

**POLITIK HUKUM DAN DAMPAK TERHADAP INDEPENDENSI KPK
AKIBAT DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN
2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI
SKRIPSI**



Oleh:

MUHAMMAD ADDRESS AKMALUDDIN

Nomor Mahasiswa: 16410363

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2021

**POLITIK HUKUM DAN DAMPAK TERHADAP INDEPENDENSI KPK
AKIBAT DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN
2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI
SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

MUHAMMAD ADDRES AKMALUDDIN

Nomor Mahasiswa: 16410363

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

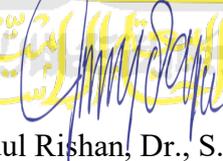
2020



**POLITIK HUKUM DAN DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN
KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002
TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA
KORUPSI**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal 08 Maret 2021

Yogyakarta, 29 Mei 2021
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



Idul Rishan, Dr., S.H., L.L.M.



POLITIK HUKUM DAN DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 08 Maret 2021 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 29 Mei 2021

Tim Penguji

1. Ketua : Muntoha, Dr. Drs., S.H., M.Ag.
2. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
3. Anggota : Saifudin, Dr., S.H., M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Addres Akmaluddin

NIM : 16410363

Adalah benar-benar mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **Politik Hukum dan Dampak Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di

Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkenaan dengan hal di atas (khususnya pernyataan nomor 1 dan 2) saya siap menerima sanksi baik administratif, akademik, maupun pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan melakukan tindakan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat diduga terjadi pada karya ilmiah ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani maupun rohani, dengan sadar dan tanpa tekanan pihak manapun dalam bentuk apapun.

Yogyakarta, 11 Februari 2021

Pembuat pernyataan



(Muhammad Address Akmaluddin)

NIM: 16410363

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Addres Akmaluddin
2. Tempat Lahir : Bantul
3. Tanggal Lahir : 22 Juni 1998
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat : Jejeran Rt. 04, Wonokromo, Pleret, Bantul (55791)
7. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Gholib
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Nur Zuhaidan
Pekerjaan : PNS
8. Alamat Orang Tua : Jejeran Rt. 04, Wonokromo, Pleret, Bantul (55791)
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD N Jejeran
 - b. SMP : SMP N 2 Pleret
 - c. SMA : SMA N 1 Jetis
 - d. Kuliah : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Riwayat Prestasi :
 - a. Juara 3 Debat MPR Regional 2018
 - b. Finalis Karya Tulis Ilmiah UIN LAW FAIR 2019 (UIN Syarif Hidayatullah)
 - c. Finalis delapan besar debat BAWASLU 2019

11. Riwayat Organisasi

- a. Staf Departemen Kompetisi Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (Periode 2017-2018)
- b. Ketua Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (Periode 2018-2019)
- c. Koordinator Komisi B Piala Mohammad Natsir Universitas Islam Indonesia 2020
- d. Staf Peneliti Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

12. Hobi : Olahraga, *gaming*, dan memasak



HALAMAN MOTTO

“Aku hanyalah orang biasa, jadi ku harus berusaha lebih keras daripada yang lainnya”

(M. Addres Akmaluddin)

“Karena itu, ingatlah kamu kepada-Ku niscaya Aku ingat (pula) kepadamu, dan bersyukurlah kepada-Ku, dan janganlah kamu mengingkari (nikmat)-Ku.”

(Q.S. Al-Baqarah : 152)

“Kerjakanlah urusan duniamu seakan-akan kamu hidup selamanya dan laksanakanlah urusan akhiratmu seakan-akan kamu akan mati besok.”

(HR. Ibnu Asakir)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Allah SWT,

Rasulullah Muhammad SAW,

Teruntuk Umi dan Abah serta Kakak tercinta,

Guru dan Dosenku,

Keluarga besarku,

Sahabat-sahabatku,

Keluarga Pusat Studi Hukum FH UII,

Almamaterku Universitas Islam Indonesia

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamualaikum Wr. Wb.

Allhamdulillah, Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Yang Maha Esa, serta *Shalawat* dan salam kita haturkan kepada Nabi besar Muhammad SAW yang telah menuntun kita dari zaman jahiliyah menuju zaman ilmu pengetahuan.

Skripsi dengan judul **“Politik Hukum dan Dampak Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”** ini disusun oleh penulis dalam rangka untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Strata-1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan sebagai bukti bahwa penulis memiliki komitmen untuk menyelesaikan tanggung jawabnya sebagai mahasiswa yang ingin menyelesaikan studi, serta nantinya siap untuk melanjutkan dan mengabdikan kepada masyarakat sesuai dengan disiplin ilmu yang dipelajari dengan jujur dan amanah. Hal ini dilakukan demi mengimplementasikan Catur Dharma Universitas Islam Indonesia, yaitu Pendidikan, Penelitian, Pengabdian Masyarakat, dan Dakwah Islamiah. Penulis sadar bahwa dalam karya tulis ini masih memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik dan saran dari pembaca.

Terselesaikannya karya tulis ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak saat penulisan berlangsung. Oleh karena itu ucapan terima kasih sebesar-besarnya penulis haturkan kepada:

1. Allah SWT, berkat taufiq, rahmat, hidayah-Nya, dan segala nikmat yang tak terhitung jumlahnya, skripsi ini dapat diselesaikan oleh penulis.
2. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M., selaku dosen pembimbing dan guru yang sangat saya hormati. Semoga bapak dan keluarga selalu diberikan perlindungan, kesehatan, kebahagiaan, dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT.
3. Bapak Anang Zubaidy, S.H., M. H., yang memberikan saya kesempatan untuk membantu tim JR UI terhadap Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019, sehingga penulis sangat terbantu dan mendapatkan pengalaman yang tidak dapat tergantikan.
4. Kakak serta guru saya yakni saudar Allan Fatchan G. Wardhana S.H., M.H., yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis.
5. FKPH FH UII yang menjadi tempat berkembang serta keluarga penulis di kampus tercinta.
6. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan seluruh karyawan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang

telah memberikan pelayanan pada mahasiswa dengan baik selama penulis menempuh studi.

8. Kedua orang tua tercinta, yang senantiasa sabar dan teguh untuk memberikan *support* serta mendidik penulis hingga saat ini.
9. Sahabat-sahabat penulis baik dari FKPH, Ta'mir Masjid Al-Azhar, FKPH, dan PMB, yang selalu ada dan membantu penulis dalam hal apapun.

Semoga perjalanan yang ditempuh dapat bermanfaat bagi penulis dan dapat menginspirasi orang lain menuju kebaikan. Semoga Allah SWT memberikan kita perlindungan dan ridho terhadap kita semua .

Billahitaufiq wal hidayah

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 11 Februari 2021

(Muhammad Addres Akmaluddin)

NIM : 16410131

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
LEMBAR ORISINALITAS KARYA ILMIAH	v
CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN	x
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
ABSTRAK	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
F. Tinjauan Pustaka	11
G. Metode Penelitian	17

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN	22
A. Politik Hukum.....	22
B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	28
C. Lembaga Negara Independen	37
D. Masalah dan Mursalah.....	45
 BAB III POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI	 46
A. Politik Hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	48
1. KPK sebagai bagian dari rumpun eksekutif.....	49
2. Kewenangan penyadapan.....	57
3. Kewenangan Penuntutan.....	62
4. Pemberian Kewenangan Menerbitkan SP3.....	64
5. Pembatasan Pelimpahan Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan.....	67
6. Dewan Pengawas KPK	68
7. Memaksimalkan Langkah/Upaya Pencegahan oleh KPK	71

B. Dampak Diundangkannya Perubahan Undang-Undang KPK terhadap independensi KPK.....	75
1. Independensi Kelembagaan	76
2. Due Process of Law	82
BAB IV PENUTUP	87
A. Kesimpulan	87
B. Saran.....	92
DAFTAR PUSTAKA	93



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan rancangan dalam naskah akademik dan norma dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019	72
---	----



ABSTRAK

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, menimbulkan polemik di dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan pembentukan undang-undang tersebut yang tergesa-gesa dan materi muatannya yang kontroversial. Bahwa berdasarkan hal tersebut menarik untuk dikaji terkait politik hukum yang melatar belakangi perubahan Undang-Undang KPK serta bagaimana implikasi perubahan tersebut terhadap independensi KPK. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini bahwa politik hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tercerminkan dalam tujuh aspek. *Pertama*, secara kelembagaan KPK ditempatkan sebagai bagian dari rumpun eksekutif dikarenakan mengindahkan putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 dan 40/PUU-XV/2017 serta agar mudah dilakukana pengawasan sesuai dengan prinsip *check and balances*. *Kedua*, dalam hal penyadapan terdapat penghapusan mekanisme keadaan mendesak dan beralihnya kewenangan pemberian izin penyadapan yang semula dari pengadilan, kemudian diberikan kepada Dewan Pengawas. Hal ini dikarenakan adanya maksud dari pembentuk undang-undang dalam menegakkan prinsip kesetaraan di depan hukum serta perlindungan terhadap privasi subyek penyadapan. *Ketiga*, mempertahankan kewenangan penuntutan yang dimiliki oleh KPK namun harus disertai koordinasi dengan lembaga lainnya. Hal ini dikarenakan pembentuk undang-undang mengacu pada ICAC Hongkong, namun hal yang diambil ialah ruh agar tidak terjadi keswenang-wenangan. *Keempat*, memberikan kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3 sebagai alat kontrol apabila terjadi kesalahan dalam proses penyidikan dan penyelidikan oleh penyidik KPK sehingga lebih menjamin hak asasi manusia dan asas praduga tak bersalah. *Kelima*, pembatasan pelimpahan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap KPK guna memberikan batas yang jelas terkait kasus mana yang harus dan tidak harus ditangani oleh KPK, sehingga KPK dapat fokus kepada kasus korupsi yang seharusnya ditangani olehnya. *keenam*, pembentukan dewan pengawas. Hal ini merupakan implementasi dari Pasal 5 UNCAC yakni kewajiban negara pihak untuk mengembangkan kebijakan anti korupsi yang efektif serta fakta dari pansus angket dalam aspek kelembagaan dan kewenangan, menemukan fakta bahwa pengawasan secara internal tidak efektif dalam mengawasi KPK. *Ketujuh*, pembentuk undang-undang menguatkan fungsi pencegahan KPK dikarenakan dalam beberapa kasus KPK telah menyadari adanya upaya suap terhadap penyelenggara negara namun, KPK justru justru membiarkan hal tersebut hingga terjadi tindakan suap agar KPK dapat melakukan OTT. Terdapat dampak terhadap independensi KPK yang tercermin dalam dua aspek yakni *pertama*, independensi kelembagaan. Bahwa dengan masuknya KPK sebagai eksekutif maka membuka peluang intervensi yang besar oleh kekuasaan. *Kedua*, hadirnya dewan pengawas telah merusak *due process of law* dikarenakan kewenangan memberikan perizinan terhadap penyadapan.

Kata Kunci: Politik hukum, Perubahan Undang-Undang KPK

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara dibentuk untuk menciptakan sebuah tatanan. Tatanan adalah kondisi atau kualitas kehidupan bersama yang ditandai oleh keandalan dan kebermaknaan.¹ Secara sederhana, tatanan merupakan suatu kondisi yang teratur dan siapapun yang merusak keteraturan itu akan ditindak. Bangsa Indonesia telah meletakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar etis legal pembentuk tatanan Negara Indonesia. Tatanan tersebut digambarkan dalam preambule UUD 1945 sebagai cita-cita negara dan diejawantahkan melalui batang tubuhnya. Dalam alenia ke-4 (empat) pembukaan UUD 1945 setidaknya terdapat empat hal yang dapat menjadi parameter terciptanya tatanan yang diharapkan bangsa Indonesia yakni, terciptanya perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia, terciptanya kesejahteraan umum, terciptanya kehidupan bangsa yang cerdas, dan terlaksananya ketertiban dunia. Tatanan yang dicita-citakan ini sering disebut sebagai tujuan negara yang penyelenggaraannya didasarkan pada Pancasila.

Dalam menggapai tatanan, diperlukan suatu politik hukum (*legal policy*). Politik hukum adalah arah hukum yang akan diberlakukan oleh

¹ Bernardinus Herry Priyono disampaikan dalam sidang Mahkamah Konstitusi tanggal 4 Maret 2020.

negara untuk mencapai tujuan negara yang dapat berbentuk pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.² Politik hukum tidak hanya berkuat pada arah resmi tentang hukum yang diberlakukan namun juga menyangkut hal-hal yang terkait dengan arah tersebut seperti politik apa yang melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi, dan permasalahan penegakan apa yang dihadapi.³ Sejalan dengan Mahfud MD, Padmo Wahjono mengartikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari suatu hukum yang akan dibentuk⁴ mencakup dalam proses pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁵

Perjuangan bangsa Indonesia dalam membentuk sebuah tatanan tentu mengalami banyak hambatan. Salah satu hambatan yang paling rumit untuk diatasi adalah tindak pidana korupsi. Tindakan koruptif merupakan tindakan yang berkebalikan dari tatanan. Korupsi merupakan akar dari ketidak teraturan (*chaos*). Tindakan koruptif mengakibatkan hukum menjadi komoditas dan keadilan menjadi barang dagangan⁶, sehingga segala cita tatanan akan runtuh bersamanya. Oleh karenanya, tak heran jika korupsi digolongkan sebagai *extra ordinary crime*. Sebuah konsekuensi dari adanya *extra ordinary crime* adalah penanganan terhadap tindak pidana tersebut harus dengan penanggulangan dan tindakan-tindakan yang luar biasa pula

² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan I, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

³ *Ibid.*

⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160.

⁵ Padmo Wahjono dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed. Revisi, Cetakan kesembilan, Pt. Raja Grafindo, Depok, 2019, hlm., 1-2.

⁶ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 2.

(*extra ordinary enforcement and measure*).⁷ Selain diterbitkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 sebagai *lex specialis*, serta disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahahn *United Nation Cpnvention Againts Corruption (UNCAC)*, 2003, penanganan luar biasa juga dilakukan dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) melalui amanat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁸ Pembentukan KPK didasari atas keadaan institusional kejaksanaan dan kepolisian yang kotor, sehingga tidak ada kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga tersebut untuk menangani kasus korupsi di Indonesia. Oleh karenanya, *trigger mechanism* atau stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien⁹ dan KPK sebagai lembaga pemberantasan korupsi yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun,¹⁰ merupakan *raison d'etre* pembentukan KPK.

Perjalanan KPK sebagai lembaga pemberantas korupsi tentu melewati terjal aral. Meskipun banyak dukungan dari masyarakat, terdapat pula upaya-

⁷ Lilik Mulyadi, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan II, Alumni, Bandung, 2013, hlm. 8.

⁸ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi PemberantasanTindak Pidana Korupsi.

⁹ *Sekilas KPK*, terdapat dalam <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>, diakses tanggal 27 Maret 2020 Pukul 10.00 WIB.

¹⁰ *Ibid.*

upaya pelemahan KPK. Mulai dari kriminalisasi pimpinan KPK, serangan fisik hingga upaya pelemahan melalui *Judicial Review* UUKPK melalui Mahkamah Konstitusi.¹¹ Setidaknya terdapat 14(empat belas) permohonan pengujian terhadap UU KPK. Banyaknya jumlah permohonan terkait UU KPK menandakan bahwa banyak pihak yang merasa dirugikan akibat adanya UU dimaksud. Meskipun kebanyakan permohonan itu ditolak, akan tetapi terdapat beberapa poin-poin yang menarik dalam permohonan-permohonan dimaksud. Dalam Putusan Nomor 006/PUU-1/2003 yang dimohonkan oleh Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggaraan Negara (PKPN) dan 32 anggotanya, Mahkamah menegaskan kewenangan KPK untuk melakukan penyadapan tidak bertentangan dengan konstitusi yang ditegaskan kembali dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Mahkamah juga menyatakan bahwa ketidak berwenangan KPK untuk mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan (SP3) merupakan bentuk pencegahan KPK untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan. Dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang dimohonkan oleh Nazaruddin Sjamsuddin dkk., Mahkamah menegaskan bahwa hadirnya KPK sebagai komisi negara yang bersifat independen merupakan hal yang lazim dan tidak merusak sistem ketatanegaraan. Selanjutnya mahkamah kembali menegaskan bahwa independensi dan kebebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam tugas dan wewenangnya. Menurut Mahkamah hal ini diperuntukkan agar tidak terdapat keragu-raguan dalam

¹¹ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK, ... Op.Cit.*, hlm. 99.

diri pejabat KPK karena pihak-pihak yang paling potensial diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK adalah penyelenggara negara dan aparat penegak hukum. Selanjutnya Putusan Nomor 19/PUU-V/2007 Mahkamah menyatakan bahwa persyaratan untuk dapat diangkat menjadi pimpinan KPK yang mengharuskan memiliki gelar sarjana dan pengalaman bukan merupakan suatu tindakan yang diskriminatif. Kemudian dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 Mahkamah memutuskan bahwa KPK adalah bagian dari rumpun eksekutif. Berdasarkan kutipan Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat beberapa hal yang dapat digaris bawahi antarlain, KPK sebagai lembaga yang independen merupakan suatu kelumrahan, alasan tidak diberikannya kewenangan untuk memberikan SP3 adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan KPK, syarat yang cukup tinggi untuk menjadi pimpinan KPK bukanlah hal yang diskriminatif dan KPK adalah bagian dari rumpun eksekutif. Hal-hal tersebut menjadi menarik menilik perubahan UU KPK melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi PemberantasanTindak Pidana Korupsi. Perubahan UU dimaksud memicu kontroversi di tengah masyarakat (perubahan UU KPK). Pasalnya beberapa hal dari UU dimaksud kontras dengan putusan-putusan di atas. Beberapa hal yang memicu kontroversi antarlain, hadirnya dewan pengawas KPK, kedudukan KPK dalam rumpun eksekutif dan independensi KPK, kewenangan pemberhentian penyidikan dan/atau penuntutan, persyaratan

menjadi komisioner, hingga status pegawai KPK.¹² Selain itu, manuver politik yang dilakukan pemerintah dan DPR (periode 2014 s.d 2019) di penghujung masa jabatannya tersebut dirasa terlalu cepat dan dadakan sehingga secara formil, pembentukan perubahan UU KPK patut dipertanyakan. Proses yang singkat dan kurangnya keterlibatan pihak-pihak terkait dalam pembentukan perubahan UU dimaksud dinilai tidak demokratis dan abai terhadap partisipasi masyarakat. UU KPK yang disahkan namun tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) prioritas menambah tanda tanya besar dalam masyarakat Namun di sisi lain, DPR merasa tidak ada kesalahan dalam pembentukan perubahan UU KPK. Hal-hal di atas menjadi alasan masyarakat untuk melakukan penolakan besar-besaran terhadap UU dimaksud. Masyarakat berbondong-bondong untuk melakukan demonstrasi dan *judicial review* tak lama setelah pengesahan UU dimaksud.

Beberapa hal dalam perubahan UU KPK sangat terlihat kontras dengan semangat pembentukan UU KPK sebelumnya dan beberapa hal pula kontras dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Lantas masyarakat mulai bertanya-tanya apakah tekad Pemerintah dalam pemberantasan korupsi juga telah berubah? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu dikaji lebih lanjut terkait dengan politik hukum pembentukan Perbuahan UU KPK.

¹² Lihat Pasal Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 12B, Pasal 24, Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40 ayat (1), Pasal 45A ayat (3) huruf a, dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi PemberantasanTindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui apakah terjadi kesesuaian politik hukum UU KPK dengan materi muatannya? Serta dampak apa yang timbul akibat perubahan tersebut? Oleh sebab itu penulis akan mengkajinya dalam penelitian ini, dengan judul: “Politik Hukum Dan Dampak Terhadap Independensi KPK Akibat Diundangkannya 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 deskripsi permasalahan di atas, maka kajian dalam penelitian ini akan dibatasi dengan dua rumusan masalah, yakni:

1. Bagaimanakah politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Apakah dampak diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Untuk mengetahui dampak diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai rujukan bagi individu, masyarakat, maupun lembaga negara dalam hal mengetahui politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 serta memberikan gambaran terhadap pengaruh diundangkannya Undang-Undang tersebut terhadap independensi KPK kedepannya. Manfaat lain yang diperoleh yaitu dapat menambah wawasan atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk menganalisis problema-problema yang timbul akibat diundangkannya Undang-Undang tersebut.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai usulan terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam memberikan solusi atas kekurangan-kekurangan baik dalam konsep kelembagaan KPK ataupun dalam komitmen menjaga KPK agar tetap independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

E. Orisinalitas Penulisan

Penulisan skripsi hukum mengenai “Politik Hukum dan Dampak Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” belum pernah ada sebelumnya. Walaupun demikian terdapat beberapa penulisan penelitian hukum yang telah ada membahas mengenai politik hukum suatu peraturan perundang-undangan dan juga mengenai perubahan undang-undang komisi pemberantasan korupsi, antara lain :

1. Despan Heryansyah, S. H. I., yang berjudul “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)”, yang menyimpulkan bahwa terdapat pergeseran politik hukum otonomi daerah baik secara umum maupun yang hanya berkaitan dengan kewenangan dan kedudukan gubernur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan adalah adanya penarikan

kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat; Implikasi dari pergeseran politik hukum otonomi daerah ini adalah hilangnya kemandirian dan kebebasan daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dengan kata lain UU Pemerintah Daerah dewasa ini menjadikan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) hanya sebagai perpanjangan tangan pusat, tanpa kewenangan otonom untuk mengambil kebijakan.

Dalam hal ini fokus penelitian yang dilakukan penulis adalah meneliti politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Serta dampak dari perubahan undang-undang dimaksud terhadap independensi KPK.

2. Rahma Laila, yang berjudul “Ketataan Terhadap Prinsip Kehati-Hatian Dalam Transaksi Reverse Repurchase Agreement (Reverse Repo) bagi Perbankan (Studi Kasus: Transaksi Reverse Repo antara Bank Maluku dengan PT Andalan Artha Advisindo Sekuritas)”. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa model pengawasan KPK adalah menggunakan pengawasan eksternal dan internal. Sebelum perubahan Undang-Undang KPK dilakukan, pengawasan eksternal KPK dilakukan dengan *check and balances* dari lembaga lain seperti model pengangkatan komisioner yang dilakukan oleh DPR dan audit anggaran KPK oleh BPK. Selain itu terdapat juga pengawasan langsung oleh masyarakat melalui organisasi masyarakat non-pemerintah seperti ICW ataupun

lembaga lainnya. Selain itu pengawasan KPK dari internal telah dilakukan oleh Komite Etik KPK dan Dewan Pertimbangan Pegawai; Adanya dewan pengawas KPK melalui perubahan Undang-Undang KPK mengganggu independensi KPK itu sendiri. Hal ini dikarenakan dewan pengawas memiliki kewenangan yang sangat teknis tidak hanya terhadap penegakan kode etik pegawai dan pimpinan, namun juga terkait dengan tugas, fungsi dan wewenang dalam melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Sedangkan fokus penelitian penulis adalah meneliti garis kebijakan resmi, arah implementasi, serta dampak dari diundangkannya Undang-Undang KPK baik dari segi pembentukannya maupun materi muatannya secara umum. Adapun terkait dengan dewan pengawas KPK, akan tetap menjadi bagian dari pembahasan, namun bukan menjadi pokok bahasan dari penelitian ini.

F. Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dipastikan terdapat latar belakang politik dibalik keluarnya norma-norma dalam peraturan perundang-undangan. Latar belakang tersebut sering diartikan sebagai politik hukum. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹³

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia ... Op.Cit.*, hlm. 1.

Padmo Wahjono mengartikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari suatu hukum yang akan dibentuk.¹⁴ Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar/garis kebijakan yang menentukan arah dari suatu hukum.

Mahfud MD membagi studi politik hukum ke dalam tiga kelompok yakni, arah resmi terkiat hukum yang akan diberlakukan atau yang tidak diberlakukan (*legal policy*), latar belakang politik dan subsistem kemasyarakatan lainnya di balik lahirnya suatu hukum, dan persoalan-persoalan tentang di sekitar penegakan hukum, terutama persoalan implementasi atas politik hukum.¹⁵ Artinya, politik hukum dapat dilihat dari arah resmi yang biasanya termuat dalam naskah akademik peraturan perundang-undangan, perdebatan dalam rapat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, dan arah implementasi atau penegakan hukum di lapangan.

2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara hukum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁶ Lihat pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.¹⁷

- a. Landasan filosofis adalah landasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk memuat pertimbangan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi susasana kebatinan dan falsafah bangsa yang bersumber dari pancasila dan preambule UUD 1945. Hal ini termasuk pula filsafat pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai etika dan moral dari suatu bangsa.¹⁸
- b. Landasan Sosiologis adalah landasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk merupakan kebutuhan masyarakat.¹⁹
- c. Landasan yuridis adalah landasan bahwa aturan yang dibentuk semata-mata untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang sudah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna mencapai kepastian hukum,²⁰

Sesuai dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, suatu peraturan harus memuat asas-asas hukum. Asas hukum akan menjadi sarana yang menjadikan hukum untuk dapat

¹⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujian*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 23.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

hidup, tumbuh, dan berkembang di masyarakat. Sehingga hukum bukan menjadi sekedar kumpulan peraturan-peraturan semata.²¹ Urgensi asas-asas hukum tidak hanya pada muatan materiil dari suatu peraturan perundang-undangan, namun mencakup pula pada proses pembentukan suatu peraturan. Secara normatif, ketentuan dalam Pasal 5 jo. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn membagi asas dalam suatu peraturan perundang-undangan menjadi asas formil dan materiil. Asas formil merupakan asas yang harus ada dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas formil meliputi²²:

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas tentang apa yang hendak dicapai. Tujuan ini harus sesuai dengan tujuan negara yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Artinya peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

²¹ Satcipto Rahardjo dalam King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangn dan Aspek pengujiannya*, ..., hlm. 25.

²² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

4. Dapat dilaksanakan, yaitu harus mempertimbangkan efektifitas dari peraturan yang akan diundangkan baik dari aspek filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu terkait dengan apakah peraturan tersebut dibutuhkan dan akan memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat.
6. Kejelasan rumusan, artinya setiap peraturan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan terminologi, serta bahasa hukumnya yang jelas dan mudah dimengerti sehingga terhindar dari penafsiran yang bebas.
7. Keterbukaan, artinya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan hingga pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan,

Asas materiil adalah asas yang harus ada dalam materi muatan suatu perundang-undangan. Adapun yang termasuk dalam asas-asas materiil adalah asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan,

serta asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum dari suatu peraturan perundang-undangan.²³

3. Lembaga Negara Independen

Teori pembagian kekuasaan milik Montesquieu yakni *trias politica* yang meletakkan kekuasaan dalam tiga pilar yakni, pilar legislatif, eksekutif, dan yudikatif kini telah berkembang. Pembagian kekuasaan ke tiga cabang kekuasaan sering tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.²⁴ Komisi negara independen adalah organ negara yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif namun tetap memiliki fungsi-fungsi dari ketiganya.²⁵ Jimly Asshiddiqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran baik regulatif, administratif maupun penghukuman.²⁶

Hal yang harus diperhatikan dalam konsep komisi negara independen adalah makna dari “independen” itu sendiri. Secara mendasar, makna dari independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom, tidak dalam dominasi personal

²³ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 103.

²⁵ Jimly Asshiddiqie dalam Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK...*, *Op. Cit.*, hlm. 48.

²⁶ *Ibid.*

maupun institusional.²⁷ Denny Indrayana dalam bukunya “Jangan Bunuh KPK” menegaskan bahwa yang dimaksud dari independen adalah suatu lembaga atau organ bersifat otonom namun bukan berarti tanpa pengawasan.²⁸ Dalam konsep independensi, justru harus diperkuat sistem pertanggungjawabannya. Namun, terdapat simalakama dalam sistem pengawasannya. Di satu sisi, *selfcontrol* tidak cukup untuk mengawasi lembaga negara independen, sehingga harus tetap ada pengawasan secara eksternal. Padahal, dalam kadar yang berlebihan, justru pengawasan eksternal akan bertolak belakang dengan independensi itu sendiri.²⁹ Oleh karenanya, meskipun bersifat independen, komisi negara independen harus tetap tunduk pada pembatasan kekuasaan dan *check and balances*.³⁰

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu metode penelitian hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.³¹ Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti Undang-Undang Nomor 19

²⁷ Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Edisi No. 3, FH UI, 2005, hlm. 280.

²⁸ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK, ... Op.Cit.*, hlm. 49.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 50.

³⁰ *Ibid.*

³¹ I Made Pasek Dianta, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam justifikasi Teori Hukum*, cetakan ke-2, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017, hlm. 12.

Tahun 2019 berdasarkan teori politik hukum dan peraturan perundang-undangan terkait.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan tiga jenis pendekatan yakni pertama, pendekatan konseptual, yaitu suatu metode pendekatan yang menekankan pada teori-teori hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, dalam hal ini menganalisis Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 melalui konsep politik hukum, lembaga negara independen, dan masalah mursalah. Kedua, pendekatan kasus yakni suatu metode pendekatan yang digunakan untuk membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, hal ini akan didasarkan pada *ratio decidendi* dalam putusan-putusan sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Ketiga, pendekatan perundang-undangan yakni, pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan persoalan yang diteliti. Dalam hal ini, peraturan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 dan Undanga

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data dari penelitian ini ialah penelitian normatif, sehingga data disebut sebagai bahan hukum yang meliputi 3 hal yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan;
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku, jurnal, penelitian hukum terdahulu, dan sebagainya;
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa kamus, ensiklopedi, dan juga website.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data-data dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan teknik studi pustaka. Teknik ini dilakukan dengan cara melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data deskriptif kualitatif yang meliputi kegiatan pengklasifikasian data, *editing*, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibuat secara sistematis sehingga memberikan kemudahan bagi pembaca dalam memahami serta memperoleh manfaat dari

hasil penelitian skripsi ini. Adapun sistematika penulisan yang terdapat dalam skripsi ini terdiri dari 4 (empat) BAB dengan uraian sebagai berikut:

BAB I memuat pendahuluan yang memberikan gambaran secara umum, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dari penelitian, orisinalitas sebagai bukti keaslian penulisan skripsi, tinjauan pustaka, dan metode penelitian yang memberikan arahan kepada pembaca terkait jenis penelitian, objek penelitian, subjek penelitian, sumber data, cara menganalisis data dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II memuat tinjauan pustaka yang digunakan oleh penulis sebagai pisau analisa penulis. Adapun dasar teori yang penulis gunakan yakni dibagi menjadi tiga bagian atau empat sub bab, yang pertama yakni politik hukum sebagai *applicabile theory*, kedua teori atau kajian pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai *middle range theory* sekaligus *applicable theory*, yang ketiga yakni teori komisi negara independen sebagai *aplicable theory*, serta yang terakhir ialah konsep *masalah wal mursalah* juga sebagai *aplicable theory*.

BAB III akan memuat pembahasan secara lengkap untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan oleh penulis yakni terkait politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan dampak yang diakibatkan oleh diundangkannya Undang-Undang dimaksud terhadap independensi KPK.

BAB IV memuat kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya dan juga berisi saran kepada pembaca sebagai acuan guna memanfaatkan maupun mengembangkan penelitian dalam skripsi ini agar lebih baik dan sempurna.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

A. Politik Hukum

Membahas istilah dan pengertian politik hukum sangat diperlukan untuk mencari landasan atau dasar pijakan yang sama mengenai apakah yang dimaksud dengan politik hukum itu. Hal ini dikarenakan tak jarang suatu istilah hukum berasal dan diadopsi dari ragam istilah hukum milik Belanda. Tak hanya istilah struktur dan bentuk keilmuan pun juga banyak yang diadopsi dari tradisi keilmuan Belanda.³² Oleh karenanya, untuk mempermudah dalam memahami politik hukum, perlu kiranya penulis jabarkan makna/definisi dari politik hukum baik dari perspektif etimologis maupun terminologis. Secara etimologis, Politik hukum merupakan terjemahan dari istilah hukum milik Belanda *rechtpolitiek*³³, yang terdiri dari dua kata yakni *recht* (hukum) dan *politiek* (kebijakan). Sampai saat ini pengertian dari hukum itu sendiri belum memiliki kesatuan pendapat diantara para yuris. Perbedaan pengertian hukum ini sangat bervariasi, mulai dari yang sangat umum seperti pengertian hukum milik Van Kan yakni hukum adalah seperangkat pedoman hidup yang dibuat untuk mengatur

³² Soetandto Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 190.

³³ Istilah ini tidak boleh dirancukan dengan istilah *politiekrecht* yang oleh Hance Van Maarseveen dimaknai sebagai hukum tata negara.

kehidupan masyarakat hingga yang konkrit seperti pendapat dari para penganut mazhab positifisme hukum yang mengartikan bahwa hukum adalah undang-undang.³⁴ Kata *politiek* mengandung arti *beleid* dan/atau *wisdom* yang dalam bahasa Indonesia dikenal sebagai kebijakan (*policy*) dan/atau kebijaksanaan. RM. Grindoro menjelaskan bahwa kebijakan adalah tindakan atau kegiatan pengambilan keputusan seketika (*instant decision*) dengan mempertimbangkan situasi dan urgensi dari keputusan tersebut. Sedangkan kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan yang direncanakan dalam bidang hukum untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki.³⁵ Dalam KBBI, kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya.³⁶ Sehingga secara etimologis, politik hukum merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana untuk pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum atau secara singkat diartikan sebagai kebijaksanaan hukum.³⁷

Penjelasan secara etimologis diatas masih sederhana, sehingga memerlukan penjelasan lebih lanjut melalui perspektif terminologis. Terdapat beberapa pengertian politik hukum yang dikemukakan para ahli. T. M. Ridhie mendefinisikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa (dalam

³⁴ Theo Huijber, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 29-35.

³⁵ Arbintoro Prakoso, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan II, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2019, hlm. 11.

³⁶ <https://kbbi.web.id/bijak>, diakses tanggal 1 Desember 2020, pukul 10:44 WIB.

³⁷ Arbintoro Prakoso, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 12.

hal ini pembentuk Undang-Undang) mengenai hukum yang berlaku (*ius constitutum*) maupun hukum yang akan berlaku (*ius constituendum*) di wilayahnya dan arah dari perkembangan hukum yang dibangun.³⁸ Menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Pengertian tersebut kemudian diperjelas dengan didefinisikan kembali oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³⁹ Belle Froid dalam *indleiding* menjelaskan bahwa politik hukum adalah menyelidiki tuntutan-tuntutan sosial yang hendak diperhatikan oleh hukum, sehingga *ius constituendum* mencerminkan tuntutan tersebut dan *ius constitutum* sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁴⁰ Menurut Utrecht, politik hukum berusaha membuat norma-norma yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Dengan kata lain, politik hukum menyelidiki perubahan apa saja yang diperlukan dalam peraturan yang sedang berlaku agar sesuai dengan kenyataan sosial yang ada di masyarakat.⁴¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum ...*, *Op.Cit*, hlm. 13

³⁹ Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM, Kebijakan Negara Membuat UMKM Maju dan Berdaya Saing*, RMBOOKS, Jakarta, 2014, hlm. 87.

⁴⁰ Bellefroid, dalam Soerjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 193.

⁴¹ Utrecht, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983, hlm. 48.

mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁴² Dalam buku yang berjudul “Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional”, Sunaryati Hartono mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) dan langkah yang menjadi pilihan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki, sehingga cita-cita bangsa Indonesia dapat diwujudkan.⁴³ Mahfud MD berpendapat bahwa dari pelbagai definisi di atas mengantarkan pemahaman kita bahwa politik hukum mencakup tiga hal yakni.⁴⁴

1. Arah resmi kebijakan negara (*legal policy*) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara.
2. Latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya atas lahirnya produk hukum.
3. Penegakan hukum yang ada di lapangan.

Dalam kaitanya dengan penelitian ini, penulis akan berfokus pada cakupan yang pertama yakni arah resmi kebijakan negara yang akan dibahas melalui naskah akademik dari perubahan UU KPK.

Ruang lingkup kajian politik hukum adalah meliputi aspek kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum, faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara.⁴⁵ Tiga

⁴² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 56.

⁴³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...*, *Loc. Cit.*

⁴⁵ Deddy Ismatullah dan Enung Nurjannah, *Politik Hukum dalam Hukum Tata Negara*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018, hlm. 24-25.

permasalahan tersebut belum membicarakan terkait tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum sebagai konsekuensi politis dari sebuah politik hukum. Politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara soal pengertian semata, tetapi juga mengkritisi produk-produk hukum yang telah dibentuk.⁴⁶ Sehingga politik hukum memiliki dua peran⁴⁷ yakni sebagai kerangka berfikir perumusan kebijakan oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang dan untuk mengkritisi peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan berdasarkan arah kebijakan tersebut. Berdasarkan hal di atas, Daniel S. Lev berpendapat bahwa ruang lingkup telaah politik hukum justru mencakup enam hal yakni:⁴⁸

1. Proses pengalihan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara;
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dari aspirasi tersebut ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara;
3. Penyelenggara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memiliki politik hukum;
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, ataupun telah ditetapkan.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

⁴⁷ Dalam hal ini, Abintoro Prakoso dalam bukunya “Politik Hukum Indonesia” mengatakan bahwa politik hukum menganut prinsip *double movement*. Artinya politik hukum memiliki dua peranan yang berbeda.

⁴⁸ Arbiyantoro, *Politik Hukum Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 20.

6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Ruang lingkup pertama, merupakan tahap awal dari telaah politik hukum. Dalam tahap ini, nilai-nilai yang ada di masyarakat diakomodir untuk merumuskan politik hukum. Hadirnya kedua peranan politik hukum di atas, semata-mata tidak terlepas dari kenyataan sosial yang ada di masyarakat tersebut. Dalam proses pembentukan politik hukum, tentu didahului dengan proses penyerapan aspirasi masyarakat. Penyerapan aspirasi tersebut dilaksanakan oleh lembaga negara yang tidak bisa dinafikan bahwa lembaga tersebut tidak murni akan kepentingan masyarakat. Lembaga negara tersebut terbentuk atas berbagai kelompok kepentingan sehingga dalam merumuskan suatu kebijakan tak jarang syarat akan kepentingan kelompok. Dalam kaitannya dengan hal ini, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa dalam hal hubungan antara politik dan hukum, sub sistem politik lah yang memiliki pengaruh lebih besar daripada hukum itu sendiri.⁴⁹ Selaras dengan pemikiran Satjipto Rahardjo, Mahfud MD dalam bukunya “Politik Hukum di Indonesia” berpendapat bahwa hukum tidak dapat dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif yang bersifat *das solen*, melainkan harus dipandang sebagai sub sistem dalam kenyataan (*das sein*) karena bukan tidak mungkin hukum sangat ditentukan oleh politik baik dalam proses pembentukan maupun dalam

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 71.

pelaksanaan dan penegakannya.⁵⁰ Artinya hukum akan selalu tidak pernah steril dari pengaruh proses politik dalam pembentukannya. Oleh karenanya, hukum tidak boleh diterima begitu saja tanpa mempertimbangkan latar belakang atau faktor-faktor yang bersifat non hukum, yang memiliki pengaruh secara determinan dalam bentuk dan isi dari suatu produk hukum.

B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia adalah negara hukum. Hal ini secara eksplisit telah diamanatkan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Konsep negara hukum merupakan sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut harus tunduk terhadap hukum.⁵¹ A. V. Dicey merumuskan tiga arti daripada negara hukum yakni:

1. Supremasi hukum;
2. Berlakunya prinsip *equality before the law*;
3. Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum.

Dalam praktiknya, Indonesia menganut sistem hukum yang lebih condong kepada sistem hukum eropa kontinental. Dimana sistem hukum tersebut lebih mengutamakan hukum tertulis. Dalam taradisi negara-negara penganut sistem hukum eropa kontinental seperti Indonesia, peraturan perundang-

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, hlm. 10.

⁵¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (rechtstaat, cetakan kedua, Bandung, 2009, hlm.3.*

undangan dipandang sebagai implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum. Dalam konsep negara hukum, Scholten berpendapat bahwa hukum itu ada dalam undang-undang sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.⁵² Oleh karenanya keberadaan peraturan perundang-undangan berikut juga pembentukannya, sangat penting dan strategis dalam pembangunan dan penyelenggaraan negara. Selaras dengan pendapat tersebut, Bagir Manan mendasarkan bahwa peraturan perundang-undangan serta pembentukannya menjadi sangat penting bagi negara hukum dikarenakan beberapa alasan yakni:⁵³

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah diidentifikasi, mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai hukum tertulis, pembentukan, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas.
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata, karena kaidahnya mudah untuk diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
3. Struktur peraturan perundang-undangan lebih jelas, sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik dari segi formil maupun materi muatannya.

⁵² A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, edisi Revisi, Setara Pers, Malang 2015, hlm. 2.

⁵³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992, hlm. 8.

4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Adapun peraturan perundang-undangan harus memiliki asas-asas tertentu. Asas-asas ini menjadi suatu dasar yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S. Tamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi pembentukan dengan metode, proses, dan prosedur pembentukan yang tepat. Asas-asas tersebut terbagi sebagai asas umum maupun khusus.⁵⁴ Beberapa ahli memiliki pendapat terkait asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Montesquieu. Menurutnya terdapat tujuh asas yang harus terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan yakni, padat dan mudah dipahami, istilah yang digunakan bersifat mutlak dan tidak relatif, hukum membatasi diri pada hal-hal yg bersifat riil dan aktual serta menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik, hendaknya tidak bersifat halus, tidak bersifat argumentatif atau mudah diperdebatkan, tidak rancu akan pengecualian,

⁵⁴ Achmad Ruslan, *Teori dan PanduanPraktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Yoogyakarta, Rangkang Education, 2013, hlm. 126.

pengubahan, atau pembatasan, harus dipertimbangkan secara matang dan memiliki kemanfaatan.⁵⁵

Lon L. Fuller berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikatakan berhasil mencapai tujuan kemanfaatan apabila telah memperhatikan delapan asas yakni, tidak bersifat *ad-hoc*, peraturan yang dibuat harus diumumkan, tidak berlaku surut, peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dengan mudah dimengerti, sistem peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lain atau peraturan tidak boleh saling bertentangan satu sama lain, peraturan tidak boleh memiliki tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan, tidak boleh adanya kebiasaan untuk sering dengan mudah mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang kehilangan orientasi, serta harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya.⁵⁶

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi⁵⁷ membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam asas formil dan materiil. Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan atau secara singkat dapat dipahami sebagai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan asas materiil adalah

⁵⁵ Andi Bau Inggit AR, *Principles for Establishment of Legal Regulations in The Arrangement Of Regional Regulation Design*, Jurnal Restorative Justice, Vol. 3, Nomor 1, 2019, hlm. 5.

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, 2006, hlm. 51-52.

⁵⁷ Hamid Attamimi berusaha menjelaskan lebih lanjut terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies dalam disertasinya.

asas yang menjadi landasan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas formil menurut Hamid Attamimi meliputi⁵⁸:

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ atau lembaga yang tepat;
- d. Asas materi muatan yang tepat;
- e. Asas dapat dilaksanakan; dan
- f. Asas dapat dikenali

Sedangkan asas materiilnya meliputi⁵⁹:

- a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum;
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara rigid juga diejawantahkan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Adapun dalam

⁵⁸ Andi Bau Inggit AR, *Principles for Establishment...*, *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 7.

Pasal 5 dijelaskan bahwa terdapat tujuh asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yakni⁶⁰:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Misalnya undang-undang haruslah dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden dan peraturan daerah harus dibuat oleh pemerintah daerah. Apabila pembentukan dilakukan oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau bahkan batal demi hukum;
- c. Kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan. Asas ini berarti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Misalnya materi muatan konstitusi haruslah bersifat general dan tidak rigid, kemudian undang-undang materi muatannya lebih rigid dan menjadi pengejawantahan nilai-nilai yang ada dalam konstitusi;
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan

⁶⁰ Zaid Afif, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Dialog: Vol/Num: VII/I, 2018, tidak memiliki halaman.

- perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah/terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi dalam pelaksanaannya;
 - g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Sehingga masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas materiilnya meliputi⁶¹:

- a. Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memiliki fungsi perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

⁶¹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op.Cit.*, hlm, 26-28.

- b. Asas kemanusiaan, yakni setiap muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan atas hak asasi manusia, harkat dan martabat warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, yakni setiap peraturan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang dalam kebhinekaan dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah-mufakat dalam pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, yakni asas yang mengharuskan agar senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Republik Indonesia. Termasuk pula materi peraturan perundang-undangan yang ada di daerah harus mengingat bahwa peraturan tersebut merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, dimana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus suatu daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.

- h. Asas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat materi yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, gender, golongan, maupun status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, asas ini bermaksud bahwa setiap peraturan perundang-undangan menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang bermakna bahwa setiap muatan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dari kepentingan perseorangan/individu maupun masyarakat dengan kepentingan berbangsa dan bernegara.
- k. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan seperti praduga tak bersalah dan asas *non retroactive* dalam KUHP.

Selain itu, kandungan nilai dalam Pancasila juga harus menjadi rujukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan Pancasila merupakan personifikasi dari dimensi filosofis dan sosiologis dari aspek materiil dari suatu peraturan perundang-undangan.⁶²

⁶² *Ibid.*, hlm. 28.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, DPR, dan DPD harus disertai naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁶³ Sehingga dapat dikatakan bahwa naskah akademik merupakan cetak biru/*blue print* dari rancangan peraturan perundang-undangan.

C. Lembaga Negara Independen

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia terjadi evolusi penyelenggaraan negara.⁶⁴ Evolusi ini berupa tumbuh dan dibentuknya sedemikian banyak lembaga-lembaga, komisi, atau badan yang berkenaan dengan tujuan dan fungsi negara serta tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas. Lembaga, komisi, atau badan tersebut merupakan alat kelengkapan negara. Alat kelengkapan tersebut dapat disebut dengan berbagai istilah seperti organ, lembaga, badan, instansi, institusi tambahan, komisi negara, badan independen dan lain sebagainya.

⁶³ Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁴ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Badan Komisi Negara Independen di Indonesia: Tujuan Hukum Tata Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Nomor 3, 2005, hlm. 276.

Secara general alat kelengkapan negara dikelompokkan dalam dua kelompok yakni lembaga yang bersumber dari konstitusi dan yang tidak bersumber secara langsung dari konstitusi. Logika awal dalam pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga tersebut adalah “satu organ mengemban satu fungsi”.⁶⁵ Teori awal yang menjadi rujukan adalah *trias politica* milik Montesquieu. Teori ini menjelaskan bahwa agar tidak ada pemusatan kekuasaan kepada suatu lembaga, maka harus ada pembagian kekuasaan (*separation of power*) menjadi tiga cabang kekuasaan yakni, eksekutif, legislatif, dan yudikatif⁶⁶ yang ketiganya harus saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.⁶⁷ Cabang kekuasaan eksekutif memegang peran untuk menjalankan pemerintahan, cabang legislatif memegang peran untuk membuat hukum guna menjalankan kekuasaan, dan cabang yudikatif berperan untuk mengadili pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang telah dibuat. Ketiganya setara dan menjalankan tugasnya dengan prinsip *check and balances*.

Seiring semakin kompleksnya kegiatan kenegaraan suatu negara dan perkembangan zaman khususnya dimulai pada awal era reformasi bentuk keorganisasian negara mengalami perkembangan pesat. Ni'matul Huda mengelompokkan perkembangan tersebut pada dua tingkatan yakni, pada tingkat pertama, muncul kesadaran bahwa badan-badan tertentu seperti

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 85.

⁶⁷ L. Berman dalam RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, edisi revisi, FH UI, Jakarta, 2009, hlm. 25.

Tentara, organisasi Kepolisian, Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen guna menciptakan jaminan pembatasan kekuasaan demokratisasi yang lebih efektif.⁶⁸ Dapat disimpulkan bahwa dalam tataran ini, muncul kesadaran bahwa lembaga-lembaga tersebut harus lepas dari kendali dominasi atau intervensi dari kepala pemerintahan dalam hal ini adalah presiden.⁶⁹

Pada tingkat kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya.⁷⁰ Menurut Ni'matul Huda, komisi-komisi semacam di atas idealnya bersifat independen dan acapkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat *campursari*, yaitu semi regulatif dan legislatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif, bahkan dalam kaitanya dengan hal itu muncul pula istilah "*independent and state regulatory bodies*".⁷¹

Munculnya lembaga-lembaga seperti di atas tidak hanya terjadi di Indonesia. Bruce Ackerman bahkan menyebutkan bahwa "*the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and*

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-11, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 239.

⁶⁹ Jimly Ashiddiqie, dalam Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Badan..., Op. Cit.*, hlm. 279.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 240.

⁷¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Pers, Yogyakarta, 2007, hlm. 168.

independent agencies such as the Federal Reserve Board."⁷² Menurut Ahmad

Basarah hal ini disebabkan oleh:⁷³

- a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat;
- b. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada;
- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang; dan
- d. Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara

⁷² Bruce Ackerman, *The new Separation of Power*, Harvard Law Review, Nomor 3, Volume 113:633, 2000, hlm. 724.

⁷³ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 43. No. 1, 2014, hlm. 1-2.

melakukan eksperimentasi kelembagaan (institutional experimentation).

Secara umum tujuan dibentuknya lembaga negara independen dikarenakan adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi untuk operasionalnya dan adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.⁷⁴

Adapun lembaga negara independen memiliki tujuh karakteristik yaitu.⁷⁵

- a. Terpenuhinya syarat normatif, yakni dinyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari lembaga/komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya;
- b. Independen atau terbebas dari kontrol cabang kekuasaan manapun;
- c. Pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur secara khusus, bukan semata-mata pilihan presiden;
- d. Kepemimpinan komisi bersifat kolektif kolegial, anggota atau komisioner berjumlah ganjil dan keputusan diambil atas suara terbanyak;

⁷⁴ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Badan...*, *Op. Cit.*, hlm. 280.

⁷⁵ Gunawan A. Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Jurnal Pranata Hukum*, Volume 6, Nomor 2, 2011, hlm. 174-175.

- e. Kepemimpinan komisi tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik;
- f. Masa jabatan pemimpin definitif, habis secara bersamaan dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya;
- g. Keanggotaan lembaga negara ini terkadang bermaksud ditujukan untuk menjaga perwakilan yang bersifat non-partisan.

Gunawan A. Tauda membagi karakteristik tersebut menjadi karakteristik utama dan pelengkap. Karakteristik utama mencakup terpenuhinya syarat normatif, terbebas dari kontrol cabang kekuasaan manapun, dan pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur secara khusus, bukan semata-mata pilihan presiden. Kemudian karakteristik sisanya ialah karakteristik pelengkap. Sehingga ketika suatu lembaga negara sudah memiliki tiga karakteristik utama, maka dapat dikatakan bahwa suatu lembaga merupakan lembaga negara independen. Hal-hal tersebut selaras dengan pemikiran beberapa ahli lainnya seperti William F. Fox yang menyatakan bahwa suatu lembaga dapat dikatakan independen bila dinyatakan langsung oleh kongres dan adanya pembatasan terhadap kewenangan presiden untuk secara bebas memutuskan pemberhentian komisi.⁷⁶

Hendra Nurtjahjo mencoba memaknai kata independen dengan menganalogikan kata independen terhadap kalimat syahadat. Pengertian

⁷⁶ William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Danvers, Lexis Publishing, 2000, hlm. 56.

dasar dari independensi adalah berdiri sendiri atau berjiwa bebas.⁷⁷ Artinya dalam melakukan kehendak, tidak ada dominasi personal maupun insititusal. Secara filosofis, person atau institusi yang independen (otonom) dibatasi oleh tujuan-tujuan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.⁷⁸ Sedangkan dalam agama islam dikenal kalimat pembebas yakni syahadat yang mengikrarkan bahwa tiada tuhan selain Allah. Dengan ikrar tersebut, maka seseorang telah membebaskan dirinya dari dominasi, intervensi, dan keterkungkungan atas apapun kecuali atas perintah Allah SWT.⁷⁹ Allah memberikan kemerdekaan (independensi) kepada manusia baik terhadap kooptasi kekuasaan maupun kebendaan untuk berserah kepada Allah.⁸⁰ Hal ini artinya bahwa tidak ada yang mengikat dirinya dan membebaninya dalam mengambil sikap.

Begitu pula dalam sebuah lembaga yang independen seharusnya tidak ada suatu apapun yang dapat mengintervensi suatu lembaga independen dalam mengambil suatu tindakan atau sikap. Bagi lembaga negara

⁷⁷ [Arti kata independen - Kamus Besar Bahasa Indonesia \(KBBI\) Online](#), diakses tanggal 1 Desember 2020, pukul 13.23.

⁷⁸ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Badan...*, *Loc. Cit.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Konsep ini dinamakan konsep zuhud dalam tasawuf. Sebagai catatan, terbebas disini bukan berarti lepas dari hal keduniawian, akan tetapi lebih ke arah tidak mengagung-agungkan hal keduniawian.

independen tujuan untuk kemashlahatan bangsa dan negara adalah satu-satunya pengikat bagi independensinya.⁸¹

Salah satu bentuk lembaga negara independen di Indonesia adalah KPK. KPK dibentuk berdasarkan amanah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Tujuan pembentukan KPK bukanlah untuk mengambil alih kewenangan dari lembaga-lembaga pemberantasan korupsi lainnya, melainkan sebagai *trigger mechanism* agar upaya lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien.⁸² Pada mulanya independensi KPK diamanahkan melalui Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa KPK adalah lembaga negara yang dalam tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Kemudian pasal tersebut diubah dalam Pasal 3 UU No. 19 Tahun 2019 yang menambahkan bahwa KPK merupakan bagian dari rumpun eksekutif yang melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Adapun KPK memiliki tugas untuk melakukan tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi tindak pidana korupsi, koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik, monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara, supervisi terhadap instansi yang

⁸¹ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Badan..., Op. Cit.*, hlm. 281.

⁸² <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>, *Loc. Cit.*

berwenang melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi, penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, dan tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

D. Masalah dan Mursalah

Masalah secara etimologis berarti manfaat, faedah, baik, bagus, layak, atau sesuai yang secara ilmu *sharaf*, kata masalah satu pola dan semakna dengan kata manfa'ah.⁸³ Sedangkan mursalah memiliki makna lepas. Secara terminologis, ahli ushul fiqih mendefinisikan masalah mursalah dengan memberikan hukum syara' kepada suatu kasus yang tidak terdapat dalam nash atau ijma' atas dasar memelihara kemaslahatan.⁸⁴ Sehingga dapat disimpulkan bahwa maslahat mursalat adalah salah satu bentuk ijtihad yang tujuan untuk menciptakan kemaslahatan manusia yang tidak termaktub dalam Al-Qur'an.

Dalam hal pembentukan hukum, hadirnya metode maslahat dan mursalat menjadi suatu yang penting dan patut untuk digunakan sebagai pertimbangan. Hal ini dikarenakan kemaslahatan merupakan sesuatu yang berkembang. Pembentukan hukum terkadang terlihat menguntungkan pada suatu saat tertentu, namun terkadang dapat berdampak mendatangkan mudharat dikemudian hari. Begitupula dalam lingkungan, suatu aturan

⁸³ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, Penerbit Amzah, Jakarta, 2011, hlm. 127.

⁸⁴ Rohidin, *Pengantar Hukum Islam*, cetakan 1, Lintang Rasi Aksara, Yogyakarta, 2016, hlm.120.

terkadang menguntungkan lingkungan tertentu, dan membawa mudharat ke dalam lingkungan yang lain.⁸⁵

Penggunaan masalah mursalah harus berdasarkan kepada tiga syarat yaitu;⁸⁶ *pertama*, kemaslahatan itu bersifat mendasar dan berdasarkan prinsip mengambil manfaat dan menolak mafsadat atau mudharata/keburukan. *Kedua*, kemaslahatan itu bersifat umum, yang berarti bukan berdasarkan kepentingan perorangan atau kelompok tertentu dan bermanfaat bagi orang banyak. *Ketiga*, kemaslahatan itu tidak bertentangan dengan *nash* atau dasar agama. Imam Syatibi berpendapat bahwa maslahat mursalat dapat digunakan dengan syarat:⁸⁷ 1) adanya persesuaian antara maslahat yang dipertimbangkan dengan maksud-maksud syara' yang umum (termasuk aturan-aturan umum dan jiwa syari'at) sehingga kemaslahatan tidak akan bertentangan dengan salah satu aturan pokok dan/atau dengan *dalli qath'i*⁸⁸ melainkan maslahat tersebut harus termasuk dalam masalahat umum yang dikehendaki syara'; 2) maslahat tersebut logis; 3) maslahat tidak menimbulkan kesempitan dalam beragama dan akan berakibat kesulitan atau kemudharatan jika maslahat itu tidak diambil.

Muhammad Abu Zahrah membagi masalah dalam tiga tingkatan yaitu,⁸⁹ pada tingkat pertama, *Al-maslahah ad-darurriyah*, yakni

⁸⁵ Miftahul Arifin, *Ushul fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam*, Citra Media, Surabaya, 1997, hlm. 143.

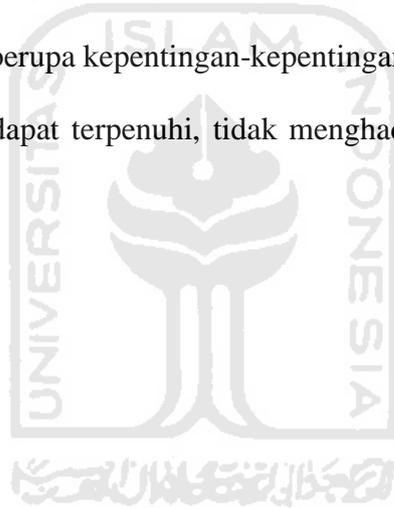
⁸⁶ Ridwan HR, *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, cetakan pertama, FH UII Pers, Yogyakarta, 2007, hlm. 93.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Maksud dari dalil *qath'i* adalah dalil yang menunjukkan kepada makna tertentu sehingga tafsir yang dapat diterapkan terhadap dalil tersebut hanyalah tafsir gramatikal.

⁸⁹ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2007, hlm. 426.

kepentingan-kepentingan yang bersifat esensial dalam kehidupan seperti memelihara agama, akal, jiwa, keturunan, dan harta. Pada tingkat ke-dua ialah *Al-mursalah al-hajjiyah*, yakni kepentingan-kepentingan yang sifatnya dibawah derajat dari *Al-maslahah ad-darurriyah* namun sangat diperlukan dalam kehidupan manusia agar tidak mengalami kerusakan dan kesempitan dalam kehidupan. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pula hal politik hukum merupakan bagian dari *Al-mursalah al-hajjiyah*. Kemudian pada tingkatan yang ke-tiga ialah *Al-maslahaha attahsiniyah*, yakni berupa kepentingan-kepentingan yang bersifat pelengkap yang apabila tidak dapat terpenuhi, tidak menghadirkan kesempitan dalam kehidupan manusia.



BAB III

POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019

TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR

30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK

PIDANA KORUPSI

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

Dalam ilmu politik hukum, mencakup 3 (tiga) hal yang dapat digunakan untuk mengupas politik hukum suatu peraturan perundang-undangan yakni, *pertama*, kebijakan negara atau garis resmi yang dapat kita jumpai dalam naskah akademik rancangan suatu peraturan perundang-undangan, *kedua*, tarik menarik kepentingan politik, sosial, budaya atas lahirnya suatu peraturan, dan *ketiga*, penegakan hukum di lapangan.⁹⁰ Dikarenakan dalam proses pemebentukan Perubahan Undang-Undang KPK dilaksanakan secara tertutup, maka telaah politik hukum Perubahan Undang-Undang KPK akan difokuskan kepada garis resmi kebijakannya yang diambil dari naskah akademik Perubahan Undang-Undang KPK serta perbandingan dengan pasal yang telah diundangkan.

Di dalam Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang KPK, dijelaskan bahwa perubahan Undang-Undang tersebut dilatarbelakangi oleh

⁹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, ... Op.Cit.*, hlm. 3-4.

dikeluarkannya beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa sebagian dari muatan Undang-Undang KPK yang lama adalah inkonstitusional. Sehingga berdasarkan hal tersebut, perlu adanya penyelarasan kembali terhadap muatan (baik yang berkaitan dengan norma hukum acara pidana maupun norma hukum pidana dasar) dari Undang-Undang KPK terhadap Konstitusi dan Undang-Undang lainnya.

Politik hukum perubahan Undang-Undang KPK dapat dilihat dari perubahan materi peraturan yang ada di dalamnya dan alasan perubahannya yang ada dalam naskah akademiknya. Perubahan tersebut antara lain:

1. KPK sebagai bagian dari rumpun eksekutif

Kedudukan KPK sebagai rumpun eksekutif ditegaskan dalam pasal 1 angka 3 perubahan UU KPK yang berbunyi,

“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.”⁹¹

Kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 3 yang berbunyi, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan

⁹¹ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”⁹²

Penegasan kedudukan KPK sebagai bagian dari rumpun eksekutif ialah dikarenakan mengikuti amanah dari putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait kedudukan KPK. Adapun hal ini beberapa kali telah menjadi obyek pengujian materiil di MK. Namun MK tetap pada putusannya yakni memutus bahwa kedudukan KPK adalah di bawah rumpun eksekutif.

Pada mulanya KPK dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi karena adanya kekecewaan terhadap kinerja lembaga pemberantas tindak pidana korupsi sebelumnya (kepolisian dan kejaksaan).⁹³ Hal ini menunjukkan bahwa lahirnya KPK adalah sebagai bentuk ketidakmampuan teori *trias politica* dalam menghentikan rezim otoriter sehingga perlu dibentuk lembaga anti rasuah yang bersifat independen. Sebelumnya, KPK dalam Pasal 3 UU No 30 Tahun 2002 jelas kiranya didudukkan dalam lembaga negara yang bersifat independen. Hal ini ditegaskan pula dalam empat putusan MK yakni Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, 19/PUUV/2007, 37-39/PUU-VIII/2010, dan 5/PUU-IX/2011.

⁹² Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁹³ Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Persepektif New Separation of Power (Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 dan No. 40/PUU-XV/2017)*, Jurisprudentie, Volume 5, Nomor 1, 2018, hlm. 99-100.

Meskipun putusan-putusan di atas telah menegaskan kedudukan KPK sebagai lembaga yang independen, akan tetapi putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan 40/PUU-XV/2017 seakan menganulir kedudukan KPK tersebut. Dalam pertimbangannya, mahkamah mengamini bahwa dalam perkembangan dan perspektif hukum tata negara modern, terdapat bentuk lembaga negara yang dibentuk namun tidak termasuk ke dalam rumpun eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.⁹⁴ Kendati demikian, mahkamah berpendapat bahwa KPK merupakan lembaga yang berada di bawah rumpun eksekutif. Hal ini dikarenakan Mahkamah mencermati Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Maka berpijak dari konsiderans *a quo*, maka Mahkamah menyimpulkan bahwa lembaga pemerintah yang dimaksud dalam konsiderans tersebut adalah kejaksaan dan kepolisian yang mengalami *public distrust* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karenanya dibentuklah KPK yang dikonstruksikan memiliki sebagian tugas dan fungsi dari kejaksaan dan kepolisian. Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 6 UU Nomor 30 Tahun 2002, tugas utama KPK adalah melakukan koordinasi dan supervisi kepada instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa

⁹⁴ Lihat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam ratio decidendi, Nomor 3.19 Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017

kehadiran KPK adalah sebagai sebuah *trigger mechanism* bagi kepolisian dan kejaksaan.⁹⁵ Dengan argumentasi tersebut, Mahkamah berpandangan bahwa KPK sebenarnya merupakan lembaga yang berada dalam tataran eksekutif, yang melaksanakan tugas dan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Kendati dalam ranah eksekutif, Mahkamah berpendapat bahwa KPK masih memiliki sifat independen yang dimaknai bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, KPK tidak boleh terpengaruh oleh kekuasaan manapun.⁹⁶

Melihat hal tersebut di atas, telah terang bahwa ketika Mahkamah Konstitusi dan pembentuk undang-undang secara *vis a vis* dihadapkan dengan pilihan membawa KPK sebagai *state auxiliary organ* yang berada di bawah domain eksekutif atau sebagai *independent agencies* yang seutuhnya dengan tidak dibawah kekuasaan manapun baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, pilihan dari Mahkamah dan pembentuk undang-undang adalah pada pilihan pertama.

Alasan mengapa KPK diletakkan dalam rumpun eksekutif disampaikan oleh Agus Hariadi selaku perwakilan pemerintah dalam sidang Mahkamah Kostitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Dalam hal ini Mahkamah mengutip pertimbangan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 269.

Indonesia Tahun 1945, yang diselenggarakan pada hari Selasa 3 Februari 2020. Agus menjelaskan bahwa diletakkannya KPK ke dalam rumpun eksekutif selain dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, hal ini juga merujuk pada Pasal 6 Konvensi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Bahwa dalam pasal tersebut terdapat kewajiban bagi negara pihak untuk mengusahakan adanya badan atau badan-badan yang mencegah korupsi sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum dari negara pihak.⁹⁷ Kemudian, negara pihak harus memberikan kemandirian yang diperlukan oleh badan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya agar pelaksanaannya dapat lebih efektif. Merujuk kedua hal di atas, pemerintah sebagai negara pihak memiliki kewenangan untuk membentuk dan menempatkan KPK sebagai lembaga anti-korupsi yang disesuaikan dengan sistem hukum negara, yakni dalam sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁸ Dalam hal ini, Pemerintah dan DPR melalui kewenangannya bermaksud mendesain KPK agar mudah dilakukana pengawasan sesuai dengan prinsip *check and balances* dengan cara mendudukkannya di rumpun eksekutif. Dengan didudukkannya KPK dalam rumpun eksekutif, maka KPK memiliki kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.⁹⁹ Salah satu bentuk *check and balances*

⁹⁷ Lihat Pasal 6 ayat (1) *United Nations Convention Against Corruption*, 2003

⁹⁸ Lihat Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan pada 3 Februari 2020, hlm. 8.

⁹⁹ Disampaikan oleh Arteria Dahlan dalam *Ibid.*, hlm. 33.

yang dimaksud khususnya menjadikan KPK sebagai subyek penggunaan hak konstitusional DPR termasuk dan tidak terbatas pada hak angket.¹⁰⁰

KPK didudukkan sebagai *state auxiliary agencies* atau lembaga negara pembantu dalam rumpun eksekutif, dalam hal ini sebagai lembaga negara pembantu Presiden di bidang penegakan hukum. Pembentuk Undang-Undang menganggap tidak akan ada persoalan terhadap independensi/kemandirian dalam diri KPK, dikarenakan desain kemandirian/independensi yang dimiliki oleh KPK ada pada pelaksanaan tugas dan wewenangnya.¹⁰¹

Konsekuensi dari didudukkannya KPK ke dalam rumpun eksekutif salah satunya adalah peralihan status pegawai KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Peralihan status pegawai KPK menjadi ASN tidak direncanakan dalam naskah akademik. Namun perubahan ini dimuat dalam Pasal 1 angka 6 yang berbunyi “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara.” yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 24 yang berbunyi, “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”, sebagai konsekuensi dari kedudukan

¹⁰⁰ Salah satu putusan yang dimaksud sebagai latar belakang dibentuknya Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/ PUU-XV/2017, yang salah satu isinya ialah menafsirkan bahwa DPR dapat menggunakan hak konstitusionalnya terhadap KPK termasuk hak angket karena KPK merupakan lembaga yang memiliki tugas dan wewenang dalam domain eksekutif.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 35.

KPK dalam ranah eksekutif. Hal ini diatur demikian didasarkan pada Pasal 5 UNCAC bahwa negara pihak dengan prinsip dasar dan sistem hukumnya wajib mengupayakan untuk mengevaluasi instrumen-instrumen hukum dan upaya-upaya administratif yang terkait secara berkala. Dikarenakan didudukkannya KPK dalam rumpun eksekutif, maka pembentuk undang-undang berpendapat bahwa pegawai KPK perlu adanya penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai langkah tindakan evaluasi secara administratif negara dalam pemberantasan korupsi berdasarkan instrumen hukumnya.¹⁰²

Terdapat beberapa kritik terkait politik hukum pembentuk undang-undang meletakkan KPK dalam rumpun eksekutif. *Pertama*, bahwa jika menengok kembali Pasal 6 ayat (2) UNCAC,

“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.”¹⁰³

Artinya, negara pihak wajib memberikan independensi yang diperlukan oleh lembaga anti korupsi agar dalam melaksanakan tugasnya dapat dilakukan secara efektif dan bebas dari pengaruh manapun. Hal ini termasuk pula *material resources* dan staf khusus yang diperlukan. Sehingga dengan demikian sejatinya timbul kontradiksi atas alasan

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 12.

¹⁰³ Lihat Pasal 6 ayat (2) *United Nations Convention Against Corruption*, 2003.

mengapa KPK diletakkan dalam rumpun eksekutif dengan hal yang justru menjadi dasar pertimbangan pemerintah dan DPR dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*. Meletakkan KPK ke dalam ranah eksekutif justru membuat KPK sangat terikat kepada kekuasaan. Hal ini terlihat sangat mencolok dalam hal peralihan status pegawai KPK menjadi ASN. Dalam *Jakarta Principles for Anti-Corruption Agencies (Jakarta Principles)* pun diatur lima belas prinsip-prinsip dasar komisi negara anti korupsi, yakni salah satunya adalah prinsip otoritas terhadap sumberdaya manusia termasuk pula kewenangan untuk merekrut dan memberhentikan staf atau pegawainya melalui prosedur internal yang jelas dan transparan.¹⁰⁴

Logikanya apabila pemerintah dan DPR sebagai pembentuk Undang-Undang melandaskan politik hukum pada Pasal 6 UNCAC, maka seharusnya KPK justru diberikan kewenangan untuk mengelola pegawainya sendiri seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, atau bahkan menjadikan KPK sebagai *Independent agencies* yang tidak termasuk dalam kekuasaan manapun. Bahkan salah satu bentuk lembaga pemberantas korupsi yang efektif adalah yang berbentuk lembaga negara independen.¹⁰⁵

Artinya pembentuk undang-undang secara sadar mengabaikan fakta bahwa di saat yang sama, terdapat tren yang sudah cukup lama dilakukan oleh negara-negara untuk meniggalkan teori *trias politica* dan membentuk

¹⁰⁴ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK...*, *Op. Cit.*, hlm. 63.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 47.

lembaga negara yang independen tidak dibawah kekuasaan apapun untuk menyeimbangkan pembagian kekuasaan negara, yang bahkan sebagian negara-negara seperti Singapura, Amerika, dan Hongkong memasukkan lembaga negara independen ke dalam konstitusi mereka.¹⁰⁶

2. Kewenangan penyadapan

Kewenangan penyadapan dalam Pasal 12 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebelumnya, mengatur bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.¹⁰⁷ Kewenangan penyadapan oleh KPK merupakan kewenangan yang teramat besar. Sehingga perlu untuk diatur agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pelaksanaannya. Rencana pengaturan dalam naskah akademik perubahan UU KPK adalah penyadapan harus dilaksanakan sesuai dengan *due process of law* (suatu proses hukum yang baik), dimana KPK harus tetap meminta izin tertulis terlebih dahulu kepada ketua pengadilan negeri setelah mendapatkan bukti permulaan yang cukup. Penyidik KPK dapat melakukan penyadapan terlebih dahulu sebelum mendapatkan izin, apabila dalam keadaan mendesak, harus meminta izin tertulis paling lama 1 x 24 jam setelah dimulainya penyadapan. Perlu diatur pula pelaporan kepada pimpinan KPK setiap bulan dan penyadapan dapat dilaksanakan paling lama tiga

¹⁰⁶ Penelitian John C. Ackerman, menyebutkan dari 81 negara di empat benua; Afrika, Eropa, Amerika, dan Asia telah menyebut secara langsung lembaga negara independen dalam konstitusi mereka. Dalam Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 2.

¹⁰⁷ Lihat pasal 12 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

bulan setelah dikeluarkannya izin dari Ketua Pengadilan Negeri. Penyadapan dapat diperpanjang satu kali dalam jangka waktu yang sama serta harus dipertanggungjawabkan kepada pimpinan KPK maksimal 14 hari setelah penyadapan. Serta pengaturan untuk memilah pembicaraan seperti apa yang dapat direkam.¹⁰⁸

Pembentuk undang-undang dalam rencana muatan perubahan UU KPK dalam Naskah Akademik tersebut tentu memiliki beberapa maksud. *Pertama*, adanya keinginan untuk memperkuat KPK dengan menguatkan keabsahan atau legalitas pelaksanaan penyadapan, dimana penyidik KPK harus mendapat izin dari Ketua Pengadilan Negeri sesuai dengan *due process of law*. *Kedua*, mempermudah proses penyadapan apabila terdapat kondisi mendesak dan perpanjangan izin penyadapan. *Ketiga*, adanya keinginan untuk memberikan perlindungan terhadap privasi dari seseorang yang disadap dengan mengamanatkan untuk mengatur batasan apa saja materi yang dapat direkam. Sehingga arah kebijakan kewenangan penyadapan adalah untuk memangkas birokrasi, perlindungan privasi, dan penerapan *due process of law*.

Pada faktanya dalam perubahan UU KPK, arah kebijakan tersebut tidak tercerminkan, bahkan sangat jauh dengan yang direncanakan dalam naskah akademik. Dalam Pasal 12B *jo.* 12C perubahan UU KPK,

¹⁰⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 53.

mengatur bahwa penyadapan dapat dilakukan setelah mendapatkan izin dari Dewan Pengawas KPK. Dewan Pengawas dapat memberikan izin tertulis terhadap permintaan dari pimpinan KPK paling lama 1 x 24 jam terhitung sejak permintaan diajukan. Kemudian pelaporan penyadapan oleh penyidik dilakukan secara berkala dan terhadap penyadapan yang telah selesai dilaksanakan dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas dan Pimpinan KPK. Lama waktu penyadapan maksimal 6 (enam) bulan terhitung sejak izin diterima dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama, dan tidak ada mekanisme keadaan mendesak dalam penyadapan seperti dalam naskah akademik.¹⁰⁹

Pengaturan dalam pasal 12B ayat (1) *jo.* 12C ayat (2) perubahan UU KPK yang mengatur bahwa dalam hal penyadapan harus dimintakan izin kepada Dewan Pengawas dan dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas. Hadirnya kewenangan Dewan Pengawas untuk memberikan izin penyadapan, justru menegaskan peran pengadilan dalam proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK. Kemudian, dalam perubahan UU KPK juga tidak diatur adanya mekanisme keadaan mendesak.

Namun, pengaturan dalam Pasal 12D Perubahan UU KPK telah mencerminkan arah kebijakan melindungi privasi subyek penyadapan.

¹⁰⁹ Lihat pasal 12B *Jo.* 12C Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dimana dalam Pasal 12D dimaksud, telah diberi batasan obyek penyadapan dan sanksi pidana terhadap pejabat dan/atau orang yang menyimpan hasil penyadapan yang tidak terkait dengan tindak pidana korupsi. Hukuman pidana dijatuhkan termasuk namun tidak terbatas terhadap hasil penyadapan Komisi Pemberantasan Korupsi sebelum Perubahan UU KPK berlaku.¹¹⁰

Alasan mengapa pembentuk undang-undang mengubah perizinan penyadapan yang tadinya dimintakan ke pengadilan kemudian diubah dengan harus dimintakan perizinan melalui dewan pengawas adalah untuk memberikan kepastian hukum secara adil serta melakukan yang sama di depan hukum. Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang telah ditetapkan dalam undang-undang.¹¹¹ Artinya izin dalam arti luas ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan suatu tindakan yang pada dasarnya ilegal/dilarang. Berdasarkan pengertian tersebut, ketentuan dalam Pasal 12 sebelum perubahan merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan kaidah hukum. Hal ini termasuk pula terkait penghapusan mekanisme keadaan mendesak. Mekanisme keadaan mendesak yang memungkinkan penyelidik, atau penyidik melakukan

¹¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 12D Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹¹¹ Sjahan Basah, Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan ke-12, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 198.

penyadapan kepada seseorang, dapat menimbulkan ketidaksetaraan di depan hukum. Hal ini dikarenakan ada individu yang disadap berdasarkan izin dari pengadilan, namun disisi lain ada pula individu yang disadap tanpa izin. Sehingga hadirnya Pasal 12B, 12C, dan 12D bertujuan untuk menyempurnakan substansi kewenangan penyadapan agar sesuai dengan kaidah hukum.¹¹² Dengan adanya izin terlebih dahulu oleh Dewan Pengawas maka proses penyadapan telah sesuai dengan kaidah hukum yang ada, sehingga tercipta perlakuan yang sama di depan hukum bahwa tidak ada seorangpun yang dapat disadap kecuali telah mendapatkan izin dari dewan pengawas.

Kemudian proses izin penyadapan yang sesuai dengan *due process of law* yakni pemberian izin dalam hal-hal yang terkait penegakan hukum yang hanya dapat diberikan oleh pengadilan, dalam hal ini diubah dan kewenangan memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan tersebut diberikan kepada Dewan Pengawas KPK. Hal ini dikarenakan pembentuk undang-undang mendudukan undang-undang KPK sebagai *lex specialis*. Hadirnya Dewan Pengawas dimaksudkan untuk menerapkan pola-pola *check and balances* dalam kelembagaan KPK. Kewenangan-kewenangan dalam kelembagaan dapat diberikan secara setara, namun saling berhubungan, saling membutuhkan, dan saling sinergi yang dari satu kesatuan sistem dalam melakukan tugas dan kewenangannya.¹¹³ Maka

¹¹² Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019..., *Op. Cit.* hlm. 10.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 13.

dengan demikian meskipun tidak mendapatkan izin dari pengadilan, dengan dikeluarkannya izin oleh Dewan Pengawas, maka suatu proses penyadapan telah dikategorikan sesuai dengan *due process of law*.

Terdapat kritik dalam kaitannya dengan politik hukum pemberian kewenangan kepada Dewan Pengawas untuk memberikan izin atau tidak memberikan izin melakukan penyadapan. Dengan hadirnya kewenangan tersebut ke dalam Dewan Pengawas, konsekuensinya adalah waktu yang dilakukan oleh penyelidik, penyidik, atau penuntut menjadi semakin lama.¹¹⁴ Akibatnya hal-hal yang membutuhkan respons yang cepat harus dilakukan dalam proses yang lebih panjang untuk dapat melakukan tindakan. Biasanya hal ini terkait dengan OTT, atau upaya penangkapan, atau pencarian orang. Sehingga dengan adanya proses perizinan tersebut ditambah tidak adanya mekanisme keadaan mendesak, maka akan menjadi hambatan tersendiri terhadap kinerja KPK mengingat adanya potensi bukti penting yang akan hilang serta terjadinya kebocoran.

3. Kewenangan Penuntutan

Di dalam Undang-Undang KPK sebelum perubahan, kewenangan penuntutan diatur dalam Pasal 6 huruf c “bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempunyai tugas: ...c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan” dan Pasal 8 ayat (2) bahwa dalam hal

¹¹⁴ Kesaksian Novel Baswedan dalam Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 23 September 2020, hlm. 20.

menjalankan tugas supervisi, maka KPK berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan. Hadirnya kewenangan tersebut dinilai menimbulkan permasalahan berupa tumpang tindihnya kewenangan penuntutan antara Kejaksaan dengan KPK. Kewenangan penuntutan awalnya dimiliki oleh Kejaksaan. Secara implisit kewenangan kejaksaan untuk melakukan penuntutan diatur di dalam Undang-Undang Dasar.¹¹⁵ Kejaksaan sebagai penyandang asas *dominus litis*¹¹⁶ dan KPK yang diatur melalui *lex specialis* tentu membuahakan dualisme kewenangan.¹¹⁷ Kemudian, dalam kajian Undang-Undang KPK sebelum perubahan, terdapat permasalahan bahwa apabila tugas KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan masih tetap diutamakan, maka hanya akan menimbulkan persaingan antar lembaga penegak hukum.¹¹⁸

Dalam Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang KPK, pembentuk undang-undang bermaksud untuk menghapuskan kewenangan penuntutan oleh KPK atas dasar permasalahan di atas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan terkait kewenangan penuntutan pada mulanya adalah untuk menghilangkan tumpang tindih kewenangan dan

¹¹⁵ Lihat Pasal 24 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 *j.o* Pasal 41 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan kehakiman.

¹¹⁶ Asas *dominus litis* yang dimiliki oleh Kejaksaan secara etimologi berasal dari kata *dominus* yang berarti pemilik dan *litis* yang berarti gugatan. Artinya, Kejaksaanlah yang memegang kendali suatu perkara. Kejaksaan adalah lembaga yang berwenang untuk menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke pengadilan.

¹¹⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 54-55.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 44.

mengembalikan kekuasaan penuntutan secara penuh kepada Kejaksaan. Namun dalam Perubahan Undang-Undang KPK, arah kebijakan yang dipilih ialah tetap memberikan kewenangan penuntutan kepada KPK namun ditegaskan bahwa penuntut pada KPK harus melaksanakan koordinasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan mengacu pada *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) Hongkong. ICAC Hongkong tidak memiliki kewenangan untuk penuntutan.¹¹⁹ Kewenangan tersebut seluruhnya dimiliki oleh kejaksaan. Meskipun demikian, hal yang dicontoh oleh pembentuk undang-undang adalah ruh agar terjadinya kesewenang-wenangan dari suatu lembaga.¹²⁰ Bahwa KPK tetap memiliki kewenangan penuntutan namun harus disertai dengan koordinasi dengan lembaga lainnya.

4. Pemberian Kewenangan Menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3)

Dalam Pasal 40 UU No. 30 Tahun 2002, diatur bahwa KPK tidak berwenang untuk merbitkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi. Maksud dari ketentuan ini adalah penghormatan terhadap asas *presumption of innocent* dan hak asasi manusia karena penetapan tersangka harus ditemukan 2 (dua) alat

¹¹⁹ Cynthia Dewi Kusumastuti dan Ismunarno, *Perbandingan Tugas dan Wewenang Independent Commission Against Corruption (Hongkong) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (Indonesia) dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Recidive, Volume 4 No. 3, 2015, hlm. 281.

¹²⁰ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019..., *Op. Cit.* hlm. 35.

bukti terlebih dahulu. Pada praktiknya, sah atau tidaknya penetapan tersangka oleh KPK dilakukan dengan cara pra peradilan. Di dalam pra peradilan hakimlah yang memutuskan apakah sudah terpenuhi atau tidak kelengkapan 2 (dua) alat bukti tersebut, sehingga tidak diperlukan adanya ketentuan mengenai SP3. Ketentuan ini sangat berbeda dengan yang diatur di dalam KUHAP.¹²¹ Penyidik dapat menghentikan penyidikan apabila penyidik tidak memiliki cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan sebuah tindak pidana. Pada kenyataannya, tidak dimilikinya kewenangan untuk menerbitkan SP3 oleh KPK menimbulkan permasalahan sehingga Pembentuk Undang-Undang bermaksud untuk menambahkan kewenangan tersebut ke dalam KPK.

Alasan harus diaturnya kewenangan KPK untuk menerbitkan SP3 adalah sebagai alat kontrol apabila terjadi kesalahan dalam proses penyidikan dan penyelidikan oleh penyidik KPK. Sehingga ketika penyidik tidak memiliki cukup bukti permulaan atau alasan-alasan lain seperti yang diatur dalam Pasal 109 Ayat (2) KUHAP maka tidak perlu menunggu adanya pra peradilan. Selain hal tersebut di atas, alasan harus diaturnya kewenangan menerbitkan SP3 adalah mengindahkan asas kepastian hukum dan asas *presumption of innocent* kepada tersangka. Pasalnya, tanpa kewenangan SP3, KPK akan terjebak untuk terus

¹²¹ Lihat Pasal 109 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

melanjutkan perkara meski kurang bukti. Pada praktiknya KPK pernah menetapkan seseorang dalam status tersangka selama bertahun-tahun.¹²²

Arah kebijakan tersebut diimplementasikan dalam Pasal 40 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 40

(1) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.

(2) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan.

(3) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diumumkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi kepada publik.

(4) Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dicabut oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi apabila ditemukan bukti baru yang dapat membatalkan alasan penghentian penyidikan dan penuntutan, atau berdasarkan putusan praperadilan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam sidang mahkamah konstitusi perihal Undang-

Undang Nomor 19 Tahun 2019, pemerintah juga menegaskan alasan pemberian kewenangan mengeluarkan SP3 bahwa kewenangan pemberian SP3 bertujuan untuk mendukung kepentingan dari perspektif terdakwa di mana terdakwa akan memperoleh kepastian terhadap status hukumnya mulai penerbitan dan pemberian SP3.¹²³

¹²² Sebagai contoh adalah kasus RJ lino, Emir Syah Satar, dan Soetikno Rahardjo.

¹²³ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019..., *Op. Cit.* hlm. 38.

Kemudian meskipun suatu kasus proses hukumnya telah mendapatkan SP3, namun apabila ditemukan alat bukti baru, maka seseorang dapat ditetapkan tersangkanya kembali.

5. Pembatasan Pelimpahan Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 belum diatur secara terang tentang pelimpahan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan ke kepolisian dan kejaksaan. Bahwa dalam Undang-Undang sebelum perubahan, hanya dijelaskan bahwa KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dengan kerugian negara paling sedikit 1 (satu) milyar rupiah.¹²⁴ Oleh karenanya, pembentuk undang-undang bermaksud untuk menambahkan aturan terkait pelimpahan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan ke kepolisian dan kejaksaan atas perkara dibawah 1 (satu) milyar dan/atau ditemukannya pidana umum. Adapun arah kebijakannya adalah untuk meringankan beban kerja KPK dan memberikan batas yang jelas terkait kasus mana yang harus dan tidak harus ditangani oleh KPK, sehingga KPK dapat fokus kepada kasus korupsi yang seharusnya ditangani olehnya.

Hal ini dituangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang berbunyi bahwa berwenang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, Penyelenggara Negara, dan orang

¹²⁴ Lihat dalam Pasal 11 huruf c Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau Penyelenggara Negara dan/atau menyangkut kerugian paling sedikit satu miliar rupiah. Apabila hal tindak pidana korupsi tidak memenuhi ketentuan dimaksud, maka wajib menyerahkan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan kepada kepolisian dan/atau kejaksaan.

6. Dewan Pengawas KPK

Dalam Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang KPK dijelaskan bahwa hadirnya KPK sebagai *state auxiliary organ* tentu membutuhkan pengawasan. Tanpa pengawasan yang efektif, tentu KPK akan sangat rawan terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) serta penyimpangan. Dewan Pengawas akan mengawasi segala tindakan penyidik dan penuntut KPK yang melanggar SOP dan hukum acara pidana sehingga diharapkan tidak ada *underperformance* dan pelemahan KPK secara internal. Kemudian konsep dari Dewan Pengawas sendiri hanya mengawasi kinerja dan tidak berwenang mengintervensi proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK. Sehingga dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan lahirnya Dewan Pengawas adalah semata-mata untuk menjaga agar tidak ada pelemahan KPK dari internal, sehingga performa KPK dalam memberantas korupsi semakin baik serta tetap memberikan independensi secara penuh kepada KPK dalam hal proses penyelidikan dan penyidikan.

Pada kenyataannya, konsep Dewan Pengawas di dalam Perubahan Undang-Undang KPK cukup berbeda dengan konsep yang terdapat dalam Naskah Akademiknya. Dalam Pasal 37B ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dikatakan bahwa Dewan Pengawas KPK memiliki tugas untuk memberikan izin atau tidak memberikan izin terkait dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, khususnya dalam hal penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan. Kemudian ketua dan anggota Dewan Pengawas diangkat dan ditetapkan oleh Presiden setelah melalui seleksi yang dilakukan oleh panitia seleksi yang beranggotakan atas unsur pemerintah pusat dan masyarakat. Artinya ada andil yang cukup banyak yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal pengangkatan dan penetapan Dewan Pengawas.¹²⁵

Dibentuknya Dewan Pengawas merupakan implementasi dari Pasal 5 UNCAC bahwa negara pihak wajib mengembangkan kebijakan anti korupsi yang efektif. Dewan Pengawas didudukkan setara dengan KPK sebagai penerapan sistem *check and balances*. Tujuan dibentuk dan didudukkan sedemikian agar KPK tidak lagi bersifat absolut.¹²⁶ Selain itu DPR berdasarkan fakta dari pansus angket dalam aspek kelembagaan dan kewenangan, menemukan fakta bahwa pengawasan secara internal tidak efektif dalam mengawasi KPK serta terjadi penyalahgunaan kewenangan

¹²⁵ Lihat Pasal 69A Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹²⁶ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019..., *Op. Cit.* hlm. 7.

KPK yang melanggar prinsip *due process of law* dalam hukum acara pidana. Oleh karenanya, Dewan Pengawas dibentuk guna menciptakan sistem pemberantasan korupsi yang profesional dengan menjunjung tinggi keterbukaan dan bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hak konstitusional warga negara.¹²⁷ Perlindungan terhadap hak asasi tersebut berkaitan dengan kewenangan pemberian izin terhadap penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.

Perizinan merupakan persetujuan yang diberikan oleh pemerintah kepada penegak hukum guna dapat melaksanakan tindakan yang seharusnya dilarang. Upaya paksa yang dilakukan KPK dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan merupakan tindakan yang rawan akan penyalahgunaan wewenang. Upaya penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan pada dasarnya merupakan perbuatan yang melanggar HAM. Sehingga agar tidak melanggar HAM maka dibutuhkanlah suatu perizinan yang dalam hal ini dikeluarkan oleh Dewan Pengawas.

Kemudian dalam hal penunjukan ketua dan anggota Dewan Pengawas yang dilakukan oleh presiden, hal ini merupakan sebuah *open legal policy* yang didasarkan pada Pasal 5 UNCAC bahwa negara pihak wajib sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya mengupayakan pelaksanaan dan memperkuat rekrutmen, penempatan,

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

pemakaian, promosi, dan pemensiunan pegawai sipil, dan bila dianggap perlu pejabat publik lain yang tidak melalui proses pemilihan.¹²⁸ Bahwa dikarenakan Dewan Pengawas merupakan badan yang baru, maka diperlukan adanya sistem perekrutan awal yang melalui penunjukan oleh presiden. Adapun selanjutnya, akan dilaksanakan proses pengangkatan melalui seleksi sesuai pada mestinya.

7. Memaksimalkan Langkah/Upaya Pencegahan oleh KPK

Dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang KPK, pembentuk undang-undang berpendapat bahwa dalam beberapa kasus, KPK telah menyadari adanya upaya suap terhadap penyelenggara negara. Kendati demikian, KPK justru membiarkan hal tersebut hingga tindakan suap tersebut telah terjadi dan baru setelah itu KPK melakukan tangkap tangan.¹²⁹ Oleh karenanya pembentuk undang-undang mengharapkan adanya pemaksimalan fungsi pencegahan dengan memberikan peringatan terhadap atasan penyelenggara negara tersebut agar dapat dilakukan pembinaan.¹³⁰

Upaya pencegahan tersebut di atas diejawantahkan melalui Pasal 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yakni:

- a. melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;

¹²⁸ *Ibid.*, hlm.16.

¹²⁹ Lihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 61-62.

¹³⁰ *Ibid.*

- b. menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jejaring pendidikan;
- d. merencanakan dan melaksanakan program sosialisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e. melakukan kampanye anti korupsi kepada masyarakat; dan melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pelaksanaan tugas pencegahan juga tidak terlepas dari tugas koordinasi dengan meminta laporan kepada instansi berwenang mengenai upaya pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi.¹³¹

Rencana dalam Naskah Akademik	Ketentuan yang telah disahkan
Dalam pelaksanaan kewenangan penyadapan harus sesuai dengan KUHAP dengan meminta izin tertulis terlebih dahulu kepada Ketua Pengadilan Negeri serta tetap memiliki mekanisme keadaan mendesak.	Pelaksanaan kewenangan penyadapan harus meminta izin kepada Dewan Pengawas KPK serta dihapuskannya mekanisme keadaan mendesak.
Kewenangan penuntutan dikembalikan kepada kejaksaan berdasarkan asas <i>dominus litis</i> .	KPK tetap memiliki kewenangan penuntutan tetapi harus disertai koordinasi dengan lembaga lainnya
Dewan pengawas KPK didesain untuk memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan SOP dan hukum acara tanpa memiliki wewenang untuk mengintervensi proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK.	Dewan Pengawas memiliki kewenangan tidak hanya mengawasi kinerja tetapi juga menyentuh ranah projustisia yakni memiliki kewenangan untuk memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan.
Seleksi dewan pengawas harus dilaksanakan hati-hati, panitia seleksi harus berasal dari lembaga yang memiliki konflik kepentingan	Keanggotaan dewan pengawas untuk pertamakalinya diisi melalui penunjukan oleh Presiden

¹³¹ Lihat Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

dengan dewan dan KPK, serta calon anggota dewan pengawas diusulkan oleh koalisi masyarakat sipil yang kredibel dan diseleksi oleh panitia dan dilantik oleh presiden.	
Tidak direncanakan terkait peralihan status pegawai KPK	Pegawai KPK dialihkan statusnya menjadi ASN dan tunduk kepada UU ASN

Tabel 1. Perbedaan rancangan dalam naskah akademik dan materi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019

Dalam proses menggali politik hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang KPK cenderung cukup sulit. Hal ini dikarenakan dalam proses pembentukannya terdapat dugaan kecacatan formil. Cacatan formil tersebut antara lain berupa proses pembentukannya yang sangat singkat dan dilaksanakan secara tertutup. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas keterbukaan. Masyarakat kesulitan dalam mengikuti dan memberikan kontrol terhadap proses pembentukan Undang-Undang *a quo*, bahkan tidak ada publikasi terhadap risalah sidang pembentukan Undang-Undang tersebut. Selain itu, seperti yang telah dijabarkan di atas bahwa adanya bagian-bagian kebijakan yang telah didesain dalam naskah akademik tidak diindahkan dalam undang-undang yang telah disahkan. Dari tujuh hal yang penulis sorot di atas, nyatanya terdapat lebih dari setengah hal dan/atau konsep yang tidak sesuai dengan naskah akademik. Bahkan beberapa konsep justru sangat kontras dengan yang direncanakan dalam naskah akademik sebagai contoh ialah konsep Dewan Pengawas, yang semula dalam perencanaannya tidak boleh menyentuh proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, namun dalam undang-undang perubahan yang telah disahkan justru memegang kunci dalam proses tersebut dengan

kewenangan memberikan atau tidak memberikan izin terhadap proses tersebut.

Dalam teori pembentukan perundang-undangan, hadirnya naskah akademik adalah sebagai cetak biru terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Naskah akademik dibentuk berdasarkan pengkajian dan penelitian yang mendalam pada masyarakat. Sehingga dengan *guidance* dari naskah akademik, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat menjawab persoalan-persoalan dalam masyarakat. Meskipun menjadi suatu kelumrahan dalam proses pemebentukan peraturan perundang-undangan bahwa sebuah peraturan yang telah disahkan berbeda dengan yang direncanakan, akan tetapi dalam hal pembentukan perubahan undang-undang KPK yang perbedaannya lebih dari 50% dan pembahasannya sangat singkat yang bahkan sejak awal rancangannya tidak masuk dalam program legislasi nasional prioritas, membuat hal ini jauh dari kelumrahan. Pasalnya persoalan yang telah dikaji dalam naskah akademik justru lebih banyak yang diingkari dan ditinggalkan. Hal ini menjadi persoalan baru karena dalam jika melakukan kajian baru dalam proses pembahasan, apalagi dalam pembahasan perubahan Undang-Undang KPK yang sangat singkat, risiko kurangnya kajian terhadap persoalan menjadi sangat tinggi. Padahal kurangnya kajian terhadap persoalan sangat mempengaruhi kualitas dari peraturan yang dihasilkan, bahkan menimbulkan persoalan baru berupa peraturan yang dibentuk tidak dapat dijalankan, perubahan yang berulang-ulang, dicabut karena bertentangan dengan peraturan lebih tinggi, tumpang tindih dengan

peraturan sejenis, atau bahkan tidak dapat menjawab persoalan yang ada di masyarakat serta multitafsir.¹³² Sehingga dapat dikatakan pembentukan Undang-Undang KPK sulit untuk dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Berdasarkan proses pembentukan perubahan Undang-Undang KPK yang singkat dan tertutup, menunjukkan bahwa konfigurasi politik pada saat pembentukan tersebut adalah otoriter. Hal ini dikarenakan proses yang bersifat cepat dan tertutup memungkinkan peran negara yang sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara.

B. Dampak Diundangkannya Perubahan Undang-Undang KPK terhadap independensi KPK

Salah satu asas yang harus dihadirkan dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas tersebut selaras dengan konsep masalah mursalah, dimana suatu peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan manfaat yang akan didapatkan oleh masyarakat baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karenanya menjadi sangat penting adanya kajian terkait dampak yang timbul akibat diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dalam penelitian ini, kajian dampak akan difokuskan

¹³² Sulaiman, *Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <http://jdih.babelprov.go.id/content/urgensi-naskah-akademik-dalam-pembentukan-peraturan-daerah#:~:text=Sebagai%20prasyarat%20dalam%20pembentukan%20peraturan,mendalam%20terhadap%20suatu%20masalah%20guna> diakses pada 1 Januari 2021, pukul 06.07 WIB.

terhadap independensi KPK pasca diundangkannya Undang-Undang tersebut.

Setidaknya terdapat dua hal psaca perubahan Undang-Undang KPK yang mempengaruhi independensi KPK yakni:

1. Independensi Kelembagaan

Seperti yang telah dijelaskan di atas, cukup disayangkan bahwa politik hukum dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 adalah menjadikan KPK masuk ke dalam rumpun eksekutif. Padahal pada sejarah pembentukan KPK, KPK dibentuk berdasarkan adanya kekecewaan terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan yang tidak dapat menghentikan rezim otoritarian, sehingga KPK yang kemudian dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menjadi *trigger mechanism* terhadap kejaksaan dan kepolisian.¹³³ Artinya sejak awal KPK didesain sebagai *state auxiliary organ* atau lembaga negara pendukung yang bersifat independen. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.” Kemudian pasal tersebut diubah melalui Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang

¹³³ Lihat konsiderans menimbang huruf b dalam Undang-Undaang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam Undang-Undang perubahan, independensi KPK dibatasi pada pelaksanaan tugas dan wewenang.

Perubahan tersebut menimbulkan suatu kerancuan. Ada yang berpendapat bahwa dengan diletakkannya KPK dalam rumpun eksekutif, maka tidak berarti KPK tidak independen dan terbebas dari kekuasaan manapun dalam menjalankan tugasnya.¹³⁴ Namun, jika diingat kembali alasan historis dibentuknya KPK yang mulanya KPK dibentuk atas dasar *public distrust* terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan yang tidak dapat menjalankan tugas-tugasnya sebagai lembaga anti rasuah dengan baik karena adanya intervensi dari kekuasaan eksekutif kala itu. Salah satu penyebab mudahnya intervensi yang masuk ke dalam kedua lembaga tersebut adalah kedua lembaga tersebut merupakan bagian dari ranah eksekutif. Adanya andil yang banyak dimiliki oleh eksekutif (dalam hal ini adalah presiden) seperti pengangkatan dan pemberhentian, kewenangan membuat ketentuan mengenai tunjangan jabatan, akan memberikan dampak berupa banyaknya peluang intervensi. Kemudian hal ini justru dimunculkan ke dalam perubahan Undang-Undang KPK. Sebagai contoh hadirnya Pasal 69A yang memberikan kewenangan presiden untuk menunjuk ketua dan anggota Dewan Pengawas. Hal tersebut secara

¹³⁴ Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga, dan Rizkisyabana Yulistyaputri, *Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 2, 2019, hlm. 324.

langsung menghapuskan salah satu karakteristik utama dari lembaga negara independen. Bahwa seharusnya keanggotaan dari suatu lembaga yang independen tidak boleh diisi berdasarkan proses penunjukan oleh Presiden. Padahal jika komitmen untuk mempertahankan independensi KPK adalah nyata, maka pengisian keanggotaan seharusnya melalui proses seleksi secara terbuka, bukan melalui penunjukan yang lazim dilakukan oleh Presiden terhadap lembaga-lembaga negara yang berada di bawah kekuasaannya.¹³⁵

Bentuk intervensi lainnya ialah adanya peralihan status pegawai KPK menjadi ASN. Beralihnya status pegawai KPK membuat KPK tidak memiliki kemandirian dalam pengelolaan sumberdaya manusia yang dimiliki olehnya. Dengan status ASN berarti pegawai KPK akan terikat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tentu hal ini akan menimbulkan suatu loyalitas ganda terhadap pegawai KPK. Di satu sisi Presiden adalah salah satu lembaga yang menjadi subyek pengawasan oleh KPK. Namun di sisi lain, presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.¹³⁶ Kemudian kekuasaan tersebut sebagian didelegasikan kepada menteri yang mana menteri tersebut dapat menetapkan kebijakan di bidang pendayagunaan Pegawai ASN meliputi,

¹³⁵ “Herdiannyah Hamzah, *Membunuh Independensi KPK*”, makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) dengan tema “Kelembagaan Dewan Pengawas dan Organ Pelaksana Pengawasan KPK”, yang diselenggarakan oleh Pukat FH-UGM di Jakarta, 04 Januari 2019, hlm. 4.

¹³⁶ Lihat Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

kebijakan reformasi birokrasi di bidang sumber daya manusia, kebijakan umum pembinaan profesi ASN; kebijakan umum Manajemen ASN; klasifikasi jabatan ASN, standar kompetensi jabatan Pegawai ASN, kebutuhan Pegawai ASN secara nasional, skala penggajian, tunjangan Pegawai ASN, dan sistem pensiun PNS; pemindahan PNS antarjabatan, antardaerah, dan antarinstitusi; pertimbangan kepada Presiden dalam penindakan terhadap Pejabat yang Berwenang dan Pejabat Pembina Kepegawaian atas penyimpangan Sistem Merit dalam penyelenggaraan Manajemen ASN; dan penyusunan kebijakan rencana kerja KASN, LAN, dan BKN di bidang Manajemen ASN. Sehingga dengan kekuasaan yang sangat besar tersebut, wajar jika ada ketakutan yang timbul dalam diri masyarakat, bahwa intervensi kepada pegawai KPK merupakan keniscayaan. Bukan suatu hal yang tidak mungkin jika sewaktu-waktu pegawai KPK akan ditarik dan dimutasi sesuai dengan keinginan dan kepentingan penguasa. Dalih rotasi dan mutasi akan dengan mudah dijadikan jurus andalan yang digunakan oleh oknum-oknum yang berada dalam lingkaran kekuasaan. Kekhawatiran lainnya pun muncul. Dalam Pasal 6 Undang-Undang ASN disebutkan bahwa pegawai ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Beni Kurnia Ilahi¹³⁷ berpendapat bahwa dalam hal pegawai KPK yang memiliki integritas tinggi dan kapasitas yang baik dalam hal

¹³⁷ Seorang peneliti dari Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO)

meringkus kasus-kasus korupsi, namun termasuk ke dalam PPPK maka akan riskan untuk dengan mudah diberhentikan.¹³⁸

Apabila merujuk pada Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi bahwa “Dalam hal terjadi penurunan penghasilan, kepada Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi selain gaji dan tunjangan juga dapat diberikan tunjangan khusus yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden.” Melalui pasal tersebut, maka pegawai KPK yang sebelumnya digaji menggunakan *single salary system*¹³⁹ kini sudah tidak menggunakan sistem tersebut kembali. Hal ini berimplikasi kepada ukuran penilaian kerja yang tidak jelas.¹⁴⁰ Sehingga berdampak buruk dalam kinerja yang dilakukan oleh pegawai KPK.¹⁴¹

Meskipun demikian, terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa “independensi dari seseorang akan terpulang pada kualitas, kapabilitas, dan integritas dari dirinya sendiri sebagai penegak hukum.” Seperti yang telah dikemukakan oleh Asrul Sani.¹⁴² Namun, hal tersebut tidak dapat menampik fakta bahwa lembaga anti korupsi yang berada di bawah

¹³⁸ [¹³⁹ *Single salary system* adalah sistem pemberian gaji tanpa adanya penghasilan lainnya termasuk tunjangan. Tujuannya adalah agar gaji dari pegawai KPK menjadi transparan.](https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/10/075000465/pegawai-kpk-resmi-berstatus-asn-apa-dampaknya?page=all#:~:text=Perturan%20tersebut%20ditandatangani%20oleh%20Presiden,KPK)%20kini%20berstatus%20sebagai%20ASN., diakses tanggal 4 Januari 2021, pukul 15:43 WIB.</p></div><div data-bbox=)

¹⁴⁰ Laode M. Syarif dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53740517>, diakses pada 1 Februari 2021, pukul 17.00.

¹⁴¹ *Ibid.*, pendapat Laode M. Syarif didasarkan kepada kajian KPK terhadap kepegawaian ASN yang menunjukkan bahwa honor-honor dan tunjangan sering salah sasaran.

¹⁴² *Ibid.*

pemerintah akan cenderung tidak independen dan tidak profesional karena posisi KPK sebagai bagian dari eksekutif itu sendiri telah membuka pintu hadirnya konflik kepentingan dalam diri KPK.

Kedudukan KPK sebagai bagian dari lembaga eksekutif tidak dapat dielakkan kembali karena hal ini telah didesain dan dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang. Kendati demikian, perkembangan teori-teori hukum ketatanegaraan patut untuk dipertimbangkan guna membentuk KPK sebagai lembaga anti rasuah yang ideal. Meletakkan KPK di bawah payung kekuasaan eksekutif merupakan konsekuensi logis dari penerapan teori *trias politica*. Sedangkan pada abad ke-20 teori ini sudah mulai ditinggalkan bahkan oleh negara Perancis dimana teori ini dilahirkan. Negara-negara sudah mulai beranjak dengan menerapkan teori *the new separation of power* yang dikemukakan oleh Bruce Ackerman. Dalam teori tersebut dikenal cabang kekuasaan baru selain cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Salah satu cabang kekuasaan baru tersebut adalah lembaga negara independen/*independent agencies*. Jika teori ini digunakan untuk menelaah kedudukan KPK, maka meskipun KPK memiliki fungsi-fungsi yang dimiliki oleh kekuasaan eksekutif, sejatinya KPK dapat saja dikategorikan sebagai lembaga negara independen. Konsekuensi hadirnya lembaga negara independen salah satunya adalah beralihnya fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat pada kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Bahkan lembaga

negara independen bisa saja memiliki fungsi yang bersifat campuran.¹⁴³ Selain itu, apabila desain KPK dijadikan lembaga negara independen yang secara institusional terlepas dari kekuasaan lain, maka ketakutan-ketakutan yang ada di atas akan dapat terminimalisir.

2. *Due process of law*

Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK, maka dibentuklah Dewan Pengawas. Dewan Pengawas memiliki tugas antara lain: mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK; memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan; menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai KPK; menerima dan menindak lanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai KPK atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019; menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai KPK; dan melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Salah satu kewenangan Dewan Pengawas yang menjadi sorotan ialah kewenangan untuk memberikan atau tidak memberikan izin terkait penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Kewenangan tersebut sangat berpotensi dapat mengganggu independensi dari KPK. Secara kelembagaan, Dewan Pengawas dibentuk berdasarkan penunjukan oleh

¹⁴³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, Loc. Cit.

lembaga eksekutif yakni Presiden. Mencampurkan kewenangan tersebut dengan penyusunan kelembagaan yang berdasarkan penunjukan oleh eksekutif merupakan ide buruk. Pasalnya hal tersebut dapat membuka peluang intervensi yang dilakukan oleh kekuasaan. Selain itu terbuka pula peluang goyahnya independensi Dewan Pengawas apabila yang dijadikan subyek penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan adalah ketua atau anggota Dewan Pengawas itu sendiri, atau bahkan keluarga dari Dewan Pengawas itu sendiri.

Kehadiran dewan pengawas dengan kewenangan tersebut di atas juga berimplikasi terhadap penerapan *due process of law*. Bahwa dengan kewenangan tersebut pada akhirnya dewan pengawas tidak hanya bertugas memberikan pengawasan tetapi juga dapat melakukan tindakan. Konsep *due process of law* merupakan konsep hukum yang menerapkan peradilan yang jujur dan tidak memihak.¹⁴⁴ Artinya konsep *due process of law* menghendaki adanya proses peradilan yang menerapkan asas kesetaraan di depan hukum (*equity before the law*) melalui mekanisme atau prosedur-prosedur yang ada, sehingga keadilan substantif dapat tercapai.¹⁴⁵ Meskipun pada mulanya *due process of law* lahir sebagai reaksi terhadap perlindungan hak asasi manusia dari kesewenangan penguasa, namun jika dikontekskan dalam esensi lainnya, maka penegakan hukum harus juga sesuai dengan persyaratan konstitusional dan harus mentaati hukum atau

¹⁴⁴ Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, cetakan pertama, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 30.

¹⁴⁵ Kadek Erlina Wijayanthi dan Febripusoa Surya Candra, *Laporan Penelitian Due Process Of Law dalam KUHAP di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017,

secara sederhana, harus mencapai keadilan prosedural.¹⁴⁶ Sehingga M. Yahya Harahap menyimpulkan bahwa penyelenggaraan peradilan pidana, harus sesuai dengan KUHAP sebagai hukum acara pidana yang meliputi tata cara peradilan pidana, juga harus menjadi pedoman yang mendasari penyelenggaraan peradilan pidana, dengan berdasarkan *due process of law*.¹⁴⁷ Proses penyelenggaraan peradilan tersebut mencakup pula tindakan penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Sehingga seharusnya hal terkait dengan perizinan terhadap tindakan tersebut harus dimintakan ke Pengadilan Negeri sesuai dengan amanah KUHAP.

Persoalan yang timbul kemudian adalah pembentuk undang-undang menghendaki suatu lembaga baru yakni Dewan Pengawas KPK yang mengambil alih kewenangan terhadap pemberian izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang dilakukan oleh KPK. Meskipun pembentuk undang-undang berdalih bahwa dengan berdasarkan asas *lex specialis* yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, maka kewenangan tersebut menjadi suatu kewenangan yang sesuai prosedur, namun hal tersebut sejatinya belum tentu menghadirkan ruh dari *due process of law*.

Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan merupakan tindakan yang sejatinya merampas hak asasi seseorang sehingga membutuhkan *strict judicial scrutiny* atau pengawasan peradilan yang

¹⁴⁶ M. Yahya Harahap dalam *Ibid.*, hlm.8.

¹⁴⁷ *Ibid.*

ketat. Pengawasan tersebut salah satunya berupa praperadilan. Dewan Pengawas sebagai organ yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden merupakan bagian daripada rumpun eksekutif itu sendiri. Sehingga konsekuensinya adalah Dewan Pengawas dapat menjadi salah satu pihak termohon dalam praperadilan.¹⁴⁸ Menjadi suatu hal yang rancu bila pemberi izin adalah pihak yang dipraperadilan. Berbeda halnya dengan Ketua Pengadilan Negeri sebagai lembaga yudikatif yang memiliki tugas untuk mengawal serta memantau jalannya perundang-undangan atau penegakan hukum.

Persoalan lain kemudian dapat muncul akibat adanya dua lembaga yang dapat mengeluarkan perizinan terkait penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Kewenangan KPK untuk mengambil alih proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian akan menjadi rancu. Hal ini dikarenakan penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang dilakukan oleh kepolisian dimintakan izin kepada Ketua Pengadilan Negeri. Sehingga muncul pertanyaan, apakah KPK boleh menggunakan hasil penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang dilakukan oleh kepolisian? Selain itu, akan timbul ketidaksetaraan di depan hukum. Hal ini dikarenakan penyidik dan penyidik di Kepolisian mengenal mekanisme keadaan mendesak terkait penyadapan. Artinya, dalam keadaan mendesak, penyidik dan penyidik di Kepolisian dapat

¹⁴⁸ Reda Mantofani, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dc5290bac74f/mengurai-kewenangan-dewan-pengawas-kpk-oleh--reda-manthovani?page=all>, diakses pada 10 Februari 2021, pukul 21:32.

melakukan penyadapan dapat dilakukan terlebih dahulu baru mendapatkan perizinan dari ketua pengadilan.¹⁴⁹ Sehingga sangat mungkin ada dua orang yang diduga melakukan tindak pidana korupsi, tetapi penanganan terkait penyadapan yang dialami oleh orang tersebut berbeda. Sedangkan salah satu ruh dari *due process of law* ialah kesetaraan di depan hukum. Sehingga kewenangan pemberian izin terhadap penyadapan idealnya dimiliki oleh pengadilan. Hal ini dikarenakan secara filosofi, pengadilan memiliki kewenangan tersebut dikarenakan dua aspek yakni, menjalankan peran yudikatif dalam konsep triaspolitica dan menjalankan peran yudikatif sebagai pengawas lembaga penegak hukum lainnya.¹⁵⁰



¹⁴⁹ Lihat pasal 10 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penyadapan Pada Pusat Pemantauan kepolisian Negara Republik Indonesia

¹⁵⁰ Agus Suntoro, *Penyadapan dan Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 Nomor 1, 2020, hlm. 33.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian di atas, maka dapat disimpulkan:

1. Bahwa politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

Pertama, KPK secara kelembagaan ditempatkan ke dalam rumpun eksekutif dilatarbelakangi oleh putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan 40/PUU-XV/2017. Hal lain yang melatarbelakanginya ialah Pasal 6 UNCAC yang mewajibkan negara pihak sesuai dengan sistem hukumnya membentuk badan anti-korupsi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang mendesain KPK menjadi bagian dari rumpun eksekutif agar mudah dilakukana pengawasan sesuai dengan prinsip *check and balances*. Salah satu bentuk *check and balances* yang dimaksud khususnya menjadikan KPK sebagai subyek penggunaan hak konstitusional DPR termasuk dan tidak terbatas pada hak angket.

Didudukkannya KPK dalam ranah eksekutif juga berdampak pada peralihan status pegawai KPK menjadi ASN. Alasan mengapa pegawai KPK dialihkan statusnya menjadi ASN karena pembentuk undang-undang menerapkan langkah tindakan evaluasi secara administratif negara dalam pemberantasan

korupsi. Bahwa ketika putusan MK telah menetapkan KPK sebagai rumpun eksekutif, maka perlu adanya penyesuaian konsep kepegawaian KPK dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Kedua, dalam hal penyadapan terdapat penghapusan mekanisme keadaan mendesak dan beralihnya kewenangan pemberian izin penyadapan yang semula dari pengadilan, kemudian diberikan kepada Dewan Pengawas. Penghapusan mekanisme keadaan mendesak dikarenakan mekanisme tersebut memungkinkan penyidik, atau penyidik melakukan tindakan yang tidak adil kepada seseorang. Hal ini dikarenakan ada individu yang disadap berdasarkan izin dari pengadilan, namun disisi lain ada pula individu yang disadap tanpa izin.

Selain itu, pembentuk undang-undang memiliki keinginan untuk memberikan perlindungan terhadap privasi dari seseorang subyek penyadapan dengan mengamanatkan untuk mengatur batasan apa saja materi yang dapat direkam.

Ketiga, mempertahankan kewenangan penuntutan yang dimiliki oleh KPK namun harus disertai koordinasi dengan lembaga lainnya. Hal tersebut dikarenakan pembentuk undang-undang menjadikan ICAC Hongkong sebagai *role model* dalam mendesain lembaga anti korupsi. Namun, hal yang diambil oleh pembentuk undang-undang adalah ruh agar terjadinya

kesewenang-wenangan dari suatu lembaga, sehingga kewenangan penuntutan KPK tetap dipertahankan akan tetapi harus dengan koordinasi lembaga lain.

Keempat, memberikan kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3 sebagai alat kontrol apabila terjadi kesalahan dalam proses penyidikan dan penyelidikan oleh penyidik KPK. Sehingga Hak Asasi Manusia dan asas praduga tak bersalah dapat lebih terjamin serta mendukung kepentingan dari perspektif terdakwa dimana terdakwa akan memperoleh kepastian terhadap status hukumnya mulai penerbitan dan pemberian SP3.

Kelima, pembatasan pelimpahan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap KPK guna memberikan batas yang jelas terkait kasus mana yang harus dan tidak harus ditangani oleh KPK, sehingga KPK dapat fokus kepada kasus korupsi yang seharusnya ditangani olehnya.

Keenam, politik hukum dibentuknya Dewan Pengawas adalah sebagai implementasi dari Pasal 5 UNCAC yakni kewajiban negara pihak untuk mengembangkan kebijakan anti korupsi yang efektif. Kemudian alasan lainnya adalah fakta dari pansus angket dalam aspek kelembagaan dan kewenangan, menemukan fakta bahwa pengawasan secara internal tidak efektif dalam mengawasi KPK serta terjadi penyalahgunaan kewenangan KPK yang melanggar prinsip *due process of law*

dalam hukum acara pidana. Kemudian Dewan Pengawas yang didudukkan setara dengan pimpinan KPK adalah sebagai bentuk penerapan sistem *check and balances* sehingga KPK tidak menjadi lembaga yang absolut.

Dalam hal penunjukan ketua dan anggota Dewan Pengawas yang dilakukan oleh presiden, pembentuk undang-undang menggunakan Pasal 5 UNCAC sebagai dasar *open legal policy* terhadap sistem rekrutmen Dewan Pengawas KPK. Bahwa dikarenakan Dewan Pengawas merupakan badan yang baru, maka diperlukan adanya sistem perekrutan awal yang melalui penunjukan oleh presiden baru untuk perekrutan selanjutnya digunakan sistem seleksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketujuh, dikarenakan dalam beberapa kasus KPK telah menyadari adanya upaya suap terhadap penyelenggara negara namun, KPK justru justru membiarkan hal tersebut hingga terjadi tindakan suap agar KPK dapat melakukan OTT. Maka pembentuk undang-undang mengatur terkait pemaksimalan fungsi pencegahan oleh KPK.

2. Terdapat dampak terhadap independensi KPK pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Terdapat potensi hadirnya intervensi dari kekuasaan dengan ditempatkannya KPK dalam rumpun eksekutif. Hal ini

disebabkan andil yang banyak oleh eksekutif seperti dalam pengangkatan dan pemberhentian, kewenangan membuat ketentuan mengenai tunjangan jabatan, hingga dalam urusan kepegawaian. Bahwa dengan adanya penunjukan yang dilakukan oleh presiden terhadap keanggotaan dewan pengawas telah menghapus salah satu karakteristik utama dari lembaga negara independen. Independensi dari KPK akan terganggu jika pegawainya yang berintegritas terancam dengan mudahnya dirotasi maupun dimutasi. Dihilangnya *single salary system* dan dihilangkannya tunjangan khusus terhadap pegawai juga ditakutkan akan mempengaruhi kinerja pegawai KPK. Selain itu, kehadiran Dewan Pengawas yang secara kelembagaan ditunjuk oleh Presiden ditambah memiliki kewenangan memberikan izin atau tidak memberikan izin terhadap penyadapan, pengeledahan, dan/atau penyitaan, membuka pintu yang lebar terhadap intervensi dari kekuasaan. Hal ini pun berlaku pula terhadap intervensi yang berpeluang dilakukan oleh Dewan Pengawas itu sendiri apabila subyek dari penyadapan, pengeledahan, dan/atau penyitaan adalah ketua atau anggota Dewan Pengawas itu sendiri atau bahkan keluarga dan kerabat dari Dewan Pengawas. Selain itu kehadiran dewan pengawas dengan kewenangan memberikan atau tidak memberikan izin terhadap penyadapan juga dapat mengacaukan proses peradilan

yang baik karena menimbulkan kerancuan seperti adanya ketidaksetaraan terhadap terduga pelaku tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK dengan Kepolisian. Hal ini dikarenakan Kepolisian memiliki prosedur keadaan memaksa yang tidak mengharuskan meminta izin terlebih dahulu, sedangkan KPK tidak.

B. Saran

Penulis merekomendasikan beberapa saran yakni, *pertama*, pembentuk undang-undang dalam hal ini Presiden dan DPR harus mempertimbangkan konsep kelembagaan KPK sebagai lembaga anti rasuah. Konsep tersebut harus mengutamakan keindependensian yang berupa lepas dari tekanan, pengaruh, dan kepentingan politik serta terbebas dari upaya maupun kesempatan intervensi yang dilakukan lembaga lainnya. Salah satu solusi yang ditawarkan oleh penulis adalah merubah KPK menjadi *independent agencies* sehingga KPK menjadi cabang kekuasaan baru yakni komisi negara independen seperti halnya Komisi Yudisial. Apabila konsep kelembagaannya tetap berada di bawah rumpun eksekutif maka harus dipertimbangkan kembali terkait sistem kepegawaian KPK. Meskipun pegawai KPK termasuk dalam ASN namun alangkah lebih baik dalam hal-hal tertentu mengadopsi kembali sistem kepegawaian dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. *Kedua*, Perlu adanya kajian terhadap proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 termasuk keabsahan proses pembahasan yang bersifat tertutup.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, edisi Revisi, Setara Pers, Malang 2015.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Yoogyakarta, Rangkang Education, 2013.

Arbintoro Prakoso, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan II, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2019. Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM, Kebijakan Negara Membuat UMKM Maju dan Berdaya Saing*, RMBOOKS, Jakarta, 2014.

Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, Penerbit Amzah, Jakarta, 2011.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992.

Deddy Ismatullah dan Enung Nurjannah, *Politik Hukum dalam Hukum Tata Negara*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018.

Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Intrans Publishing, Malang, 2016.

Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, cetakan pertama, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010.

I Made Pasek Dianta, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam justifikasi Teori Hukum*, cetakan ke-2, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

L. Berman dalam RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, edisi revisi, FH UI, Jakarta, 2009.

Lilik Mulyadi, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan II, Alumni, Bandung, 2013.

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed. Revisi, Cetakan kesembilan, Pt. Raja Grafindo, Depok, 2019.

Miftahul Arifin, *Ushul fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam*, Citra Media, Surabaya, 1997.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan I, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2010.

Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2007.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (rcehtstaat)*, cetakan kedua, Bandung, 2009.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-11, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Pers, Yogyakarta, 2007.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Ridwan HR, *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, cetakan pertama, FH UII Pers, Yogyakarta, 2007.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan ke-12, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.

Rohidin, *Pengantar Hukum Islam*, cetakan 1, Lintang Rasi Aksara, Yogyakarta, 2016.

Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, 2006.

Soerjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Soetandto Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Theo Huijber, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.

Utrecht, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983.

William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Danvers, Lexis Publishing, 2000.

JURNAL

Agus Suntoro, *Penyadapan dan Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 Nomor 1, 2020.

Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 43. No. 1, 2014.

Andi Bau Inggit AR, *Principles for Establishment of Legal Regulations in The Arrangement Of Regional Regulation Design*, Jurnal Restorative Justice, Vol. 3, Nomor 1, 2019.

Bruce Ackerman, *The new Separation of Power*, Harvard Law Review, Nomor 3, Volume 113:633, 2000.

Cynthia Dewi Kusumastuti dan Ismunarno, *Perbandingan Tugas dan Wewenang Independent Commission Against Corruption (Hongkong) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (Indonesia) dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Recidive, Volume 4 No. 3, 2015.

Gunawan A. Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Volume 6, Nomor 2, 2011.

Hendra Nurtjahjo, “*Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*” Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi No. 3, FH UI, 2005.

Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Persepektif New Separation of Power (Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 dan No. 40/PUU-XV/2017)*, Jurisprudentie, Volume 5, Nomor 1, 2018.

Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga, dan Rizkisyabana Yulistyaputri, *Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 2, 2019.

Zaid Afif, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Dialog: Volume VII, Nomor I, 2018.

MAKALAH

Herdiansyah Hamzah, “*Membunuh Independensi KPK*”, makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) dengan tema “Kelembagaan Dewan Pengawas dan Organ Pelaksana Pengawasan KPK”, 04 Januari 2019.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penyadapan Pada Pusat Pemantauan kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan kehakiman.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017

KONVENSI INTERNASIONAL

United Nations Convention Against Corruption, 2003

RISALAH SIDANG PENGADILAN

Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi konstitusi perihal pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan pada 3 Februari 2020.

Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 23 September 2020.

DATA ELEKTRONIK

[Arti kata independen - Kamus Besar Bahasa Indonesia \(KBBI\) Online](#), diakses tanggal 1 Desember 2020, pukul 13.23.

<https://kbbi.web.id/bijak>, diakses tanggal 1 Desember 2020, pukul 10:44 WIB.

[https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/10/075000465/pegawai-kpk-resmi-berstatus-asn-apa-dampaknya?page=all#:~:text=Perturan%20tersebut%20ditandatangani%20oleh%20Presiden,KPK\)%20kini%20berstatus%20sebagai%20ASN.](https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/10/075000465/pegawai-kpk-resmi-berstatus-asn-apa-dampaknya?page=all#:~:text=Perturan%20tersebut%20ditandatangani%20oleh%20Presiden,KPK)%20kini%20berstatus%20sebagai%20ASN.), diakses tanggal 4 Januari 2021.

<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>, diakses tanggal 27 Maret 2020 Pukul 10.00 WIB.

Laode M. Syarif dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53740517>, diakses pada 1 Februari 2021, pukul 17.00.

Reda Mantofani,
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5dc5290bac74f/mengurai-kewenangan-dewan-pengawas-kpk-oleh--reda-manthovani?page=all>, diakses pada 10 Februari 2021, pukul 21:32.

Sulaiman, *Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <http://jdih.babelprov.go.id/content/urgensi-naskah-akademik-dalam-pembentukan-peraturan-daerah#:~:text=Sebagai%20prasyarat%20dalam%20pembentukan%20peraturan,mendalam%20terhadap%20suatu%20masalah%20guna> diakses pada 1 Januari 2021

SUMBER LAIN

Kadek Erlina Wijyanthi dan Febripusoa Surya Candra, *Laporan Penelitian Due Process Of Law dalam KUHP di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 0051/Perpus/20/H/II/2021

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Muhammad Addres Akmaluddin
No Mahasiswa : 16410363
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **POLITIK HUKUM DAN DAMPAK PERUBAHAN
UNDANGUNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANGUNDANG NOMOR 30
TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA KORUPSI**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 14 Februari 2021 M
30 Jumadil-Tsaniyah 1442 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.



POLITIK HUKUM DAN DAMPAK
PERUBAHAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 19 TAHUN
2019 TENTANG PERUBAHAN
KEDUA ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 30 TAHUN
2002 TENTANG KOMISI
PEMBERANTASAN TINDAK

Submission date: 12-Feb-2021 08:20PM (UTC+0700)

Submission ID: 1507904619

File name: ahun_2002_tentang_Komisi_Pemberantasan_Tindak_Pidana_Korupsi.pdf (1.01M)

Word count: 19933 *by* 16410363 Muhammad Addres Akmaluddin

Character count: 133407

PIDANA KORUPSI

**POLITIK HUKUM DAN DAMPAK PERUBAHAN ¹UNDANG-UNDANG
NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMMAD ADDRES AKMALUDDIN

Nomor Mahasiswa: 16410363

¹PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2021

POLITIK HUKUM DAN DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

16%

INTERNET SOURCES

10%

PUBLICATIONS

18%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	8%
2	www.jogloabang.com Internet Source	3%
3	mkri.id Internet Source	1%
4	Submitted to Universitas Indonesia Student Paper	1%
5	ejournal.undip.ac.id Internet Source	1%
6	yogyakarta.kemenag.go.id Internet Source	1%
7	ngada.org Internet Source	1%

8	umar.blog.unissula.ac.id Internet Source	1%
9	ernawanfine.blogspot.com Internet Source	1%
10	birohukum.jogjaprov.go.id Internet Source	1%
11	Submitted to Udayana University Student Paper	1%
12	stiepena.ac.id Internet Source	1%
13	hukum.unsrat.ac.id Internet Source	1%
14	Ali Marwan HSB. "MENGKRITISI PEMBERLAKUAN TEORI FIKSI HUKUM (Criticising Enactment Of Law Fiction Theory)", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017 Publication	1%

Exclude quotes Off
Exclude bibliography Off

Exclude matches < 1%