

Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?

Moh Rizaldi

Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

E-mail: mohrizaldi19@gmail.com

Abstract

Demonstrations that took place on a massive and widespread basis for days at the end of 2019, did not trigger lawmakers not to pass Law Number 19 of 2019 (KPK Law). One of the issues highlighted by the amendment to the law is the independence of the Corruption Eradication Commission (KPK). This study aims to correct the independence of the KPK. The research method used is legal research with a statutory approach, conceptual approach, and historical approach. The results of this study concluded that after the changes, The KPK is the auxiliary state organ, in the form of, an quasi independent state agency. This change has implications for changing the status of KPK employees to state civil apparatus and KPK as objects of the right to inquiry the People's Representative Council (DPR). This research suggests that changes should be made to the KPK Law, especially in the method of decision making in the Supervisory Board. In addition, it is necessary to limit the scope of the DPR's inquiry rights against the KPK.

Keywords: Change, Independent, KPK.

Abstrak

Demonstrasi yang terjadi secara masif dan meluas selama berhari-hari di akhir tahun 2019, tidak menyulutkan pembentuk undang-undang untuk tidak mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 (UU KPK). Salah satu isu yang disoroti dari perubahan UU tersebut adalah tentang independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Penelitian ini bertujuan untuk mengoreksi independensi KPK. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa sesudah perubahan, KPK berkedudukan sebagai lembaga negara penunjang berjenis kuasi lembaga negara independen. Perubahan tersebut berimplikasi pada berubahnya status pegawai KPK menjadi Aparatur Sipil Negara dan KPK sebagai obyek hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penelitian ini menyarankan agar dilakukan perubahan terhadap UU KPK khususnya dalam metode pengambilan keputusan di Dewan Pengawas. Selain itu perlu kiranya membatasi ruang lingkup hak angket DPR terhadap KPK.

Kata kunci: Independen, KPK, Perubahan.

PENDAHULUAN

Apa yang dimaksud dengan lembaga negara independen? Dihadapkan pada pertanyaan tersebut, Cristoph Moller menjawab lembaga negara independen sebagai *the epitome unchecked state power*. Diterangkan lebih lanjut olehnya bahwa *"Such agencies do not fit within any classic model of separated powers. Consequently, they are often seen as a fourth branch that unites all three powers under one roof".¹*

Di Indonesia, pembicaraan tentang lembaga negara independen meningkat ketika memasuki era reformasi. Salah satu pertanyaan yang kerap kali diajukan hingga saat ini adalah sejauhmana jaminan independensi itu diberikan oleh hukum kepada lembaga khususnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Jawaban atas pertanyaan tersebut tentunya bergantung pada *"open legal policy"* pembentuk undang-undang.

¹ Christoph Mollers, 2013, *The Three Branches*, Britania Raya: Oxford University Press, hlm. 122.

Akhir tahun 2019 dapat disebut sebagai “*the new normal*” pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor). Pada saat itu, DPR atas persetujuan Presiden, mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu obyek perubahan yang patut disoroti dalam UU tersebut adalah prinsip independen yang mendasari pembentukan KPK.

Jaminan independensi KPK dikonstruksikan oleh Pasal 3 atau disebut juga sebagai “pasal jantung” UU KPK.² Sebelum perubahan, rumusan Pasal tersebut berbunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”. Mendasarkan pada rumusan tersebut, Zainal Arifin Mochtar berkesimpulan bahwa keberadaan KPK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara independen.³ Akibatnya, KPK tidak berada di ranah kekuasaan manapun baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Kini, kesimpulan darinya perlu dikaji kembali. Sebab, rumusan pasal jantung UU KPK diubah dengan bunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”.⁴ Singkatnya, di satu sisi ditegaskan KPK berada dalam rumpun eksekutif namun di sisi lain juga ditegaskan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun.

Dalam praktik, pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum karena sulit untuk menerjemahkan dan menilai pada saat apa KPK tidak dapat dikendalikan. Sehubungan dengan hal itu perlu kiranya untuk melakukan evaluasi terhadap independensi KPK sesudah perubahan dengan menjadikan teori lembaga negara independen sebagai pisau analisis. Argumentasi utama dalam penelitian ini adalah bahwa perubahan UU KPK mendesain kedudukan KPK sebagai lembaga negara penunjang berjenis kuasi lembaga negara independen.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan KPK sesudah perubahan?
2. Apa implikasi atas perubahan kedudukan KPK terhadap hubungan tata kerja antar lembaga negara?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal reserach*) untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu

² Pasal jantung atau pasal inti atau substansi inti mempunyai kedudukan yang sangat penting dan *pivotal*, sangat berpengaruh dan menentukan hidup matinya UU itu sebagai keseluruhan. Jika pasal tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak lagi berlaku, maka keseluruhan pasal UU menjadi rusak, menimbulkan kekacauan dan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 90-91

³ Zainal Arifin Mochtar, 2017, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Depok: Raja Grafindo Persada, hlm. 67-68.

⁴ Lihat Pasal 3 UU KPK sesudah perubahan.

hukum yang dihadapi.⁵ Adapun isu hukum yang dihadapi adalah persoalan independensi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian pustaka (*library research*) yaitu penelitian yang menggunakan dokumen tertulis sebagai data, dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan doktrinal yaitu condong bersifat kualitatif berdasarkan data sekunder.⁶

Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk meneliti, mendalami, dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi tema sentral dalam penelitian ini yaitu mengenai independensi KPK. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mendalami konsep independensi kelembagaan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk melihat alasan atau gagasan mengindependenkan KPK

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan KPK Sesudah Perubahan

Lembaga negara independen muncul pertama kali di Amerika Serikat (AS) dan berkembang di era modern.⁷ Kemunculannya dapat dilacak ketika *Supreme Court AS* memutus perkara *Humphrey's Executor V. United states* di tahun 1935.⁸ Pada perkara tersebut, *Supreme Court* melarang Presiden untuk mengontrol lembaga negara independen karena dua hal yakni pertama, pemberhentian komisioner hanya dapat dilakukan karena sebab yang telah ditentukan oleh *Congress*. Kedua, *Congress* telah secara eksplisit membentuk lembaga negara independen.

Doktrin tersebut selanjutnya dikembangkan dan ditafsirkan berbeda-beda oleh setiap pemerintahan negara di dunia yang dipengaruhi oleh perubahan rezim, tatanan konstitusional transisional, defisit keadilan transisional, dan jaringan global.⁹ Sehingga, tidak mengherankan jikalau setiap pakar hukum maupun politik seperti Madalina Busoioc,¹⁰

⁵ F.S Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV. Ganda, hlm. 29. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 35.

⁶ J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 2.

⁷ Jiun-rong Yeh, "Experimenting With Independent Commissions in a New Democracy With a Civil Law Tradition: The Case of Taiwan", dalam Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth (ed), 2010, *Comparative Administrative Law*, Britania Raya: Edward Elgar Publishing Limited, hlm. 263..

⁸ Dalam perkara tersebut, Presiden Franklin D. Roosevelt berusaha untuk mengeluarkan/memberhentikan komisaris William E. Humphrey dari *Federal Trade Commission (FTC)* karena dia merasa bahwa pandangan komisaris tidak sejalan pandangannya sendiri. Presiden yakin bahwa ia sendiri yang harus mengontrol dan mengarahkan pekerjaan komisi. *Supreme Court* melarang tindakan Presiden dalam dua hal: pertama, karena *Congress* telah menentukan penyebab pemberhentian; dan kedua, karena *Congress* telah secara eksplisit membentuk FTC sebagai komisi regulasi independen. Dengan demikian, pengadilan menyetujui niat *Congress* untuk membentuk badan yang independen dari otoritas eksekutif. Pengadilan menekankan perlunya independensi lembaga karena "it is quite evident that one who holds his office only during the pleasure of another, cannot be depended upon to maintain an attitude of independence against the latter's will". Charles N. Steele dan Jeffrey H. Bowman, "The Constitutionality of Independent Regulatory Agencies Under the Necessary and Proper Clause: The Case of the Federal Election Commission", *Yale Journal On Regulation*, Vol. 4, No. 2, 1987, hlm. 363.

⁹ Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth (ed), *Op.Cit.*

¹⁰ Madalina Busoioc, "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", *European Law Journal*, Vol. 15, No.5, 2009.

Mark Thatcher,¹¹ Paul R Verkuil,¹² serta Marshall J. Breger dan Gary J. Edles,¹³ memberikan pandangan yang berbeda satu sama lain terhadap doktrin lembaga negara independen. Bahkan ada pula yang secara tegas menolak keberadaan doktrin tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Kirtli Datla dan Richard L Revesz, “*we therefore reject the binary distinction between independent and executive agencies. Instead, all agencies should be regarded as executive and seen falling on a spectrum from more independent to less independent.*”¹⁴

Di Indonesia, upaya mengurai problematika doktrin lembaga negara independen dilakukan oleh Zainal Arifin Mochtar.¹⁵ Menurutnya, terdapat delapan kriteria lembaga negara independen: pertama, lembaga yang lahir tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada; Kedua, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*; Ketiga, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya; Keempat, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen; Kelima, kepemimpinan yang bersifat kolegiat dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya; Keenam, bukan merupakan lembaga negara utama; Ketujuh, memiliki kewenangan yang lebih devolutif yakni bersifat *self regulated*; Kedelapan, memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang. Kerangka teoritik yang dikembangkannya tersebut, selanjutnya dijadikan sebagai pisau analisis untuk membedah kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁶

1. Gagasan mengindependenkan KPK

"Korupsi yang kini melanda negeri ini tetap harus diberantas. *Daar moet een eind aankomen!*" Demikian kalimat penutup dalam *disenting opinion* yang ditulis oleh hakim MK Laica Marzuki pada putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Korupsi dipandang sebagai kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crime* sehingga upaya pemberantasannya juga harus dilakukan dengan *extra ordinary means* baik secara materil (substansif) yang khusus (*special substansive law*), tata cara beracara khusus (*extra ordinary procedure*), dan lembaga khusus (*extra ordinary institution*).¹⁷

Melalui Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, MPR meletakkan dasar pemberantasan korupsi di Indonesia. Salah satu materi yang diatur adalah perlunya dibentuk suatu lembaga negara oleh kepala negara yang keanggotaannya terdiri atas pemerintah dan

¹¹ Mark Thatcher, "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6, 2002.

¹² Paul R Verkuil, "The Purpose And Limits Of Independent Agencies", *Duke Law Journal*, Vol. 1988, No. 257, 1998.

¹³ Marshall J Breger dan Gary J Edles, "Established By Practice: The Theory And Operation Of Independence Federal Agencies", *ADMIN. L. REV.*, Vol. 52, No. 4, 2000.

¹⁴ Kirtli Datla dan Richard L Revesz, "Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)", *Cornell Law Review*, Vol. 98, No. 4, 2013, hlm. 769.

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*, hlm. 64.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 67-68.

¹⁷ Susi Dwi Harjanti, 2020, Menjaga Demokrasi Pembentukan UU, Makalah Dipersembahkan Sebagai Hadiah Ulang Tahun Prof. Solly lubis ke-90, hlm. 14.

masyarakat sebagai upaya pemberantasan tipikor yang dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten UU tipikor [vide Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3)]. Selain itu, untuk mempercepat dan menjamin efektivitas pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme tersebut dibentuklah Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sebagai tindak lanjut dari ketetapan MPR tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengamanatkan perlunya dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tipikor. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dalam Konsiderans Menimbang huruf b menyatakan, “bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi”. Dalam penjelasan UU tersebut juga dijelaskan secara gamblang alasan mengindependenkan KPK karena:

“Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi 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 tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.”

Gagasan mengindependenkan KPK juga dapat ditelusuri dari risalah pembentukan UU KPK. Diantaranya dijelaskan oleh Komariah Emong Supardjaja yang merupakan tim ahli pada rapat panja RUU KPK. Menurutnya, kehadiran lembaga negara independen yang *superbody* seperti KPK, adalah dalam kerangka menjawab tuntutan masyarakat yang sudah sangat geram dengan tipikor. Jadi semacam menjawab kebutuhan masyarakat akan adanya

problem korupsi yang masif di Indonesia.¹⁸ Disamping itu, juga karena berubahnya paradigma sifat melawan hukum dari tindak pidana korupsi, yaitu sebagai perbuatan yang “merupakan pelanggaran-pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas”.¹⁹

Pandangan serupa juga diungkapkan oleh Firman Jaya Daeli (F-PDIP) yang mengatakan perlunya *extra ordinary action* berupa pembentukan komisi independen untuk memberantas korupsi yang sudah masuk kategori *extra ordinary crime*.²⁰ Pentingnya komisi ini juga diungkapkan oleh Pimpinan rapat Abdul R Gaffar (F.PG) dengan alasan karena praktik selama ini Kejaksaan dan Kepolisian juga sangat banyak dipengaruhi pengaruh dan campur tangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.²¹

Uraian diatas menunjukkan bahwa terdapat tiga alasan utama yang mendasari munculnya gagasan mengindependenkan KPK pertama, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna pemberantasan tipikor. Kedua, karena korupsi dipandang sebagai kejahatan luar biasa maka diperlukan pula tindakan luar biasa untuk memberantasnya. Ketiga, untuk mengisolasi KPK agar tidak diintervensi oleh kekuasaan manapun baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

2. Independensi KPK Sesudah Perubahan

KPK adalah lembaga negara yang lahir bukan dari UUD 1945 melainkan dari UU. Keberadaan KPK bergantung pada “*open legal policy*” pembentuk UU sehingga tidak mengherankan jika ada pendapat yang menyatakan bahwa merevisi atau bahkan menghilangkan KPK sesungguhnya tidak bertentangan dengan konstitusi.²²

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

Dimasukkannya frasa “lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif” ke dalam rumusan pasal 3, diakui oleh pembentuk UU sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UU No 19 tahun 2019. Dalam putusan tersebut, MK berpandangan bahwa:

“KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili

¹⁸ Disampaikan pada rapat panja RUU Komisi pemberantasan tindak pidana korupsi (RUU KPK), tanggal 5 desember 2001. Lihat Zainal Arifin Mochtar, hlm. 85.

¹⁹ Lihat putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 hlm. 190.

²⁰ Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*, hlm. 83-84.

²¹ *Ibid.* 85.

²² Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Malang: Intrans Publishing, hlm. 35

dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk UU.

Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.”

Singkatnya, MK berpendapat bahwa KPK adalah lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif yang meliputi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Meskipun berada di ranah eksekutif tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Mendasarkan pada uraian di atas, penulis berpendapat bahwa frasa "lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif" yang dirumuskan oleh pasal 3 dimaksudkan untuk menunjuk tidak hanya semata-mata pada fungsi tetapi juga termasuk kelembagaan KPK yang berada di ranah eksekutif. Sehubungan dengan argumentasi tersebut, perlu kiranya diberikan catatan bahwa kendali eksekutif (Presiden) berakhir ketika KPK melaksanakan tugas dan wewenangnya karena pada saat itulah KPK bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun.

Selain dari segi fungsi, jaminan independensi juga dapat dilihat dari pengisian jabatan. Pertama, pengisian jabatan Dewan Pengawas (Dewas). Jabatan ini muncul setelah perubahan UU KPK. Ketua dan anggota Dewas diangkat dan ditetapkan oleh Presiden. Dalam proses tersebut, Presiden membentuk panitia seleksi (pansel) yang terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Pansel ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota Dewas dan hasilnya disampaikan kepada Presiden untuk dikonsultasikan kepada DPR. Namun, untuk pertama kalinya, ketua dan anggota Dewas ditunjuk dan diangkat oleh Presiden.²³

Kedua, pengisian jabatan Pimpinan KPK. Mekanisme pengisian jabatannya berbeda dengan pengisian jabatan Dewas. Pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. Untuk melancarkan pemilihan dan penentuan calon Pimpinan KPK, Pemerintah membentuk pansel yang terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Pansel bertugas melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon Pimpinan KPK dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada DPR. Selanjutnya, DPR akan melakukan pemilihan terhadap calon Pimpinan KPK yang telah diusulkan Presiden.

Uraian singkat diatas, memperlihatkan bahwa metode pengisian jabatan di KPK menggunakan metode seleksi (*selection*) dan pemilihan (*election*). Dalam teori maupun praktik, kedua metode tersebut mempunyai perbedaan mendasar sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, bahwa “dalam hal ini, DPR

²³ Lihat pasal 69A Perubahan UU KPK.

hanya melakukan “*political election*” yang mengedepankan ideologi calon, karena disitu akan terlihat arah perjuangan seorang pemimpin politik, bukan *technical selection* seperti dilakukan oleh panitia seleksi (pansel) yang mengurus persoalan teknis seperti menguji kapasitas, integritas, kesehatan dan kelengkapan administrasi”.

Keterlibatan pansel dalam pengisian jabatan Dewas dan Pimpinan KPK menunjukkan bahwa pengisian jabatan keduanya menggunakan metode seleksi pada awal proses untuk menjaring orang-orang yang berkualitas dan layak untuk menduduki jabatan-jabatan tersebut secara teknis. Meskipun demikian, keputusan akhir atas siapa yang menduduki jabatan tersebut masih berada ditangan Presiden atau DPR yang dilakukan dengan metode pemilihan (*election*).

Terkait dengan rentetan proses tersebut, perlu kiranya memusatkan perhatian pada hubungan antara Presiden dengan DPR. Misalnya dalam pengisian jabatan Dewas, posisi Presiden sangat kuat ketimbang DPR. Alasannya, karena Presiden yang akan menentukan sekaligus mengangkat ketua dan anggota Dewas dari sejumlah calon yang diusulkan oleh pansel sedangkan DPR diposisikan sebagai tempat konsultasi saja. Menurut KBBI, berkonsultasi mengandung arti bertukar pikiran atau meminta pertimbangan dalam memutuskan sesuatu atau meminta nasihat. Dalam praktik, konsultasi dilakukan dengan cara mengutus perwakilan pemerintah dalam hal ini Menteri untuk menjelaskan ke DPR tentang adanya pengisian jabatan tertentu, untuk kemudian diberikan nasihat. Sehingga, tidak mengeherankan jika sejumlah peneliti hukum tata negara menyebut konsultasi sebagai keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara yang paling lemah.²⁴

Dalam pengisian jabatan Pimpinan KPK, Posisi DPR sangat kuat ketimbang Presiden. Alasannya, karena DPR yang akan memilih sekaligus menentukan Pimpinan KPK dari sejumlah calon yang diberikan oleh Presiden berdasarkan hasil seleksi pansel. Dalam KBBI, memilih asal katanya dari pilih, yang artinya menentukan (mengambil dan sebagainya) sesuatu yang dianggap sesuai dengan kesukaan (selera dan sebagainya), menunjuk (orang, calon, dan sebagainya) dengan memberikan suaranya. Aktivitas ini dilakukan dengan memilih Pimpinan KPK dari sejumlah calon yang diajukan. Umumnya, calon yang akan dipilih berjumlah dua kali dari jumlah Pimpinan KPK. Mekanisme ini tidak menghendaki Presiden terlibat secara langsung dalam proses menentukan siapa yang akan menjadi Pimpinan KPK.

Skema diatas menunjukkan bahwa pengisian jabatan Dewas dan Pimpinan KPK di satu sisi lebih bersifat *politicking* karena keterlibatan Presiden atau DPR untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan tersebut. Sehingga, sulit untuk mengatakan bahwa pejabat yang terpilih tidak didasarkan pada preferensi politik maupun personal politisi sebagaimana diutarakan oleh Chang "*the idea behind appointments is simple: if politician appoints someone like herself...*".²⁵ Namun, di sisi lain keterlibatan mereka memiliki makna positif yaitu memperkuat legitimasi calon yang terpilih.

Di samping itu, terkait pemberhentian anggota Dewas ataupun Pimpinan KPK, UU KPK mengadopsi prinsip "*for cause*" sebagaimana karakter lembaga negara independen di

²⁴ Mei Susanto (*et.al*), “Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Pejabat Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 18, No. 1, 2018, hlm. 30.

²⁵ *Ibid.*, 35

AS dimana pemberhentian pejabatnya hanya didasarkan pada sebab yang telah ditentukan oleh UU sehingga Presiden tidak dapat memberhentikan mereka atas dasar keinginannya belaka. Dalam praktik, terdapat sejumlah Pimpinan KPK yang diberhentikan dari masa jabatannya disebabkan keterlibatannya dalam kasus pidana misalnya Antasari Azhar, Abraham Samad dan Bambang Wijayanto.

Kriteria independensi selanjutnya yang dijamin oleh UU KPK sesudah perubahan adalah kepemimpinan bersifat kolektif kolegial. Prinsip ini dapat dimaknai bahwa setiap pengambilan keputusan harus disetujui dan diputuskan secara bersama-sama. Dalam teori dan praktik terdapat dua model pengambilan keputusan secara kolektif kolegial yaitu pengambilan keputusan dengan suara mutlak dan suara mayoritas. Mengacu pada Pasal 21 ayat (4) UU KPK, pengambilan keputusan oleh Pimpinan KPK tidak didasarkan pada suara mayoritas melainkan suara mutlak dari 5 orang Pimpinan KPK. Dalam hukum, tidak dipenuhinya prinsip kolektif kolegial model suara mutlak berakibat pada keputusan yang dikeluarkan menjadi tidak sah atau batal demi hukum. Pada praktiknya, Prinsip ini pernah digunakan oleh Budi Gunawan dalam Praperadilan. Pada kasus tersebut hakim Sarpin Rizaldi menyatakan bahwa penetapan tersangka atas Budi Gunawan yang dilakukan oleh KPK tidak sah.

Prinsip kepemimpinan kolektif kolegial sangat penting untuk menjamin independensi KPK agar tidak diintervensi oleh pengaruh kekuasaan lain. Selain itu, untuk menjamin kepastian hukum serta menghindari kekeliruan dan kesalahan yang diambil oleh pimpinan dalam melaksanakan kewenangan KPK yang *extra ordinary* sebagaimana diutarakan oleh MK dalam Putusan Nomor 49/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa:

“Pengambilan keputusan secara kolektif kolegial dimaksudkan untuk menghindari kekeliruan atau kesalahan dalam mengambil tindakan yang luar biasa. Hal tersebut juga dimaksudkan agar KPK bertindak ekstra hati-hati dalam mengambil keputusan hukum dalam pemberantasan korupsi, karena jika tidak demikian, atau hanya diberikan kewenangan kepada seorang ketua atau dengan keputusan mayoritas anggota pimpinan, akan dikhawatirkan adanya kesalahan dan kekeliruan atau penyalahgunaan KPK oleh kekuatan politik lain di luar KPK”.

Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah apakah pengambilan keputusan secara kolektif kolegial model suara mutlak juga berlaku di Dewas? Sayangnya, pengaturan tersebut tidak ditemukan dalam UU KPK. Sehingga, tidak menutup kemungkinan Dewas akan mengembangkan model pengambilan keputusannya sendiri.

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

Berpijak pada kriteria independensi sebagaimana dijelaskan di atas, penulis berpendapat bahwa pasca perubahan KPK berkedudukan sebagai lembaga negara

penunjang berjenis kuasi lembaga negara independen yaitu jenis lembaga yang di satu sisi memiliki atribut eksekutif namun di sisi lain juga memiliki atribut independensi. Keberadaan lembaga ini diterangkan oleh Kennet F. Warren bahwa “*but not all so-called independent regulatory agencies and commissions are so structurally or statutorily independent; thus their independent status is somewhat compromised*”.²⁶ Di AS, lembaga yang di kelompokkan ke dalam jenis lembaga ini adalah *Federal Aviation Agency (FAA)*, *Environmental Protection Agency (EPA)*, dan *Food and Drug Administration (FDA)* yang meskipun memiliki fungsi *independent regulatory commissions* namun di tempatkan ke dalam cabang eksekutif. Pandangan penulis tersebut juga sejalan dengan doktrin “independensi terbatas” atau “*limited independence*” yang dikembangkan oleh MK. Doktrin ini mengandung pengertian bahwa independensi lembaga negara tidaklah bersifat mutlak dan tidak terbatas, akan tetapi dibatasi oleh hal-hal yang secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁷

B. Implikasi Perubahan Kedudukan KPK Terhadap Hubungan Tata Kerja Antar Lembaga Negara

Terdapat, paling tidak, dua implikasi perubahan kedudukan KPK terhadap hubungan tata kerja antar lembaga negara. Pertama ditinjau dari hubungan tata kerja antara Presiden dengan KPK. Berubahnya kedudukan KPK berimplikasi pada berubahnya status pegawai KPK menjadi ASN. Beralihnya status pegawai tersebut dapat dijelaskan melalui *unitary executive theory*. Teori ini menjelaskan bahwa hakikat kekuasaan eksekutif ada ditangan Presiden. Hal tersebut memberi implikasi bahwa Presiden memiliki kontrol penuh terhadap cabang kekuasaan eksekutif di bawah tanggung jawabnya.²⁸ Teori ini diadopsi oleh pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam konstruksi tersebut, maka sudah seharusnya, KPK sebagai kuasi lembaga negara independen memiliki pegawai berstatus ASN yaitu pegawai yang berada di bawah tanggung jawab Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan tertinggi.

Kedua, ditinjau dari hubungan tata kerja antara DPR dengan KPK. Sebagai kuasi lembaga negara independen, KPK tidak dapat dikecualikan dari obyek hak angket DPR.²⁹ Salah satu pertanyaan yang sering kali diajukan adalah sejauhmana hak angket itu dapat digunakan agar tidak mengganggu independensi KPK. Pemahaman terhadap hak angket tidak dapat dilepaskan dari fungsi pengawasan DPR. Dalam perspektif hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai hukum yang berlaku.

Hak angket didefinisikan oleh Webster, sebagaimana dikutip Mei Susanto, bahwa “*inquiry is examination into facts or principles, research or a request for information or a systematic*

²⁶ Kenneth F. Warren, 2011, *Administrative Law In Political System*, Amerika Serikat: Westview Press, hlm. 11.

²⁷ Doktrin independensi terbatas dikembangkan dan digunakan MK ketika menguji sejauhmana independensi lembaga negara dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Doktrin ini digunakan pertama kali oleh MK pada putusan MK No.25/PUU-XII/2014.

²⁸ Saikrishna Bangalore Prakash, 2015, *Imperial From the Beginning: The Constitution of the Original Executive*, London: Yale University Press, hlm. 77.

²⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017.

investigation often of a matter of public interest."³⁰ Dengan demikian, penyelidikan atau angket adalah upaya untuk menguji fakta-fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistemik terkait dengan kepentingan publik, namun tidak langsung berkaitan dengan penegakan hukum. Perspektif tersebut mengecualikan penegakan hukum sebagai obyek hak angket. Dengan demikian, DPR dapat menggunakan hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan penegakkan hukumnya (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan). Penjelasan tersebut juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menerangkan bahwa hak angket DPR hanya dapat digunakan sepanjang tidak menyentuh tugas dan kewenangan yudisial KPK yang meliputi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

SIMPULAN

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa, sesudah perubahan, KPK berkedudukan sebagai lembaga negara penunjang berjenis kuasi lembaga negara independen karena di satu sisi memiliki karakter eksekutif namun di sisi lain memiliki karakter independensi. Perubahan tersebut berimplikasi pada hubungan tata kerja antara presiden dengan KPK berupa beralihnya status pegawai KPK menjadi pegawai ASN. Terhadap hubungan tata kerja antara DPR dengan KPK, implikasinya adalah KPK dapat dijadikan sebagai obyek hak angket DPR kecuali dalam melaksanakan fungsi penegakkan hukumnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan).

SARAN

Perlu kiranya dilakukan perubahan terhadap UU KPK khususnya yang berkaitan dengan metode pengambilan keputusan di Dewas untuk memperkuat independensi KPK dalam menjalankan fungsinya. Selain itu perlu kiranya juga dibatasi ruang lingkup penggunaan hak angket DPR terhadap KPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles N. Steele dan Jeffrey H. Bowman, "The Constitutionality of Independent Regulatory Agencies Under the Necessary and Proper Clause: The Case of the Federal Election Commission", *Yale Journal On Regulation*, Vol. 4, No. 2, 1987.
- Christoph Mollers, 2013, *The Three Branches*, Britania Raya: Oxford University Press.
- Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Malang: Intrans Publishing.
- F.S Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV. Ganda.
- J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press.

³⁰ Mei Susanto, "Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017", *Jurnal Yudisial*, 2015, Vol. 11, No. 3, 2018, hlm. 392-393.

- Kenneth F. Warren, 2011, *Administrative Law In Political System*, Amerika Serikat: Westview Press.
- Kirtli Datla dan Richard L Revesz, “Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)”, *Cornell Law Review*, Vol. 98, No. 4, 2013.
- Madalina Busuioc, “Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies”, *European Law Journal*, Vol. 15, No.5, 2009.
- Mark Thatcher, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6, 2002.
- Marshall J Breger dan Gary J Edles, “Established By Practice: The Theory And Operation Of Independence Federal Agencies”, *ADMIN. L. REV*, Vol. 52, No. 4, 2000.
- Mei Susanto, “Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017”, *Jurnal Yudisial*, 2015, Vol. 11, No. 3, 2018.
- Mei Susanto (*et.al*), “Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Pejabat Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 18, No. 1, 2018.
- Paul R Verkuil, “The Purpose And Limits Of Independent Agencies”, *Duke Law Journal*, Vol. 1988, No. 257, 1998.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth (ed), 2010, *Comparative Administrative Law*, Britania Raya: Edward Elgar Publishing Limited
- Susi Dwi Harjanti, 2020, Makalah: Menjaga Demokrasi Pembentukan UU.
- Saikrishna Bangalore Prakash, 2015, *Imperial From the Beginning: The Constitution of the Original Executive*, London: Yale University Press.
- Zainal Arifin Mochtar, 2017, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Depok: Raja Grafindo Persada.