

BAB II

**ANALISIS *RATIO LEGIS* PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KOMISI
PEMBERANTASAN KORUPSI UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN
2019 TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN
2002**

**2.1 *Ratio Legis* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi
Pemberantasan Korupsi**

Ratio legis merupakan alasan atau tujuan pada pertimbangan mengapa adanya ketentuan atau aturan tersebut pada undang-undang.²⁰ *Ratio legis* pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua Undang-Undang KPK adalah :

- Menimbang : a. bahwa untuk terciptanya rakyat adil, makmur, serta sejahtera atas dasar pada Pancasila serta UUD RI 1945, maka perlu menata negara agar bersih tanpa adanya KKN;
- b. bahwa kepolisian, kejaksaaan KPK sebagai lembaga yang mengatasi kasus pidana korupsi perlu ditingkatkan sehingga bisa ber guna dan sukses pada usaha pembasmian korupsi atas dasar pada asas kesetaraan kewenangan dan perlindungan terhadap HAM;
- c. bahwa dalam menjalankan fungsi dari KPK perlu untuk terus dikembangkan dari cara mencegah dan memberantas pidana

²⁰ https://issuu.com/dosenhukum/docs/dyah_penelitian_hukum

- korupsi yang ekstensif serta berintegritas dengan tidak melupakan penghargaan pada HAM berdasarkan peraturan undang-undang;
- d. bahwa adapun dari ketentuan yang mengatur KPK telah di atur sebagaimana pada Undang-Undang KPK yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang kini telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan ketatanegaraanyang ada, perkembangan hukum, dan kebutuahn masyarakat sehingga Undang-Undang tersebut perlu direvisi;
- e. bahwa atas dasar pada pertimbangan yang dimaksud pada huruf a, b, c, d, perlu membentuk Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;²¹

Jadi dalam *ratio legis* pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyimpulkan bahwa alasan diubahnya undang-undang KPK yang lama karena sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan ketatanegaraanyang ada, perkembangan hukum, dan kebutuahn masyarakat sehingga Undang-Undang tersebut perlu diubah..

²¹ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

2.1.1 *Ratio Legis* pada Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Ratio legis pada Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019 tentang diubahnya KPK. Berdasa pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan yuridis atau *ratio legis* ialah pertimbangan atau alasan mengapa yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.²²

Ratio legis berhubungan pada masalah hukum padan substansi atau materi yang diatur hingga perlu dibuat peraturan perundang-undangan yang baru. Adapun persolan hukum tersebut antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Jika pengertian mengenai *ratio legis* tersebut dikaitkan pada rancangan undang-undang nomor 19 tahun 2019 tentang KPK, maka berarti terdapat beberapa ketentuan tentang KPK yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan. Contohnya : ketentuan mengenai kewenangan penyadapan yang dimiliki KPK

²² <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20191021-094736-2809.pdf>

tanpa adanya prosedur penyadapan yang diatur dalam UU KPK dikhawatirkan dapat melanggar hak asasi manusia. Selain itu, dengan adanya penyidik KPK yang berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam melaksanakan kewenangannya.

Sehingga berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka perlu dilakukan perubahan pada undang-undang KPK yang lama. Pada unsur yuridis, RUU Undang-undang nomor 19 tahun 2019 menggambarkan bahwa aturan tersebut dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan Undang-undang KPK yang baru tersebut. RUU Perubahan UU KPK dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat dengan tetap berdasar pada konsep-konsep yang terkandung dalam --- *criminal justice sistem*.

Criminal justice sistem atau Sistem Peradilan Pidana (SPP) merupakan suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Menurut Roby Arya Barata bahwa Independensi politik merupakan alasan utama mengapa untuk dipertahankannya KPK untuk permanen dan terpisah dari pengaruh kekuasaan lain. Inilah yang sulit dimiliki oleh institusi kepolisian dan Kejaksaan. Bagaimanapun kedua lembaga ini merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif, dan karena itu sulit melepaskan diri. Lain halnya dengan suatu *state auxiliary* seperti Komisi Anti Korupsi yang dapat dengan mudah didesain terpisah dan independen dari kekuasaan eksekutif. Namun karena intervensi politik. Bahayanya di tangan pemerintah atau pemimpin politik yang korup, lembaga

tersebut bisa dijadikan senjata yang ampuh untuk menekan lawan politik dan mendistorsi proses penegakan hukum. Perlindungan terhadap intervensi politik inilah yang sepenuhnya belum dimiliki KPK Indonesia.²³

Pada pasal 3 Undang-undang KPK yang baru, KPK kini lembaga yang masuk dalam rumpun eksekutif namun dalam menjalankan kewenangannya bersifat independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Mengutip keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Humphrey's executor vs United States*, Asimow berpendapat bahwa yang dimaksud independen berkaitan erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh Presiden, karena jelas tegas merupakan bagian dari eksekutif.²⁴

2.2 Konsep Lembaga Eksekutif

Kekuasaan eksekutif (*executive power*) adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh kepala negara. Kepala negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan dari kepala negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang (badan eksekutif). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan eksekutif.

²³ Roby Arya Barata, "KPK, Dibubarkan atau Diperkuat?", <http://m.antikorupsi.org/?q=node/11777>, diakses 18 Juni 2011

²⁴ Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*, Majalah Hukum Nasional (Jakarta: BPHN, 2008), hal. 69-70.

2.2.1 Teori Kekuasaan Eksekutif Menurut Montesquie

Pembagian atau pemisahan kekuasaan sering dikenal dengan istilah “*trias politica*”. Konsep trias politica dikemukakan oleh Montesquieu (Filsuf Prancis-1748), dimana trias politica berasal dari bahasa Yunan “*tri*” yang berarti tiga, “*as*” yang berarti poros/pusat, dan “*politica*” yang berarti kekuasaan. Adapun definisi dari trias politica adalah suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu : legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Menurut Montesquie kekuasaan eksekutif harus berada di tangan individu, atau seorang raja atau penguasa. Kekuasaannya yang berdiri sendiri dan terpisah dari kekuasaan manapun baik yudikatif maupun legislatif, dibuat terpisah supaya dapat berjalan dengan baik.²⁵

Dari uraian di atas Montesquie mengatakan bahwa kekuasaan eksekutif itu ada pada presiden atau raja. Kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan kabinetnya yang tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau badan perwakilan rakyat. Karena presiden dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Sehingga dapat disimpulkan kekuasaan eksekutif menurut konsep Montesquie adalah

²⁵ Montesquieu, *The Spirit OF The Laws* Dasar-Dasar Ilmu Hukum Dan Ilmu Politik, (Bandung : Nusa Media), H. 187.

kekuasaan eksekutif menjalankan tugas dari undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen untuk rakyat.

2.2.2 Tugas dan Fungsi Lembaga Eksekutif di Indonesia

Seperti yang dijelaskan diatas, bahwa kekuasaan eksekutif bertugas dan berfungsi untuk menjalankan peraturan, kebijakan, dan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun ternyata tugas dan kewenangan lembaga atau kekuasaan eksekutif tidak itu saja, antara lain:

1. Menerima dan menjamu duta besar dari negara tetangga yang datang ke Indonesia
2. Melakukan kerjasama dan membuat perjanjian dengan negara lain atas persetujuan perwakilan rakyat.
3. Mengangkat perwakilan negara Indonesia (duta dan konsul) untuk negara-negara sahabat. Duta besar Indonesia ditempatkan di ibu kota negara sahabat, dan konsul merupakan lembaga di bawah kedutaan besar Indonesia di negara lain.
4. Memberikan tanda jasa, gelar, dan tanda kehormatan lainnya pada warga negara Indonesia/asing yang memiliki jasa bagi Indonesia.

2.2.3 Jenis Lembaga Eksekutif

Secara umum, macam-macam lembaga eksekutif sedikitnya terdapat 7 lembaga eksekutif jika ditinjau secara pusat yaitu :

1. Presiden

Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan yang menjalankan kebijakan dan program suatu negara dengan masa jabatan selama 5 tahun untuk satu periode

2. Wakil presiden

Wakil presiden adalah jabatan yang berada dibawah 1 tingkat di bawah presiden yang dapat mengambil alih tugas dan jabatan presiden apabila presiden berhalangan.

3. Menteri

Menteri adalah jabatan politik yang memegang suatu jabatan public secara signifikan dalam pemerintahan yang memimpin suatu kementerian yang umumnya dipimpin dan membantu presiden.

4. Lembaga setingkat menteri

Lembaga setingkat menteri merupakan lembaga hukum berada dibawah presiden. Akan tetapi, mempunyai karakteristik tugas khas yang membutuhkan tata cara pengurus tersendiri. Lembaga setingkat menteri dan terdiri atas sekretaris cabinet, Kejaksaan Agung, Tentara Nasional Republic Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

5. LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen)

LPND hampir sama dengan kementerian departemen, akan tetapi lembaga ini mempunyai tugas dan fungsi yang lebih sempit wilayahnya dan umumnya pimpinan disebut seorang Kepala. LPND yang dikenal di Indonesia beberapa diantaranya Arsip Nasional Republik Indonesia, Badan

Intelijen Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertahanan Nasional, Badan Pusat Statistik dll

6. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara adalah lembaga usaha bernuansa profit yang dikelola oleh negara untuk mencapai keuntungan dalam mengisi kas negara dan membiayai keuangan lembaga-lembaga negara.

7. Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)

Wantimpres adalah dewan yang terdiri 9 orang berfungsi memberikan nasihat kepada presiden dengan suatu permasalahan yang berada dibawah presiden, sesuai pasal 2 UU No.19 Tahun 2006. Pemberian Nasihat yang dilakukan Wantimpres bersifat wajib baik diminta ataupun tidak oleh presiden.

2.3 Konsep Lembaga Independen

Di Indonesia, lembaga negara independen lahir dimulai pada pasca-reformasi. Hal tersebut berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 pra-amandemen, yang kala itu menganut pola pembagian kekuasaan dengan pengertian tidak murni, merujuk pada model *division of powers* yang diajarkan oleh Montesquieu. Dalam pola tersebut, kekuasaan rakyat berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara, yang kemudian memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Namun, kala itu lembaga independen masih belum menemukan tempat pembicaraan dalam format ketatanegaraan ketika perumusan awal UUD 1945. Lembaga-lembaga negara independen mulai bermunculan, khususnya yang

langsung dibentuk oleh presiden, yaitu : Komisi Ombusman Nasional (KON), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), dan beberapa komisi lainnya.

Salah satu penyebab hadirnya lembaga-lembaga independen diatas, adalah karena lembaga negara yang ada kinerjanya tidak memuaskan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2005) mengatakan bahwa “berkembangnya begitu banyak lembaga negara yang bersifat independen tersebut, sesungguhnya mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ konvensional pemerintahan, tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentrakistis dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan. Oleh sebab itu, maka pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi”.

Ketidakjelasan komisi negara di Indonesia menurut Denny Indrayana terutama dikarenakan ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Komisi negara kebanyakan lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, bukan preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan. Lebih detailnya Denny Indrayana mengatakan “komisi cenderung dibentuk karena penguasa melihatnya sebagai suatu kebijakan yang populis, sehingga jika didukung akan menaikkan pamor politik sang penguasa.

Akbatnya, kelahiran komisi negara hanyalah manipulasi dan dagangan elite politik semata, menjauh dari tujuan leluhurnya guna membentuk sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih demokratis, modern dan anti-korupsi”.

Kelahiran organ-organ baru negara, dengan masing-masing tugas dan kewenangannya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan, dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan konstitusionalisme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasi kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak berperilaku sewenang-wenang dan korup. Hal ini seperti dikatakan Lord Acton yaitu “bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, oleh karenanya manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula.

Limitasi kekuasaan sangat erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan (*saparation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*divison of powers*). Meskipun banyak varian penggunaan istilah, semisal *divison of power*, *separation of powers*, *distribution of powers*, dan *allocation of powers*. Menurut Jimly Asshiddie (2009) mengatakan bahwa “ dengan melihat pada penggunaan istilah oleh M.C.J Vile, Colin Munro, Artur Mass, maupun O. Hood Philips menyatakan bahwa pada dasarnya istilah-istilah tersebut memiliki arti yang sama saja, dan sangat bergantung pada konteks pengertian yang dianut”. Jimly mencontohkan ibarat dalam konstitusi Amerika Serikat, yang menggunakan kedua istilah yang jika dikaitkan dengan pengertian oleh Arthur Mass perihal *territorial division of*

powers yang bersifat pemerintah pusat ke negara bagian (*vertical*), dan *capital division of powers* yang bersifat pemisahan kekuasaan antar LEGISLATIF, eksekutif dan yudikatif di tingkat pemerintah federal (*horizontal*).

Isu mengenai pemisahan kekuasaan telah menjadi pembahasan penting dalam penyusunan Konstitusi Amerika Serikat. Dalam *Federalist* No. 47 Tahun 1788, James Madison mengingatkan, bahwa pemusatan kekuasaan pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan penegak undang-undang, dalam satu tangan yang sama hanya akan melahirkan seorang tiran.²⁶ Oleh sebab itu, untuk menghindari situasi tersebut, dijelaskan dalam *Federalist Paper* No. 51 bahwa “*perebutan kekuasaan dapat dihindari dengan pembagian kekuasaan ke dalam departemen-departemen yang jelas dan terpisah-pisah*”, sehingga setiap “departemen” dalam bahasa Madison (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) ini akan menerima sejumlah pengaruh dalam sistem hukum.

Oleh karena itu untuk menghindari kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Konstitusi menjadi instrument dasar yang utama, untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan negara, melalui mekanisme pembagian dan pemisahan kekuasaan (*division and separation of powers*), yang disusun sedemikian rupa, sehingga kekuasaan tidak terpusat dalam satu *polar* tertentu. Kekuasaan dibagi menurut fungsinya, dalam pelaksanaan kekuasaan negara yang disesuaikan dengan sumber, tujuan, penggunaan dan pembatasan kekuasaan itu.²⁷ Pada umumnya, fungsi kekuasaan dibagi menjadi tiga cabang yaitu : yang pertama, fungsi membuat undang-undang (*rulemaking function—legislatif*);

²⁶ William F. Funk DAN Richard H. Seamon, *Administrative Law...* Op.CIT, Hlm. 23

²⁷ Vernon Bogdanor (Editor), *The Blackwell Encyclopedia OF Political Science*, (Cambridge: Blackwell, 1991), Hlm. 142

kedua, fungsi pelaksana undang-undang (*rule application function—executive*); dan yang ketiga, fungsi mengadili para pelanggar undang-undang (*rule adjudication function—judicative*). Selain itu menjalankan otoritas, sesuai dengan teritori masing-masing, ketiga cabang kekuasaan tersebut juga dapat mengimbangi dan mengawasi satu sama lain, bersandar pada prinsip *check and balances* yang menjadi semacam alat control yang merupakan “*instrument of government which limit, restrain and allow for the contrl of the exercise of political powers*”.²⁸

2.3.1 Ciri Komisi Negara Independen

Komisi negara independen dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu:

- (1) badan pengatur dan pengawasan;
- (2) badan pengawas pelayanan publik; dan
- (3) badan yang terlibat dalam *productive activities*.

Yang berfungsi mengatur dan mengawasi hanya ada pada level nasional atau pemerintah federal saja, sehingga sebagaimana di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth of the government*.

Menurut Milakovich dan Gordon ada 6 (enam) ciri khas dari komisi negara independen, yaitu:

- (1) komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kelegial, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif;
- (2) para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya;
- (3) masa jabatan para komisioner relative panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *federal reserve board* di Amerika Serikat;
- (4) dalam pengisian jabatan komisioner pada umumnya dilakukan secara bertahap (*straggered*), yang artinya setiap tahun komisioner bisa berganti secara bertahap dan oleh sebab itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga tersebut, karena periodesesinya tidak mengikuti periodesesi politik kepresidenan;

²⁸ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (New York: New York University Press, 1991), Hlm. 196

(5) jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan suatu mayoritas; dan

(6) keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.²⁹

Zainal arifin mochtar dalam disertasinya merumuskan ada 8 (delapan) karakter komisi negara independen, yaitu:

(1) lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah

(2) proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*, yang artinya melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi *checks and balances*. bisa juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di public untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuasaan politik.

(3) proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya.

(4) 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.

(5) kepemimpinan yang bersifat kelegial dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

(6) bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks.

(7) memiliki kewenangan yang lebih devolutif yakni bersifat *self regulated* yang artinya bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum.

(8) memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang. Dalam artian ada basis legitimasi di situ, meskipun kemudian dibentuk dengan undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.³⁰

2.4 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) identik dengan Independensi

Korupsi adalah masalah utama bangsa kita. Meskipun ada masalah lainnya. Namun korupsi adalah akar masalahnya. Karena seharusnya bangsa kita merdeka tetapi di rampas oleh koruptor. Negara ini telah merdeka, akan tetapi efek pembangunan belum dirasakan oleh banyak warga bangsa, karena korupsi yang merajarela. Segala bidang tidak ada yang terbebas dari korupsi, seperti :

²⁹ Milakovich dan Gordon, halaman 443

³⁰ Ibid, hlm. 58

Pendidikan dikorupsi, kesehatan dikorupsi, biaya ibadah haji dikorupsi, pengadaan pangan dikorupsi.

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia sesungguhnya telah ada sejak tahun 1960-an. Dan diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Akan tetapi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengalami babak baru dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 yang dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, sehingga perlu diadakan revisi pada undang-undang agar lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi (tipikor).

Kemudian Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menetapkan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan Pertimbangan bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas.

Kemudian Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 lagi diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perubahan yang signifikan pada undang-undang baru tersebut, antara lain : ketentuan hukum pembuktian yang semula didasarkan pada prinsip "*negative wettelijke beginsel*" diubah menjadi pembuktian terbalik dan terbatas (*limited reversal of burden of proof*), pengutan lembaga pemberantasan korupsi dengan didirikannya Komisi

Pemberantasan Tindak pidana Korupsi (KPK) berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Amanat pembentukan KPK dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang di undangkan pada 27 Desember 2002.³¹

Kemudian pada tahun 2019 lalu, terjadi perubahan lagi undang-undang KPK menjadi Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi. Alasan diadakan perubahan undang-undang tersebut berdasarkan pada landasan yuridis Rancangan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 dikarenakan terdapat beberapa ketentuan mengenai KPK yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan, contohnya ketentuan mengenai kewenangan penyadapan yang dimiliki KPK tanpa adanya prosedur penyadapan yang diatur dalam UU KPK dikhawatirkan dapat melanggar hak asasi manusia. Selain itu, dengan adanya penyidik KPK yang berasal dari Kepolisian dan Penuntut KPK yang berasal dari Kejaksaan dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka perlu dilakukan perubahan atas Undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.dalam unsur yuridis, RUU tentang perubahan atas UU KPK menggambarkan bahwa peraturan tersebut dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan UU KPK yang ada. RUU perubahan UU KPK dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan rasa

³¹ Ibid, Hlm.3

keadilan masyarakat dengan tetap mendasarkan pada konsep-konsep yang terkandung dalam-*criminal justice sistem*.

Istilah komisi negara menurut Asimow sebagai: “units of government created by statutes to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent”³² yang artinya (bagian dari pemerintahan yang dibentuk oleh undang-undang untuk melaksanakan tugas tertentu dalam melaksanakan undang-undang. Sebagian besar lembaga administratif berada di cabang eksekutif, tetapi beberapa lembaga penting bersifat independen). Pendapat dari Asimow sejalan dengan definisi Misiroglu yang mengatakan, komisi negara independen – di Amerika Serikat – adalah lembaga negara federal yang tidak termasuk cabang kekuasaan eksekutif, dan karenanya tidak berada di bawah control presiden.

Berdasarkan uraian diatas, jelaslah bahwa KPK harus makin ditegaskan sebagai lembaga independen. Penguatan dasar hukum kelembagaan, karakteristik sebagai lembaga independen, termasuk pengangkatan dan pemberhentian komisioner. Akan tetapi saat ini KPK kewenangannya yang independen, namun lembaganya eksekutif.

Komisi antikorupsi haruslah independen. Ciri khas dari KPK adalah independensi yang artinya bebas dari pengaruh dan kepentingan lain. Belajar dari pengalaman Singapura dan Hong Kong, Quah berependapat bahwa “ arti pentingnya tidak melibatkan polisi dalam kerja-kerja komisi antikorupsi, utamanya jika masih banyak oknum polisi yang korup.” Selain independen dari

³² Michael R. Asimow, Administrative Law (2002) halaman 1

pengaruh polisi, Quah mewajibkan komisi antikorupsi dalam melaksanakan tugas hariannya terbebas dari pengaruh para pemimpin politik. Karena, Komisi antikorupsi harus dapat melakukan proses hukum yang benar kepada siapapun, tanpa terkecuali, termasuk pada para pemimpin politik dan pejabat senior pemerintah, tanpa merasa terancam atau takut sedikitpun.

Terkait independensi. Maka posisi kelembagaan komisi menjadi penting untuk diperhatikan.³³ Meletakkan pada salah satu cabang kekuasaan cenderung menyebabkan lembaga antikorupsi menjadi tidak independen, sehingga lebih jauh berdampak pada tidak profesionalnya kerja lembaga pemberantas korupsi tersebut. Jika tidak independen, intervensi mudah dilakukan, benturan kepentingan akan menjadi penghambat utama kerja lembaga antikorupsi.

Politik hukum pembentukan KPK dimulai dalam satu tarikan nafas dengan upaya pemberantasan KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), yang merupakan salah satu amanat gerakan reformasi, setelah tumbang rezim Orde Baru. Dimulai dengan lahirnya ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ketetapan tersebut pada pasal 4 nya. Serta pada ketetapan tersebut dirumuskan pula norma pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara, yang dulunya ialah kewenangan KPKPN (Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara), yang keberadaannya sebagai lembaga independen lebih jauh diatur pada UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

³³ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Halaman 70

Pada prosedur hukum tata negara, merubah politik hukum pemberantasan korupsi adalah suatu hal yang tidak otomatis bertentangan dengan konstitusi. Sehingga, menghadirkan dan melenyapkan KPK adalah suatu kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*). Demikian pula, dengan merubah UU KPK atau bahkan menghilangkan KPK, dapat dikatakan sebagai pilihan kebijakan hukum terbuka, dan krenanya tidak bertentangan dengan konstitusi.

Akhirnya, berdasarkan pasal 43 UU No.31 Tahun 1999 itu, maka lahirlah UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun terlambat dari batas waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak UU 31/1999 di undangkan.

Jika dihitung dari diundangkan KPK pada tanggal 27 Desember 2002 hingga kini, rentang keberadaan KPK tersebut. Sudah cukup efektif untuk dilakukan evaluasi kelembagaan KPK. Dan memikirkan bagaimana desain KPK untuk disesuaikan pada masa kini. Karena saat ini sudah berkembang berbagai macam scenario kelembagaan KPK, seperti bagaimana yang sekarang ada, KPK dengan kewenangan yang terbatas, sehingga KPK perlu diperkuat lagi eksistensinya.

Sebagai pasangan dari UU antikorupsi, sejarah politik hukum pemberantasan korupsi juga menghadirkan lembaga khusus antikorupsi. Seluruh era pemerintah, dari orde lama, orde baru hingga era reformasi, mempunyai rekam sejarah kelembagaan antikorupsi.

2.5 Komisioner pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisioner merupakan istilah dalam suatu kelembagaan ataupun organisasi maupun orang yang ditunjuk untuk bertanggung jawab menjalankan

tugas dalam sebuah komisi. Unsur dalam komposisi komisioner KPK menjadi suatu perdebatan yang menarik sejak dibentuknya lembaga anti korupsi. Sudah menjadi topik klasik, debat ihwal tentang pimpinan KPK menjadi isu hukum yang paling sering dibicarakan dari panitia seleksi (pansel) diumumkan oleh Presiden Jokowi. Topik tersebut menjadi terasa menarik sejak masuk pada fase paling krusial yaitu memilih delapan calon dari Sembilan belas pelamar yang lolos menjadi tahapan interview.

Merujuk pada persoalan komisioner KPK sebenarnya sudah terjawab oleh para calon hasil dari panitia seleksi dan dari hasil uji kelayakan dan kepantasan di Komisi III DPR. Akan tetapi ihwal masih memperdebatkan komposisi dari komisioner KPK. Karena dirasa seperti disengaja muncul untuk diubah dengan maksud untuk mengganggu konsentrasi Pansel KPK dalam menghasilkan calon terbaik.

Ratio legis pembentuk undang-undang menolak keharusan wakil instansi tersebut dapat dilacak rumusan pasal 21 ayat 4 pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang mengatakan bahwa pimpinan KPK ialah penyidik dan penuntut umum. Dengan melekatnya posisi tersebut, dibentuknya undang-undang nomor 30 tahun 2002 dengan jelas menganggap komisioner berarti tidak harus dari kepolisian ataupun kejaksaan. Sehingga siapa saja dapat menjadi pimpinan KPK untuk menjadi penyidik dan penuntut umum, persyaratan komisioner KPK dapat ditinjau pada pasal 29 ayat 4 undang-undang nomor 30 tahun 2002. Bahwa pimpinan KPK berijazah sarjana hukum atau sarjana lain dengan memiliki pengalaman minimal 15 tahun pada bidang hukum, ekonomi, keuangan, maupun

perbankan sehingga dengan jelas tidak menyebutkan bahwa pimpinan KPK harus berasal dari Kejaksaan ataupun Kepolisian.

Kemudian pada pasal 29 ayat 9 undang-undang nomor 30 tahun 2002 menyatakan bahwa saat menjadi pejabat peimpinan KPK maka harus melepaskan jabatannya baik structural ataupun lainnya. Termasuk jabatan penuntut umum yaitu kepolisian ataupun kejaksaan harus dilepaskan.

Adapun pendapat lain yang tidak sependapat, yang mengharuskan komisioner KPK dari Kepolisian ataupun kejaksaan karena dengan alasan untuk teknis penanganan perkara. Pada tahun 2015 dibentuknya panitia seleksi pimpinan KPK. Dua lembaga atau institusi penegak hukum mulai menjalankan *psy-war*.

Akhirnya sebelum diumumkan delapan pimpinan yang lolos seleksi kepada Presiden, panitia seleksi harus berhenti beranggapan bahwa komisioner KPK harus dari kepolisian ataupun kejaksaan. Dasar pemilihan calon tidak berdasarkan pada instansi, akan tetapi berdasarkan calon terbaik yang berdasarkan kriteria dan SOP yang ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka panel tak sulit untuk memnetukan calon berdasar pada unsur lembaga penegak hukum. Dengan arti lain, maka panel dapat mimilih calon diluar atribut dan latar belakang calon. Akan tetapi tetap mempertimbangkan integritas moral, independensi, bebas konflik kepentingan, serta mempunyai keberanian untuk memberantas korupsi.