

Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019

The Independence of the Corruption Eradication Commission Post-Law Number 19 of 2019

Zainal Arifin Mochtar

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Justicia No. 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
E-mail: zainalarifinmochtar@yahoo.com

Naskah diterima: 15/11/2020 revisi: 25/05/2021 disetujui: 02/06/2021

Abstrak

KPK sejak pembentukannya merupakan lembaga negara independen. Pemberian independensi kepada KPK memiliki tujuan agar tidak dipengaruhi oleh kekuasaan manapun. Revisi kedua UU KPK melalui UU Nomor 19 tahun 2019 memuat perubahan mendasar terhadap kelembagaan KPK. Antara lain pembentukan Dewan Pengawas, penempatan KPK pada rumpun kekuasaan eksekutif, status kepegawaian, dan status penyelidik dan penyidik. Revisi tidak hanya membatasi kewenangan KPK, tetapi juga berdampak terhadap independensi KPK. Prinsip-prinsip independensi KPK sebagaimana tipikal *state independent agencies* dan *anti-corruption agencies* semakin pudar melalui pengaturan UU Nomor 19 tahun 2019. Implikasinya KPK memiliki ruang gerak semakin terbatas dan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, khususnya eksekutif. Tanpa mereposisi kelembagaan KPK agenda pemberantasan korupsi semakin tidak tentu arah. Tanpa mengembalikan independensinya, eksistensi KPK semakin kehilangan relevansi, karena sesungguhnya Presiden sudah membawahkan dua lembaga penegak hukum pemberantas korupsi lainnya, yakni kepolisian dan kejaksaan.

Kata kunci: KPK, revisi, independensi.

Abstract

Since its establishment, the Corruption Eradication Commission (Komisi Pemberantasan Korupsi-KPK) has been designed as a state independent agency. The purpose of granting independence to the KPK is to guard against influence by any power. The second revision of the KPK Law through Law Number 19 of 2019 contains fundamental changes to the KPK institution, namely: the establishment of the Supervisory Board, the placement of the KPK in the executive branch, employment status, and examiner or investigator status. The revision not only limits the authority of the KPK but also creates an impact on the independence of the KPK. The principles of independence of the KPK, as typical of state independent agencies and anti-corruption agencies have faded through the regulation of Law Number 19 of 2019. The implication is that the KPK has an increasingly limited latitude and is not independent of the influence of other powers, particularly the executive. Without repositioning the KPK institution, the agenda for eradicating corruption will become gradually uncertain. Without restoring its independence, the existence of the KPK is increasingly losing relevance, because the President is actually in the lead of two other corruption eradication law enforcement agencies, namely the police and the prosecutor's office.

Keywords: *KPK, revision, independence.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi atau *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 7 Tahun 2006. UNCAC tidak membuat petunjuk bagaimana model lembaga antikorupsi harus dibentuk. Hal tersebut diserahkan kepada masing-masing negara. Namun, UNCAC membuat standar agar masing-masing negara memberi independensi kepada lembaga antikorupsinya.¹

UNODC kemudian memberi petunjuk teknis mengenai independensi lembaga antikorupsi.² Independensi tersebut antara lain mengenai peraturan penunjukan, masa jabatan, dan pemberhentian pimpinan, komposisi badan pengawas, anggaran dan remunerasi bagi pegawai, anggaran bagi lembaga, prosedur rekrutmen, penunjukan, evaluasi, dan promosi, laporan periodik, kerja sama, dan keterlibatan masyarakat dan media.³

¹ Pasal 6 dan Pasal 36 *United Nation Convention Against Corruption*

² UNODC, *Technical Guide to The Nations Convention Against Corruption*, 2009

³ *Ibid*, h. 11 dan 116

Pendirian *anti-corruption agency* untuk mengatasi masalah korupsi merupakan tren dunia.⁴ Hal ini terjadi karena korupsi telah menjadi fenomena global, sehingga demikian juga usaha perlawanan terhadap korupsi.⁵ Penyebaran *anti-corruption agency* menjadi semakin masif karena diresepkan oleh lembaga dunia dalam rancang bangun lembaga dan strategi melawan korupsi.⁶ Namun, pendirian lembaga khusus antikorupsi tidak menyingkirkan lembaga terkait yang sudah ada sebelumnya. Mekanisme melawan korupsi di kebanyakan negara menggabungkan lembaga tradisional mereka dengan lembaga khusus antikorupsi.⁷

Sebelum adanya UNCAC, Indonesia sudah lebih dulu mengatur lembaga antikorupsinya secara independen dalam UU Nomor 30 tahun 2002. Pengaturan lembaga KPK sebagai lembaga independen bukan tanpa sebab. Konsideran UU Nomor 30 tahun 2002 menyebut upaya pemberantasan korupsi selama ini belum optimal. Penjelasan umum UU Nomor 30 tahun 2002 juga menyebut pembentukan KPK sebagai *trigger mechanism*. Artinya diakui lembaga pemberantas korupsi yang ada yaitu kepolisian dan kejaksaan belum optimal dan efektif dalam memberantas korupsi. Oleh karena itu dibentuklah KPK yang bersifat independen. Hal ini ditujukan agar KPK berbeda dengan kepolisian dan kejaksaan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.⁸

Setelah dinamika panjang, terjadi revisi kedua UU Nomor 30 tahun 2002 melalui UU Nomor 19 tahun 2019. Revisi memuat perubahan signifikan. Salah satunya menempatkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif.⁹ Hal ini memang senada dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Pokok pengujian tersebut yaitu frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014. MK dalam putusannya menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga di ranah eksekutif.¹⁰ MK mendasarkan pada pertimbangan bahwa KPK melaksanakan fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Latar belakang pembentukan KPK juga disebabkan oleh situasi lembaga kepolisian dan kejaksaan belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas korupsi. MK melihat konstruksi tersebut baik kepolisian, kejaksaan, maupun KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif dilihat dari segi tugas dan fungsi.

⁴ Patrick Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality*, The Journal of Policy Reform, Vol.8, No.1, 2005, h. 69.

⁵ Louis de Sousa, *Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, Crime, Law, and Social Change, Vol 53, Issue 5, 2010, h. 8

⁶ *Ibid*, h. 6

⁷ Patrick Meagher, *Op.cit*, h. 70.

⁸ Pasal 8 ayat 1 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Penjelasan Umum angka 4 UU Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan

⁹ Pasal 3 UU Nomor 19 tahun 2019

¹⁰ Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 h. 119

Dampak putusan MK memasukkan KPK dalam rumpun eksekutif diperdebatkan para ahli pada tataran teoretis. MK telah berubah sikap dari putusan-putusan terdahulu yang dengan tegas mengatakan KPK sebagai lembaga negara independen. Namun, perubahan UU KPK justru melaju lebih jauh dari putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Revisi tidak hanya memasukkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, tetapi juga menetapkan status kepegawaian KPK menjadi ASN.¹¹

Revisi juga melahirkan organ baru untuk mengawasi KPK dengan dibentuknya Dewan Pengawas KPK.¹² Salah satu problemnya, penunjukan dewan pengawas pertama kali dilakukan oleh Presiden tanpa seleksi oleh suatu panitia atau tim independen. Tidak hanya itu, penunjukan dewan pengawas juga dilakukan Presiden tanpa persetujuan atau pertimbangan DPR. Sedangkan posisi dewan pengawas merupakan salah satu bagian dari KPK selain pimpinan dan pegawai.

Analisis mengenai independensi KPK pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 memiliki beberapa urgensi dan signifikansi. Pertama, mengetahui bagaimana urgensi independensi bagi lembaga antikorupsi. Kedua, mengurai sifat independensi KPK yang turut terdampak karena adanya perubahan undang-undang. Dampak perubahan undang-undang tersebut, tentu saja berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi KPK. Tulisan ini dapat menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan dalam menentukan arah politik hukum pemberantasan korupsi mendatang, khususnya dalam mendesain lembaga pemberantasan korupsi yang tepat.

Selain itu, artikel ini memiliki kontribusi terhadap diskursus hukum, terutama dalam hukum tata negara dan bidang pemberantasan korupsi. Dalam bidang hukum tata negara, artikel ini menyumbangkan gagasan mengenai konsep independensi lembaga antikorupsi. Sedangkan dalam bidang pemberantasan korupsi, artikel ini memberi sumbangsih mengenai dampak perubahan UU terhadap lembaga pemberantasan korupsi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini disusun untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana urgensi independensi bagi lembaga antikorupsi?
2. Bagaimana implikasi perubahan dalam UU Nomor 19 Tahun 2019 terhadap independensi KPK?

¹¹ Pasal 1 angka 6, Pasal 24 ayat (2), Pasal 69 B ayat (1), dan Pasal 69 C UU Nomor 19 tahun 2019.

¹² Pasal 21 ayat (1) huruf a UU Nomor 19 Tahun 2019.

PEMBAHASAN

A. Urgensi Independensi Lembaga Antikorupsi

Tiga cabang kekuasaan yang dikenal sebagai konsep trias politika dari Montesquieu terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ajaran Montesquieu ingin melakukan perubahan ketatanegaraan yang sudah ada terutama di Perancis dimana kekuasaan dilaksanakan secara absolut di tangan raja.¹³ Trias politika berangkat dari prinsip normatif bahwa kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.¹⁴ Trias politika merupakan suatu ide pembatasan kekuasaan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara dengan mengadakan pembedaan kekuasaan ke dalam beberapa fungsi yang berbeda.¹⁵

Tiga cabang kekuasaan negara digunakan sebagai dasar untuk menentukan pembentukan lembaga negara sebagai pelaksana cabang kekuasaan. Pada perjalanan sejarah, variasi cabang kelembagaan negara semakin berkembang mengiringi peningkatan kompleksitas problem ketatanegaraan. Salah satu perkembangan dalam praktik ketatanegaraan adalah munculnya lembaga negara independen.¹⁶ Lembaga negara independen terpisah dari tiga cabang kekuasaan negara.¹⁷

Salah satu latar belakang terbentuknya lembaga negara independen adalah lembaga negara yang ada sebelumnya tidak mampu bekerja secara optimal. Sebagai akibatnya, maka fungsi-fungsi kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif diletakkan menjadi fungsi organ tersendiri atau bahkan independen.¹⁸ Perkembangan lembaga negara independen juga menandakan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-

¹³ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1998, h 117

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, h 281-282

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 12

¹⁶ Pembahasan komprehensif mengenai lembaga negara independen mulai dari kerangka konseptual pembentukan, latar belakang kelahiran, perkembangan, implikasi ketatanegaraan, hingga usulan penataan, lihat: Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2016.

¹⁷ *Ibid* h. 18-28. Artikel ini secara konsisten menggunakan teori lembaga negara independen. Artikel ini berbeda pandangan dengan pendapat yang memasukkan semua kelembagaan negara ke dalam salah satu cabang kekuasaan menurut trias politika. Pandangan yang menolak konsep lembaga negara independen misalnya dengan menggunakan konsep *unitary executive* seperti tulisan Titon Slamet Kurnia, *Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017*, Jurnal Konstitusi, Volum 17, Nomor 1, Maret 2020 hlm. 130-156 atau tulisan Kirti Datla and Richard L. Revesz, "Deconstructing Independent Agencies and Executive Agencies." *Cornell Law Review*. Vol. 98, 2012, : 769. Datla dan Richard mempertanyakan apa perbedaan antara lembaga independen dengan eksekutif? Tidak seperti pemahaman kebanyakan orang, baginya tidak ada perbedaan yang signifikan diantara tipe-tipe badan negara (agency). Yang ada adalah seberapa jauh atau dekatnya badan tersebut dengan Presiden. Jadi Datla dan Richard tidak membedakan lembaga negara independen dan eksekutif, hanya derajat jarak agency dengan Presiden berbeda-beda.

¹⁸ *Ibid*, h. 8

organ konvensional pemerintahan, tempat dimana kekuasaan sebelumnya telah terkonsentrasi.¹⁹

Berdasarkan ciri-ciri menurut berbagai teori, Mochtar telah mengajukan delapan karakteristik lembaga negara independen sebagai berikut:²⁰

1. Tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada;
2. Pemilihannya melalui seleksi;
3. Pemilihan dan pemberhentiannya berdasarkan peraturan yang mendasari;
4. Keanggotaan, pemilihan, dan pelaporan didekatkan kepada rakyat;
5. Kepemimpinan kolektif kolegial;
6. Bukan lembaga negara utama;
7. Dapat mengeluarkan aturan sendiri yang berlaku umum;
8. Dibentuk dengan legitimasi konstitusi atau undang-undang.

Independensi tidak dapat diartikan bahwa lembaga tersebut lepas dari pengawasan. Dalam sebuah lembaga negara independen, mekanisme pengawasan internal diperkuat guna meminimalkan kebutuhan pengawasan eksternal. Hal ini dikarenakan pengawasan eksternal yang tidak tepat dapat menimbulkan intervensi yang akan mengurangi independensi lembaga negara tersebut.²¹

Independensi dan akuntabilitas merupakan elemen kunci dari sebuah lembaga negara antikorupsi (*anti-corruption agency/ACA*). Independensi merupakan isu utama dalam desain lembaga antikorupsi yang menjadi perhatian sepanjang masa.²² Independensi bukan berarti ketiadaan kontrol eksternal, tetapi merujuk kepada kemampuan menjalankan tugas tanpa intervensi politik.²³ Dalam *technical guide UNCAC* disebutkan bahwa untuk menjamin independensi dan akuntabilitas, *anti-corruption agency* dibangun berdasarkan undang-undang agar memiliki kewenangan yang cukup untuk menjamin pelaksanaan kewenangannya. Independensi tersebut bukan berlawanan dengan akuntabilitas, karena *anti-corruption agency* bekerja dalam satu sistem yang memiliki mekanisme *check and balance*.

Secara khusus, komisi antikorupsi perlu dibentuk sebagai lembaga negara yang independen. Independensi merupakan modal dan syarat utama bagi keberhasilan sebuah lembaga antikorupsi.²⁴ Mengingat tugasnya yang sangat

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h.20

²⁰ Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, h. 64

²¹ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Malang: Cita Intrans Selaras, 2016, h. 102

²² Louis de Sousa, *Op.cit.*, h. 13

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*, hlm. 44

berat dan berpotensi untuk memproses perkara yang melibatkan aktor-aktor *high profile*, maka lembaga antikorupsi diberi independensi, terlepas dari salah satu cabang kekuasaan, baik di bawah eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Pemberantasan korupsi dapat dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang sudah ada maupun membentuk lembaga baru yang terspesialisasi. Apabila korupsi cukup serius dan meluas, UNODC merekomendasikan pembentukan lembaga khusus antikorupsi yang bersifat independen. Sifat lembaga tersebut perlu mendekati standar kemandirian fungsi peradilan atau penuntutan. Antara lain termasuk²⁵:

1. Mandat konstitusional, undang-undang atau lainnya yang mengakar;
2. Jaminan penghasilan untuk pejabat senior;
3. Pengawasan oleh multi-partisan dan publik atas penunjukan, laporan, dan urusan lainnya;
4. Jaminan dan kemandirian anggaran dan sumber daya yang memadai;
5. Eksklusivitas atau prioritas yurisdiksi atau kewenangan untuk menyelidiki dan menuntut kasus korupsi;
6. Kekebalan terhadap litigasi perdata.

Independensi *anti-corruption agency* menurut United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) diatur pada Pasal 6 dan Pasal 36. Pasal 6 angka 2 menyatakan bahwa:

“Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.”

Pengaturan serupa dalam penindakan terdapat pada Pasal 36 UNCAC. Ketentuan di atas memberi dasar bahwa pengaturan hukum berkaitan dengan *anti-corruption agency* harus dapat menjamin independensi dalam menjalankan fungsinya. Selain itu, pengaturan hukum *anti-corruption agency* juga harus melingkupi aktivitas operasionalnya.²⁶

²⁵ UNODC, *UN Anti-Corruption Toolkit*, 2004, hlm.91

²⁶ United Nations, 2009, “Technical Guide To The United Nations Convention Against Corruption,” hlm. 11-12

Quah menyebutkan salah satu persyaratan agar sebuah *anti-corruption agency* dapat bekerja efektif yaitu “*the ACA must be independent from the police and from political control.*”²⁷ Independensi dari kontrol politik dapat diartikan dalam dua hal, yakni: *pertama*, para pemimpin politik tidak boleh ikut campur dalam operasional harian *anti-corruption agency*. Kedua dan yang lebih penting, *anti-corruption agency* harus mampu menyelidiki semua pemimpin politik dan pegawai negeri sipil senior tanpa rasa takut dan pandang bulu.²⁸

Sementara itu menurut Jakarta Statement on Principle for Anticorruption Agencies terdapat enam belas prinsip untuk memastikan independensi dan efektivitas *anti-corruption agency*, yaitu: *mandate, collaboration, permanence, appointment, continuity, removal, ethical conduct, immunity, remuneration, authority over human resources, adequate and reliable resources, financial autonomy, internal accountability, external accountability, public communication, and engagement.*²⁹

KPK pada pembentukannya selain memenuhi kriteria independensi lembaga antikorupsi (*anti-corruption agencies/ACA*), juga memenuhi kriteria sebagai lembaga negara independen, antara lain pemberhentian pejabatnya hanya dapat dilakukan menurut aturan undang-undang, kepemimpinan kolektif kolegial, hingga jumlah kepemimpinan ganjil.³⁰ Terdapat ciri lain lembaga negara independen, yaitu periode kepemimpinan *staggered*. Namun, ini belum dimiliki oleh KPK, karena pergantian kepemimpinan KPK tidak dilakukan secara *staggered*. Hal seperti inilah yang sebenarnya dapat diperbaiki oleh pembentuk undang-undang apabila bertujuan memperkuat KPK dan pemberantasan korupsi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK menjamin independensi KPK bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.³¹ Bahkan sifat independen KPK dijadikan sebagai konsideran UU tersebut.³² Lebih lanjut maksud dari pembuat UU dapat dilihat pada bagian penjelasan umum sebagai berikut:

“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

²⁷ John S.T. Quah, “Anti-Corruption Agencies In Four Asian Countries: A Comparative Analysis”, *International Public Management Review*, Vol. 8, Issue 2, 2007, h. 82.

²⁸ *Ibid.*, h. 83.

²⁹ *Jakarta Statement on Principle for Anticorruption Agencies*, Jakarta, 26-27 November 2012.

³⁰ Lihat: Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 2.

³¹ Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002.

³² Bagian Mengingat huruf c UU UU Nomor 30 Tahun 2002.

luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.”

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

Urgensi sifat independen bagi KPK sebagai lembaga pemberantas korupsi telah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tujuan independensi KPK bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Secara lengkap berikut ini pendapat MK:³³

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

Berbeda dengan kepolisian dan kejaksaan, tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan KPK dilimitasi oleh suatu kriteria baku. Terbatasnya sumber daya yang dimiliki KPK dan demi percepatan pemberantasan korupsi, maka KPK tidak menangani semua perkara korupsi. Hanya kasus penting dan strategis yang bisa ditangani oleh KPK. Pasal 11 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK mengatur:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

³³ Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 h. 269-270.

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau,
- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”

Tantangan menangani kasus korupsi strategis yang dilakukan pihak-pihak yang memegang kekuasaan atau melaksanakan kekuasaan negara nyata dialami KPK. Sesuai putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 terbukti KPK berurusan menangani banyak kasus di institusi penegak hukum dan para pejabat negara.³⁴ Hal ini bisa dilakukan, karena KPK memiliki independensi, sehingga intervensi kekuasaan terhadap KPK tidak memengaruhi pelaksanaan kewenangan penindakan terhadap para pemegang kekuasaan tersebut.

B. Perubahan UU KPK dan Dampaknya terhadap Independensi KPK

Pada bagian ini dibahas beberapa hal dari sekian banyak perubahan dalam revisi UU KPK yang berpengaruh secara signifikan terhadap independensi KPK. *Pertama*, reposisi KPK dalam cabang kekuasaan, *Kedua*, pembentukan Dewan Pengawas, *Ketiga*, status kepegawaian KPK sebagai ASN, dan *Keempat*, status penyelidik dan penyidik KPK.

1) Reposisi KPK dalam Cabang Kekuasaan Negara.

Salah satu pengaturan yang memengaruhi independensi KPK terdapat pada Pasal 1 angka 3 UU Nomor 19 Tahun 2019, bahwa:

“Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini.”

Selain Pasal 1 angka 3, pengaturan serupa ditemukan dalam Pasal 3 UU Nomor 19 tahun 2019 yang secara jelas menyebut KPK sebagai rumpun kekuasaan eksekutif. Berdasarkan pengaturan tersebut, maka pembentuk undang-undang meletakkan KPK dalam cabang kekuasaan eksekutif, bukan

³⁴ Data penindakan KPK menunjukkan dalam kurun waktu 2004 hingga 2018 dari kalangan penegak hukum terdapat dua jenderal polisi, 7 jaksa, dan 22 hakim yang ditangani KPK dalam tindak pidana korupsi. Sedangkan dari lembaga legislatif, baik pusat dan daerah sebanyak 247 orang. Jabatan kepala lembaga atau menteri 26 orang. Statistik ini menunjukkan KPK berhasil memproses kasus *high profil*. <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>. Diakses 1 Nov 2020.

dalam kategori cabang kekuasaan tersendiri. Perubahan ini merupakan tindak lanjut dari Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Putusan inilah yang pertama kali memasukkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Secara teoretik, putusan ini mengesampingkan teori *fourth branch*. Menafikan realitas dan kompleksitas negara modern yang terus melahirkan lembaga negara baru untuk menjawab perkembangan zaman.

Mochtar telah menunjukkan putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 problematik, setidaknya karena beberapa hal.³⁵ *Pertama*, kontradiktif. MK memasukkan KPK sebagai eksekutif, karena menyamakannya dengan kepolisian dan kejaksaan dalam fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Namun, MK justru mengecualikan fungsi tersebut dari pengawasan DPR. *Kedua*, menyamakan KPK dengan kepolisian dan kejaksaan jelas keliru, karena Kapolri dan Jaksa Agung memang dipilih oleh eksekutif, berbeda dengan KPK yang independen. *Ketiga*, jika KPK bisa diangkat kecuali fungsi yudisialnya, bagaimana lembaga negara independen lain yang fungsinya sepenuhnya eksekutif seperti OJK dan LPS? Apakah berarti bisa diangkat untuk seluruh aspek fungsi dan kewenangannya? *Keempat*, MK tidak konsisten dengan putusan-putusan MK terdahulu yang menempatkan KPK sebagai lembaga negara independen. MK tidak menjelaskan alasan perubahan sikap yang melatarbelakangi putusan baru sehingga berbeda dengan putusan terdahulu.

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 memuat pendapat MK bahwa perkembangan sistem kenegaraan terutama sejak abad ke-20, keberadaan komisi negara semacam KPK merupakan suatu hal yang lazim. Berikut ini pendapat MK mengenai hal tersebut:³⁶

“Bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Justru ketentuan dalam

³⁵ Lihat: Zainal Arifin Mochtar, *Putusan yang Kompromistis*, Opini Kompas, 12 Februari 2018

³⁶ Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 h. 268

Pasal 20 UU KPK, yang oleh Pemohon II didalilkan sebagai ketentuan yang inkonstitusional, secara umum mencerminkan ciri-ciri komisi-komisi negara dimaksud. Disamping itu, di satu pihak, keberadaan suatu lembaga negara untuk dapat disebut sebagai lembaga negara tidaklah selalu harus dibentuk atas perintah atau disebut dalam undang-undang dasar, melainkan juga dapat dibentuk atas perintah undang-undang atau bahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.”

Pendapat MK tersebut memperlihatkan pemahaman MK yang mengakui doktrin pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan telah berkembang. Putusan MK ini menunjukkan sikap bahwa MK menganut teori lembaga negara independen. MK bukan penolak teori lembaga independen dan *fourth branch*. Bagi MK lembaga KPK mencerminkan bentuk komisi-komisi negara tersebut.³⁷

Menjadi suatu keanehan apabila MK kemudian mengubah pendapatnya tanpa ada sedikitpun penjelasan atau alasan atas perubahan sikap tersebut. Apabila hanya mendasarkan kepada fungsi KPK dalam penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagai fungsi eksekutif, MK seakan gagal memahami hakikat lembaga negara independen. Sejarahnya terjadi pengalihan fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau campuran diantara ketiga fungsi lembaga tersebut kepada suatu lembaga tersendiri yang disebut lembaga negara independen.

Meletakkan KPK pada cabang kekuasaan eksekutif problematik dalam ranah konseptual dan kelembagaan negara. Namun, pengaturan lebih lanjut dalam pasal-pasal UU 19 Tahun 2019, jauh lebih menggerus independensi KPK. Pengaturan tersebut membuka peluang intervensi terutama dari pemimpin eksekutif, dalam hal ini adalah Presiden.

Revisi telah menggeser posisi KPK dari *state independent agency* menjadi masuk dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Pada tulisan ini dibahas bagaimana cara berpikir dan cara pandang bahwa KPK merupakan rumpun eksekutif, pada pengaturan lebih detailnya berujung pada penempatan KPK benar-benar seperti lembaga eksekutif/pemerintah. Artinya KPK berada di bawah pemerintah, tidak hanya dalam arti pengaruh, tetapi hingga dalam manajemen kelembagaan. Konstruksi berpikir demikian ditindaklanjuti misalnya dengan

³⁷ *Ibid*

penunjukan Dewan Pengawas KPK oleh Presiden, mengubah kepegawaian KPK menjadi ASN, dan mensyaratkan pendidikan penyelidik dan penyidik KPK dilakukan atas kerja sama dengan kepolisian dan kejaksaan.

2) Pembentukan Dewan Pengawas

Giorgia Nesti mengungkapkan memang pada awalnya legitimasi *independent regulatory agency* kerap dipertanyakan, karena tidak dapat dikenai sanksi atas apa yang mereka lakukan.³⁸ Inilah perbedaannya dengan ketiga cabang kekuasaan lainnya yang saling *checks and balances*. Meskipun demikian, perdebatan terkait legitimasi tersebut telah terjustifikasi karena pembentukan didasarkan atas efisiensi, kemampuan *problem solving* dan keahliannya. Legitimasi tersebut hadir dari kapasitasnya menghasilkan *outcome* yang efektif.³⁹

Independensi sebuah *anti-corruption agency* diseimbangkan dengan cara-cara yang menjamin transparansi dan akuntabilitas dari lembaga tersebut, seperti pelaporan atau menjadi subjek review yang dilakukan oleh institusi yang kompeten, sebagai subjek yang melakukan pelaporan ke parlemen atau audit eksternal tahunan.⁴⁰

UU KPK sebelum amandemen dalam UU No. 30 Tahun 2002 memiliki konsep akuntabilitas layaknya lembaga negara independen dan *anti-corruption agency*. Pasal 20 UU tersebut mengatur:

- “(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan. (2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara :*
- a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;*
 - b. menerbitkan laporan tahunan; dan*
 - c. membuka akses informasi.”*

Sebagaimana ciri lembaga negara independen, KPK bertanggungjawab kepada publik. KPK menyerahkan laporannya secara terbuka dan berkala

³⁸ Giorgia Nesti, "Strengthening The Accountability Of Independent Regulatory Agencies: From Performance Back To Democracy." *Comparative European Politics* Vol. 16.3, 2018: 468

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ UNODC, 2009, *Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption*, h.11

kepada Presiden, DPR, dan BPK. Bentuknya hanya penyerahan laporan, bukan pertanggungjawaban. Aspek keuangan dan kinerja KPK diperiksa oleh BPK. Selain bentuk akuntabilitas yang telah disebutkan, pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK masih diuji oleh lembaga pengadilan dalam hal praperadilan, penuntutan perkara tipikor, maupun gugatan perkara perdata. Sedangkan secara internal, KPK memiliki pengawasan internal, yakni Sub Bidang Pengawasan Internal.⁴¹ Pelaksanaan kode etik dan pengawasan internal KPK sangat masyhur. Untuk urusan sederhana seperti suatu pertemuan, Pegawai KPK dikenal sangat menjaga kode etik. Mereka menolak sajian khusus, penjemputan, dan fasilitas-fasilitas lainnya. Inilah kompensasi untuk menjaga independensi, dengan cara meminimalkan pengawasan eksternal dan meningkatkan pengawasan internal.

Prinsip independen sebagai bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun menunjukkan urgensi adanya partisipasi publik.⁴² Bentuk partisipasi publik dalam lembaga KPK antara lain:

1. KPK memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya.⁴³
2. Unsur masyarakat menjadi bagian dari keanggotaan panitia seleksi pimpinan KPK bersama unsur pemerintah⁴⁴
3. Masyarakat dapat memberikan tanggapan terhadap nama calon pimpinan KPK⁴⁵
4. Peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi dijamin.⁴⁶

Berbagai bentuk akuntabilitas ini menunjukkan KPK bukanlah lembaga yang tanpa pengawasan dan pertanggungjawaban. Hanya bentuk pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap KPK berbeda dengan lembaga eksekutif. Hal ini sesuai dengan sejarah kelahiran lembaga negara independen yang dijauhkan dari tangan kekuasaan lain, khususnya presiden.

Revisi UU KPK telah menjauhkan KPK dari standar independensi sebuah *anti-corruption agency*, baik menurut UNCAC maupun Jakarta Principle. UU

⁴¹ Pasal 26 ayat (2) huruf d dan ayat (6)

⁴² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara ... Op.cit.* h.63

⁴³ Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2002

⁴⁴ Pasal 30 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2002

⁴⁵ Pasal 30 ayat (6) UU Nomor 30 Tahun 2002

⁴⁶ Pasal 1 angka 3 UU Nomor 30 Tahun 2002

No. 19 Tahun 2019 menempuh cara lain yang tidak jelas rujukannya, yaitu membuat suatu organ di internal KPK yang disebut Dewan Pengawas. Namun, tidak sesuai namanya Dewan Pengawas didesain bukan sekadar melakukan fungsi pengawasan, tetapi jauh lebih besar dari pada itu. Secara lengkap berikut ini pengaturan mengenai tugas dalam Pasal 37 B ayat (1):

“Dewan Pengawas bertugas:

- a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;*
- b. memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;*
- c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;*
- d. menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;*
- e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan*
- f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.”*

Apabila disimplifikasi terdapat tiga kelompok tugas Dewan Pengawas, yaitu a) perizinan *pro justitia* penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan, b) penegakan kode etik, c) penilaian kinerja.

Tugas Dewan Pengawas terkait perizinan *pro-justitia* secara konseptual sangat problematik. Kewenangan tersebut antara lain pemberian izin penyadapan (Pasal 12 B) dan izin penggeledahan dan penyitaan (Pasal 47) UU No. 19 Tahun 2019. Perizinan atas upaya paksa bertujuan untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia. Sehingga upaya paksa tersebut tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh penegak hukum. Lazimnya pada kondisi normal perizinan upaya paksa diletakkan di pengadilan atau setidaknya di luar lembaga.

Sebelum revisi izin penyadapan diajukan penyidik kepada pimpinan KPK. Revisi menggesernya kepada Dewan Pengawas. Sehingga tujuan untuk meletakkan lembaga perizinan di luar KPK tetap tidak tercapai, karena Dewan Pengawas berada di internal dan merupakan bagian dari KPK. Justru perizinan

melalui Dewan Pengawas bermasalah. Selama ini hanya terdapat tiga jenis kontrol yang dikenal dalam hukum acara pidana, yakni: pengendalian perkara oleh kontrol dari atasan penyidik⁴⁷, oleh penuntut umum,⁴⁸ dan kontrol oleh pengadilan.⁴⁹ Dewan Pengawas tidak termasuk satu di antara tiga kriteria tersebut. Dewan Pengawas bukan penegak hukum di KPK, bukan pimpinan lembaga KPK, dan juga bukan institusi pengadilan.

Berbeda dengan pimpinan KPK sebelum revisi, yaitu dalam UU No 30 Tahun 2002 dimana pimpinan berstatus sebagai penyidik dan penuntut umum.⁵⁰ Pimpinan juga merupakan atasan seluruh pegawai sekaligus penanggung jawab tertinggi lembaga.⁵¹ Sehingga perizinan melalui pimpinan memiliki basis pijakan teoretik. Menjadi tidak logis perizinan kewenangan *pro justitia* diajukan kepada Dewan Pengawas, pihak non penegak hukum sekaligus bukan pimpinan lembaga. Perizinan kewenangan *pro justitia* oleh Dewan Pengawas jelas tidak memiliki landasan teoretis yang dapat diterima. Lebih tepat perizinan *pro justitia* diserahkan kepada pimpinan KPK atau diajukan kepada pengadilan dengan catatan dapat dihindarkan potensi *conflict of interest* dimana selama ini personalia institusi pengadilan masih saja menjadi objek penegakan hukum KPK.

Selain soal tugas Dewan Pengawas yang problematik, masih terdapat ketentuan terkait Dewan Pengawas lainnya yang dapat mengurangi independensi KPK. Misalnya dalam Pasal 37 C dan Pasal 69 A UU 19/2019. *Pertama*, Pasal 37 C ayat (1) menyebutkan bahwa “(1) Dewan Pengawas dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37B membentuk organ pelaksana pengawas.” Selanjutnya dalam ayat (2) menjelaskan bahwa “Ketentuan mengenai organ pelaksana pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan *Peraturan Presiden*,”

Delegasi ketentuan pengaturan organ pelaksana pengawas kepada Peraturan Presiden turut menandakan tergerusnya independensi KPK sebagai lembaga antikorupsi, karena kelembagaan internal KPK dibentuk berdasarkan *political will* presiden. Padahal, masih terdapat opsi lain yang tidak dipilih

⁴⁷ Misalnya dalam Perkap 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Perkara Pidana di Lingkungan Polri tindakan penyidik dan penyidik wajib meminta persetujuan atasan.

⁴⁸ Pasal 14 huruf b KUHAP apabila ada kekurangan pada penyidikan penuntut umum memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik. Pengaturan lebih lengkapnya terdapat dalam Pasal 110 KUHAP.

⁴⁹ Bentuknya mulai dari praperadilan dalam Pasal 1 ayat 10 dan Pasal 77-83 KUHAP hingga perizinan. Misalnya Pasal 33 (1) KUHAP memerintahkan penyidik dalam melakukan penyidikan meminta surat izin ketua pengadilan negeri setempat dapat mengadakan penggeledahan yang diperlukan.

⁵⁰ Pasal 21 ayat (4) UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK.

⁵¹ Pasal 21 ayat (6) UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK.

yakni mengembalikan pengaturan tentang organ Dewan Pengawas pada mekanisme internal KPK yang pada esensinya merupakan *self-regulatory body*.⁵² Nampaknya keinginan eksekutif mengintervensi internal KPK melalui Peraturan Presiden tidak hanya soal organ pelaksana pengawas. Pelaksanaan tugas supervisi KPK kepada kepolisian dan kejaksaan juga diatur dengan Peraturan Presiden.⁵³ Seharusnya hal ini selesai diatur dalam UU KPK. Adapun teknisnya diserahkan melalui pengaturan internal KPK.

Kedua, berdasarkan Pasal 69 A ayat (1) ketua dan anggota Dewan Pengawas untuk pertama kalinya ditunjuk dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia. Pasal ini sekaligus menjadi bukti pelemahan independensi KPK dengan jalan memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menunjuk Dewan Pengawas pada pertama kali. Monopoli kewenangan yang hanya terletak pada Presiden tersebut membuka peluang masuknya figur-figur yang sesuai dengan keinginan dan kepentingan Presiden. Meskipun Presiden Joko Widodo menunjuk figur-figur *prominent* dan *reputable*, hal itu tidak dapat menjadi alasan pembenar adanya kewenangan absolut Presiden dalam penempatan personel di KPK.⁵⁴ Tidak ada jaminan Presiden memilih Dewan Pengawas tanpa kepentingan personal. Hal ini nyata bertentangan dengan prinsip rekrutmen lembaga antikorupsi yang independen.

Proses rekrutmen Dewan Pengawas untuk pertama kali sebagaimana diatur UU No 19 Tahun 2019 menunjukkan besarnya keinginan untuk mengontrol dan memengaruhi KPK. Robert Gregory berpendapat bahwa *anti-corruption agency* (ACA) yang efektif memiliki independensi *de facto* dan imparialitas operasional yang tinggi. Jika tidak memiliki independensi secara politik maka imparialitasnya juga terancam karena akan ada terlalu banyak ruang untuk pengaruh politik partisan atau kontrol terhadap aktivitas sehari-hari lembaga tersebut.⁵⁵

Membaca Pasal 69 A ayat (1) tidak dapat berhenti pada sekadar penunjukkan Dewan Pengawas saja. Pasal 69 A ayat (1) juga memiliki efek domino, karena yang ditunjuk oleh Presiden tersebut membangun pondasi

⁵² *Self regulatory body/agencies* memiliki kewenangan kelembagaan untuk membentuk aturan sendiri. Lihat: Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.* h.2.

⁵³ Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2019.

⁵⁴ Ketua dan anggota Dewan Pengawas terdiri dari Tumpak Hatarongan Panggabean (Ketua), dengan anggota Artidjo Alkostar, Albertina Ho, Harjono, dan Syamsudin Haris. <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1435-selamat-datang-5-nakhoda-baru-dan-dewan-pengawas> diakses 1 November 2020.

⁵⁵ Robert Gregory, "Political Independence, Operational Impartiality, And The Effectiveness Of Anti-Corruption Agencies," *Asian Education and Development Studies*, vol. 4, No. 1, 2015, h.129.

awal perihal tugas Dewan Pengawas sebagaimana diatur oleh UU No. 19 Tahun 2019. Dewan Pengawas ini menentukan cara kerja Dewan Pengawas berikutnya karena memiliki kewenangan menyusun kode etik dan mekanisme penegakannya, serta membuat mekanisme atau prosedur perizinan seperti penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan.

3) Status kepegawaian KPK sebagai ASN

Sebelum reivisi, pegawai KPK menurut Pasal 24 ayat 2 UU Nomor 30 Tahun 2002 adalah warga negara Indonesia yang karena keahliannya diangkat sebagai pegawai KPK. Pada ayat (3) dimuat mengenai syarat dan tata cara pengangkatan pegawai KPK diatur lebih lanjut dengan Keputusan KPK. Norma ini menunjukkan independensi KPK dalam bidang kepegawaian sebagaimana prinsip lembaga negara independen dan lembaga antikorupsi. Pengaturan melalui Keputusan KPK juga menunjukkan ciri *self-regulatory body*.⁵⁶

Revisi UU KPK menjadi titik balik manajemen sumber daya manusia di KPK. Status pegawai KPK menjadi ASN.⁵⁷ Pegawai KPK merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia.⁵⁸ Adapun ketentuan mengenai tata cara pengangkatan Pegawai KPK dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁹ Artinya kepegawaian KPK telah tunduk sepenuhnya kepada peraturan mengenai ASN.

Dalam waktu dua tahun setelah UU Nomor 19 tahun 2019, pegawai KPK yang belum berstatus sebagai ASN dapat diangkat menjadi ASN.⁶⁰ Hasil revisi ini berbeda jalan dengan petunjuk UNODC yang mengarahkan independensi personalia lembaga antikorupsi. Statusnya sebagai ASN semakin menempatkan personalia KPK rentan terhadap kontrol atau pengaruh pemerintah.

Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Kewenangan Presiden kemudian didelegasikan kepada Kemenpan RB, LAN, BKN, dan KASN sesuai tupoksi masing-masing.⁶¹

⁵⁶ Lihat: Zainal Arifin Mochtar, *loc.cit.* h.2.

⁵⁷ Pasal 1 angka 6, pasal 24 ayat 2 UU Nomor 19 tahun 2019.

⁵⁸ Pasal 24 ayat (2) UU Nomor 19 tahun 2019.

⁵⁹ Pasal 24 ayat (3) UU Nomor 19 tahun 2019.

⁶⁰ Pasal 69 C UU Nomor 19 tahun 2014.

⁶¹ Pasal 25 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Mengubah pegawai KPK menjadi ASN memiliki implikasi serius. Seluruh aspek manajemen kepegawaian mulai dari perencanaan, pengadaan, pendidikan, promosi, mutasi, demosi akan berada pada kontrol pemerintah. Manajemen personalia KPK akan dipengaruhi dan sangat bergantung kepada lembaga pemerintah. Misalnya dalam pengadaan pegawai, BKN akan punya kewenangan menentukan. Sebagai ilustrasi, jika KPK menginginkan untuk menambah jumlah penyidik melalui rekrutmen, maka pertimbangan teknis formasi dan pengadaan merupakan kewenangan BKN.⁶²

KPK tidak bisa lagi memiliki independensi untuk memproyeksikan kebutuhan penyidiknya sendiri. Tidak ada jaminan kebutuhan personalia bidang penindakan KPK akan dipenuhi oleh pemerintah. Bisa jadi justru pemerintah akan memenuhi bidang pencegahan, area yang tidak membahayakan bagi para penyelenggara negara.

Demikian juga mengenai pendidikan dan pelatihan, maka perencanaan, standar pedoman, pengawasan, pembinaan, dan sertifikasinya terdapat kewenangan LAN.⁶³ KPK tidak bisa lagi mandiri merencanakan dan melaksanakan pendidikan bagi para pegawainya.

Sedangkan dalam etik, bagi pegawai KPK juga berlaku kode etik dan kode perilaku ASN. Dalam hal penegakan etik terdapat ketidakpastian hukum. Menurut asal 37 B ayat (1) huruf d dan e UU No 19 tahun 2019 tentang KPK, kewenangan penegakan etik KPK merupakan kewenangan Dewan Pengawas. Namun, mengingat pegawai KPK juga merupakan ASN, maka KASN sebagaimana diatur Pasal 32 UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN juga memiliki kewenangan penegakan etik ASN.

Dalam bidang penindakan, kemungkinan timbulnya hambatan juga mungkin terjadi. Pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK yakni para penyelenggara negara memiliki pengaruh terhadap kepegawaian KPK sebagaimana dicontohkan di atas. Setidaknya, meminjam bahasa MK, sangat mungkin timbul keragu-raguan kepada para pegawai KPK ketika akan melakukan penindakan terhadap pihak yang memiliki pengaruh terhadap kepegawaian KPK.

⁶² Pasal 47 huruf b UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

⁶³ Pasal 44 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

4) Status penyelidik dan penyidik.

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

Apabila dilakukan analisis, sesungguhnya status penyidik KPK menjadi ASN, tidak otomatis menjadikan mereka sebagai PPNS. Penyidik KPK diatur tersendiri dalam UU KPK tanpa penyebutan secara eksplisit sebagai PPNS. Sedangkan KPK memiliki kewenangan koordinasi terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan.⁶⁴ Ruang lingkup kewenangan koordinasi juga mencakup penindakan, yaitu dilakukan dengan mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.⁶⁵ KPK juga memiliki kewenangan supervisi terhadap kepolisian dan kejaksaan.⁶⁶ Kewenangan supervisi tersebut dalam bentuk melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap kepolisian dan kejaksaan terkait tugas pemberantasan korupsi.⁶⁷

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

Pada persoalan status penyidik, status PPNS jelas tidak berdasar. Namun, revisi UU KPK masih menyisakan persoalan bagi penyidik KPK. Persyaratan penyidik dan penyelidik KPK harus mengikuti pendidikan yang

⁶⁴ Pasal 6 huruf b UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

⁶⁵ Pasal 8 huruf a UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

⁶⁶ Pasal 6 huruf d UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

⁶⁷ Pasal 10 ayat 1 UU No 19 Tahun 2019 tentang KPK.

diselenggarakan bekerja sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan.⁶⁸ Ini merupakan pintu campur tangan lembaga lain yang demikian tidak perlu, sehingga independensi KPK dalam personalia justru semakin tergerus.

Seharusnya pendidikan bagi penyelidik dan penyidik KPK diserahkan sepenuhnya kepada KPK demi menjamin independensi. Bahwa pada praktiknya KPK bisa berkerja sama dengan kepolisian, kejaksaan, lembaga lain, ataupun lembaga penegak hukum dari luar negeri hal tersebut harus dikembalikan kepada kebutuhan KPK. Sejarah pembentukan KPK tidak lepas dari situasi penegak hukum yang sarat persoalan dan belum efektif dalam memberantas korupsi. Namun, saat ini justru KPK ditempatkan dalam pengaruh institusi penegak hukum lain, dalam hal ini kepolisian dan kejaksaan.

KESIMPULAN

Independensi merupakan sifat paling penting yang dibutuhkan oleh lembaga pemberantas korupsi. Tujuannya untuk membebaskan lembaga pemberantas korupsi dari pengaruh kekuasaan lainnya. Tanpa independensi lembaga pemberantas korupsi, pemberantasan korupsi di negara yang tingkat korupsinya masih tinggi sulit dilakukan secara efektif dan efisien. Korupsi sebagai kejahatan luar biasa banyak dilakukan oleh elit politik dan para pemegang kekuasaan yang memiliki pengaruh besar, termasuk aparat penegak hukum. Pemberian independensi kepada KPK ditujukan untuk dapat menghilangkan keragu-raguan KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya memberantas korupsi, khususnya ketika berhadapan dengan para pemegang kekuasaan.

Perubahan kedua UU KPK melalui UU Nomor 19 tahun 2019 mengakibatkan semakin tergerusnya independensi KPK. Prinsip-prinsip independensi berdasarkan konsep *state independent agencies* dan *anti-corruption agencies* semakin hilang. Beberapa pokok perubahan menunjukkan dengan jelas hilangnya independensi KPK. Antara lain penempatan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, kehadiran dan pengangkatan Dewan Pengawas, status pegawai KPK sebagai ASN, dan status penyelidik dan penyidik KPK. Implikasinya KPK tidak lagi bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya.

Tanpa independensi, eksistensi KPK semakin tidak relevan. Sebab Presiden sudah membawahkan dua lembaga penegak hukum pemberantas korupsi lainnya,

⁶⁸ Pasal 43 A dan Pasal 45 A UU Nomor 19 tahun 2019.

yakni kepolisian dan kejaksaan. Membuat KPK semi independen dengan terus berada pada pengaruh kekuasaan eksekutif merupakan bentuk penundukan. Pemberantasan korupsi yang efektif tidak bisa diharapkan pada lembaga antikorupsi yang ditundukkan tersebut. Pilihan kebijakannya menjadi jelas, independensi KPK perlu kembali diberikan melalui perubahan UU Nomor 19 tahun 2019.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Indrayana, Denny, 2016, *Jangan Bunuh KPK*, Malang: Cita Intrans Selaras
- Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Depok: Rajagrafindo Persada
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1998

Jurnal

- Datla, Kirti and Richard L. Revesz, 2012, "Deconstructing Independent Agencies and Executive Agencies." *Cornell Law Review*. Vol. 98, : 769.
- de Sousa, Louis 2010, "Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime, Law, and Social Change*, Vol 53, Issue 5
- Gregory, Robert, 2015, "Political Independence, Operational Impartiality, And The Effectiveness Of Anti-Corruption Agencies," *Asian Education and Development Studies*, vol. 4, No. 1, h.125-142
- Kurnia, Titon Slamet, 2020, *Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi*

Nomor 36/PUU-XV/2017, Jurnal Konstitusi, Volum 17, Nomor 1, Maret hlm. 130-156

Meagher, Patrick, 2005, "Anti-Corruption Agencies: Rhetoric Versus reality", he Journal of Policy Reform, Vol. 8 No.1, Maret, h.69-103

Nesti, Giorgia, 2018, "Strengthening The Accountability Of Independent Regulatory Agencies: From Performance Back To Democracy." *Comparative European Politics* Vol 16.3, 464-481.

Quah, John S.T. 2007, "Anti-Corruption Agencies In Four Asian Countries: A Comparative Analysis", *International Public Management Review*, Vol. 8, Issue 2, h.73-96

Artikel Esai

Mochtar, Zainal Arifin, 2018, *Putusan yang Kompromistis*, Kompas, 12 Februari

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Perundang-Undangan

UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981/76)

UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2)

UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67)

UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6)

UU Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197)

Perkap 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 429)

Deklarasi

Komisi Pemberantasan Korupsi, et all, 2012, *Jakarta Statement on Principle for Anticorruption Agencies*, Jakarta, 26-27 November

Internet

Transparency International, 2018, Transparency International's Anti-Corruption Agency Assessment Tool And The Jakarta Principles, https://www.transparency.org/files/content/activity/2018_Jakarta_Principles_and_TI_ACA_Tool.pdf, diunduh 26 September 2020

United Nations, 2020, Colombo Commentary On The Jakarta Statement On Principles For Anti-Corruption Agencies, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf, diunduh 28 September 2020

United Nations, 2009, "Technical Guide To The United Nations Convention Against Corruption, https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf, diunduh 27 September 2020

Komisi Pemberantasan Korupsi, <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>. diakses 1 November 2020

Komisi Pemberantasan Korupsi, <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1435-selamat-datang-5-nakhoda-baru-dan-dewan-pengawas> diakses 1 November 2020