

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga negara adalah “lembaga pemerintahan (*civilized organization*) yang dibentuk oleh negara untuk melaksanakan fungsi negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan negara”. Ada lembaga negara yang dibentuk dan diberikan kewenangan oleh UUD, ada yang dibentuk atas perintah UUD (organ UUD), ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, serta lembaga negara yang dibentuk melalui keputusan presiden. Maka dari itu, secara konseptual, tujuan dari dibentuknya lembaga-lembaga negara yaitu untuk menjalankan fungsi negara dan juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Sedangkan, secara praktis, fungsi lembaga negara untuk melaksanakan dasar atau ideologi negara dalam mencapai tujuan.¹ Adapun tugas dan wewenang lembaga negara antara lain:²

1. Membantu menjalankan roda pemerintahan negara.
2. Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya.
3. Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis.
4. Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya.
5. Menjadi sumber inspiratory dan aspirator rakyat.
6. Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menganut asas *triaspolitika*.

Hal ini ditunjukkan dengan terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara

¹ Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 195-196.

² *Ibid.*, hlm. 197.

Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disebut UUD 1945), dimana terjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam artian kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi, yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).³ Pada intinya, pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa.⁴ Diuraikan oleh Munir Fuadi, kata “*checks*” yaitu suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan kata “*balances*”, merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.⁵

Lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari pemisahan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Oleh sebab itu kemudian, lahirlah lembaga-lembaga negara yang bekerja di bawah sistem masing-masing cabang kekuasaan.⁶ Salah satunya adalah yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*).⁷

³ Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen*. Jakarta: PT Grafindo Persada. hlm. 29-30.

⁴ Gunawan A Tauda. 2012. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: GENTA Press. hlm. 43.

⁵ *Ibid.*, hlm. 44.

⁶ Zainal Arifin Mochtar. *Op.cit.*, hlm. 30.

⁷ Gunawan A Tauda. *Op.cit.*, hlm. 60.

Dalam perkembangannya, muncul lembaga-lembaga negara baru yang dikategorikan sebagai lembaga negara independen sebagai akibat dari ketidakpercayaan atas lembaga yang sudah ada.⁸ Di Indonesia, kehadiran lembaga negara independen semakin banyak setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Berbagai lembaga negara independen tersebut tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa diantaranya berdiri atas amanat konstitusi, namun ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden.⁹ Lembaga-lembaga negara independen tersebut selanjutnya dikategorikan sebagai lembaga negara tersendiri yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya.¹⁰ Kelahiran lembaga-lembaga baru negara, dengan masing-masing tugas dan kewenangannya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara yang berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional.

Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul "Hukum Tata Negara Indonesia" menguraikan 8 (delapan) Lembaga Negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), dan

⁸ Zainal Arifin Mochtar. *Op.cit.*, hlm. 32.

⁹ Meksasai Indra. 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Refika Aditama. hlm.161.

¹⁰ Zainal Arifin Mochtar. *op.cit.* hlm. 2.

Komisi Yudisial (KY).¹¹ Dalam perkembangannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan negara muncul lembaga-lembaga baru yang bersifat independen. Menurut Zainal Arifin Mochtar, setidaknya ada 8 (delapan) ciri Lembaga Negara Independen di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, yaitu bukan cabang kekuasaan utama, pemilihan pimpinan dengan seleksi, pemilihan dan pemberhentian berdasarkan aturan, proses deliberasi kuat, kepemimpinan kolektif dan kolegial, kewenangan *devolutif* untuk *self regulated*, dan legitimasi dari undang-undang. Ada 7 (tujuh) Lembaga Negara yang secara khusus dikaji dalam buku tersebut, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Dewan Pers, Komisi Ombudsman, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Yudisial (KY).¹²

Pada tulisan ini penulis akan membahas mengenai lembaga negara Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya akan disebut KPK). Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK adalah: "*Lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun*"¹³ dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Independen berarti bahwa KPK dalam melaksanakan tugas dan

¹¹ Ni'matul Huda. 2010. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 152-212.

¹² Marwan Mas *Op. Cit.*, hlm. 198.

¹³ Ermansjah Djaja. 2016. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 182.

kewenangannya tidak memihak kepada lembaga atau institusi atau orang-orang tertentu. Tujuan dibentuknya lembaga KPK yaitu meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.¹⁴

Korupsi tidak lagi merupakan masalah lokal, tetapi merupakan fenomena internasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan ekonomi, yang menjadikan kerjasama internasional untuk mencegah dan mengendalikannya.¹⁵ Hal ini merupakan latar belakang dari diadakannya *United Nations Convention Against Corruption* (selanjutnya disebut UNCAC), pada tahun 2003. Indonesia turut melakukan kerjasama internasional ini. Kerjasama tersebut diwujudkan oleh Indonesia dengan meratifikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

UNCAC telah memberikan 32 rekomendasi kepada Indonesia untuk KPK dalam rangka mencegah dan mengendalikan korupsi di Indonesia. Salah satunya yaitu mengenai independensi KPK terkait kedudukannya dalam pelaksanaan, tugas, dan wewenangnya. Sementara pada Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa KPK adalah lembaga negara dalam rumpun

¹⁴ Rodliyah dan Salim HS. 2017. *Hukum Pidana Khusus Unsur Dan Sanksi Pidananya*. Depok : PT RajaGrafindo Persada. hlm. 43.

¹⁵ *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), 2003.

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

Dalam *dissenting opinion* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) dengan Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 oleh empat orang hakim konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi I Gede Palguna, Hakim Konstitusi Suhartoyo, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra, yang menyatakan bahwa:

“Secara teoritis membuat perbedaan antara lembaga negara yang secara tradisional dibedakan menjadi tiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika (yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dengan lembaga yang disematkan status “independen” dalam perkembangan teori hukum tata negara modern (*modern constitutional law theory*). Organ negara (*state organs*) yang disematkan status independen karenanya berada di luar ketiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika tersebut. Dalam hal ini, William F. Funk dan Richard H. Seamon mengatakan bahwa lembaga yang disebut independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*quasi executive*”, dan “*quasi judicial*”. Sejalan dengan pendapat tersebut, Jimly Asshidiqie menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Artinya, dengan penyematan posisi “quasi” tersebut, lembaga independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.”¹⁶

Mengikuti perkembangan dalam teori hukum tata negara, sebuah lembaga dikatakan independen bila:¹⁷

1. Posisi independen tersebut dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang;
2. Pengisian pimpinan lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja.
3. Pemberhentian anggota lembaga independen hanya dapat dilakukan berdasarkan oleh sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga yang bersangkutan;
4. Presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan lembaga independen; dan

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-XV/2017.

¹⁷ *Ibid.*

5. Pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*straggled terms*).

Bahwa teori hukum tata negara dan rekaman putusan MK telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang diperjuangkan pada Era Reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.¹⁸

Faktanya, pada saat ini KPK belum menjadi lembaga yang independen hal ini dibuktikan dengan Pasal 37E ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa “Ketua dan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A diangkat dan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam proposal ini adalah :

¹⁸ *Ibid.*

1. Apakah kewenangan yang dimiliki KPK menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempengaruhi kedudukannya sebagai lembaga independen?
2. Mengapa KPK termasuk dalam kekuasaan eksekutif yang merupakan bagian lembaga pemerintah?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui kewenangan yang dimiliki KPK menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempengaruhi kedudukannya sebagai lembaga independen.
2. Untuk mengetahui KPK dalam kekuasaan eksekutif yang merupakan bagian lembaga pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dibedakan menjadi dua macam yaitu:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Agar hasil penelitian dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan terutama dalam bidang ilmu hukum pada umumnya, dan hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Agar hasil penelitian dapat menambah perbendaharaan literatur di bidang hukum, khususnya bahan bacaan hukum tata negara.

- c. Agar hasil penelitian dapat menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam bagian rumusan masalah di atas, yakni mengenai Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - d. Agar hasil penelitian dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti yang ingin mendalami masalah ini secara lebih lanjut.
2. Manfaat Praktis
- a. Agar hasil penelitian dapat memberikan masukan pemikiran bagi para praktisi hukum mengenai Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - b. Agar hasil penelitian dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Yang dimaksud dengan penelitian hukum

normatif adalah penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu suatu penelitian hukum baik bersifat murni maupun bersifat terapan, yang dilakukan oleh seorang peneliti hukum untuk meneliti suatu norma (karena itu disebut normatif) seperti dalam bidang-bidang keadilan, ketertiban, kemanfaatan, dan efisiensi hukum, otoritas hukum, serta norma dan doktrin hukum, yang mendasari diperlakukannya unsur-unsur tersebut kedalam bidang hukum yang bersifat prosedural dan substantif, baik dalam bidang hukum publik maupun dalam bidang hukum perdata.¹⁹ Jadi penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti norma-norma hukum.

Pada jenis penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan, yaitu:

- 1) Pendekatan undang-undang adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.²⁰
- 2) Pendekatan komparatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara, dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.²¹
- 3) Pendekatan historis adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.²²

¹⁹ Munir Fuadi. 2018. *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: PT RajaGrafindo Persada. hlm 130.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm. 97.

²¹ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 166.

²² *Ibid.*, hlm. 165.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang tujuannya agar memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data dari penelitian ini adalah penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan terhadap buku-buku, karya ilmiah, undang-undang, dan peraturan terkait lainnya. Bahan penelitian kepustakaan ini penulis peroleh dari:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b. Buku dan bahan bacaan yang dimiliki

Pada penelitian ini jenis data yang diambil adalah data sekunder. Sebagai sumber datanya yang terdiri atas:²³

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - a) Norma atau kaidah dasar, yaitu pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Peraturan Dasar

²³ *Ibid.*, hlm. 118.

c) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945

d) Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
 2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)
 3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
 4. *United Nations Convention Against Corruption 2003*
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penulis mempelajari sumber dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan dokumen serta artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti. Teknik pengumpulan data tersebut disebut dengan studi dokumen.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis

1. Pengolahan data

Pengolahan data yang dilakukan pada penelitian ini yaitu dengan cara editing, ialah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data melalui proses peneliti dan mengkaji kembali catatan-catatan, berkas-berkas, serta informasi yang dikumpulkan oleh peneliti.

2. Analisis Data

Analisis data penulis lakukan dengan mengolah data sekunder secara deskriptif kualitatif untuk menguraikan dan menjelaskan permasalahan yang terjadi dalam kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

