November 2019.
- Wijaya Lani D, 'KPK: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Peringkat Ketiga se-ASEAN' (Tempo.Co, 11 Desember 2017) <<https://nasional.tempo.co/read/1041232/kpk-indeks-persepsi-korupsi-indon>
- esia-peringkat-ketiga-se-asean/full&view=ok> diakses 24 November 2019.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

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