

**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS  
PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK**

**SKRIPSI**



Oleh:

**MUHAMMAD RAFI FAKHRIANANDA**

**No. Mahasiswa: 18410378**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2022**

**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS  
PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK**

**SKRIPSI**



Oleh:

**MUHAMMAD RAFI FAKHRIANANDA**

**No. Mahasiswa: 18410378**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2022**

**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS  
PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK**

**SKRIPSI**

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

Oleh:

**MUHAMMAD RAFI FAKHRIANANDA**

**No. Mahasiswa: 18410378**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

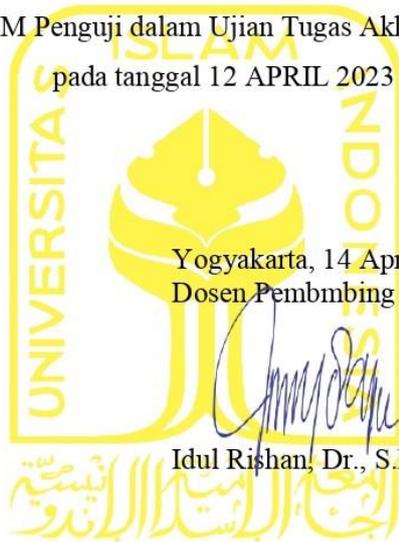
**YOGYAKARTA**

**2022**



**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS  
PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
pada tanggal 12 APRIL 2023



Yogyakarta, 14 April 2023  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

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

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR



IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS  
PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 12 APRIL 2023

Tim Penguji

1. Ketua : Idul Rishan, Dr., S.H., L.LM.
2. Anggota : Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum.
3. Anggota : Anang Zubaidy, S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui:  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.H.**  
NIK. 014100109

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Rafi Fakhriananda

No. Mahasiswa : 18410378

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS**  
**PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK**

Karya Ilmiah ini akan 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 penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 24 Maret 2023

Yang membuat pernyataan,



(Muhammad Rafi Fakhriananda)

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Rafi Fakhriananda
2. Tempat Lahir : Jakarta
3. Tanggal Lahir : 16 September 2000
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jl. Tohpati, Gg Anjani, No. 1740A, Tamansiswa  
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Bumi Sani Permai Blok J1 No. 9, Setia Mekar,  
Tambun Selatan, Bekasi, Jawa Barat
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Drs. Triyantoro, M.Si  
Pekerjaan Ayah : PNS
  - b. Nama Ibu : Sri Sumarti, S.E.  
Pekerjaan Ibu : PNS
9. Alamat Wali : Bumi Sani Permai Blok J1 No. 9, Setia Mekar,  
Tambun Selatan, Bekasi, Jawa Barat
10. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SDIT Al-Fidaa Bekasi
  - b. SLTP : SMPIT Asy-Syifa Boarding School Subang
  - c. SLTA : SMAIT Asy-Syifa Boarding School Subang
11. Organisasi
  - a. Ketua Umum Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) LEM FH UII  
2020-2021
  - b. Staff Departemen Kajian dan Diskusi FKPH LEM FH UII 2019-2020
  - c. Staff Departemen Kompetisi FKPH LEM FH UII 2018-2019
12. Prestasi
  - a. Juara 1 Debat Hukum Piala Dekan FH UII 2019
  - b. Best Speaker Debat Hukum Piala Dekan FH UII 2019
13. Hobby : Membaca

## HALAMAN MOTTO

بِاللَّهِ الْعِزَّةِ الْمَوْلَانِ فَتَمَحِّدْ

*Wahai orang-orang yang beriman! Mohonlah pertolongan (kepada Allah ﷻ) dengan sabar dan salat. Sungguh, Allah ﷻ beserta orang-orang yang sabar.*

**(QS. al-Baqarah: 153)**



## HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk:

Ayahanda **Drs. Triyantoro, M.Si** dan Ibunda **Sri Sumarti, S.E.** sebagai orang tua Penulis yang telah mendidik dan mendukung Penulis dalam segala aspek kehidupan. Adik **Dyanutami Rusyidah Nuruljannah** yang telah mendoakan Penulis.

Para Guru Penulis yang telah mengajarkan dan membimbing penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sahabat dan rekan-rekan seperjuangan yang tak henti memberi dukungan dan motivasinya kepada Penulis.

Semoga Allah<sup>ﷻ</sup> berkenan menjadikan karya Penulis sebagai wasilah kebaikan dan pahala untuk seluruh pihak yang terlibat di dalamnya, *aamiin yaa rabbal alamiin*.



## KATA PENGANTAR



*Assalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh*

Syukur Alhamdulillah tak henti-hentinya Penulis panjatkan kepada Allah<sup>ﷻ</sup>, Tuhan Semesta Alam, karena atas kesempatan dan ridho-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi berjudul **“IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK TENTANG ALIH STATUS PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK”**. Tak lupa, semoga shalawat dan salam senantiasa Allah<sup>ﷻ</sup> curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang dengan cahaya Islam.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis untuk memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari bahwa terdapat kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Kesulitan dan hambatan yang penulis hadapi dalam proses penulisan tugas akhir ini dapat terlewati berkat rahmat Allah<sup>ﷻ</sup> dan juga orang-orang terdekat penulis yang memberi dukungan dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Oleh karena itu pula, pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua yang penuh kasih dan banyak memberikan dukungan agar dapat menyelesaikan semua rintangan;
2. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM selaku Pembimbing Skripsi Penulis yang telah memberikan pengarahan, bimbingan, dan masukan yang konstruktif selama proses penulisan skripsi ini;
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, sosok Guru sekaligus Ibu yang senantiasa memberikan ilmu akademik dan non akademik kepada penulis;

5. Bapak Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Ibu Suti Lestari, A.Ma.Pust selaku pendamping DPA Penulis yang telah memberikan arahan untuk perjalanan akademik penulis selama di Fakultas Hukum UII;
6. Keluarga Besar Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Seluruh teman-teman penulis yang sudah membantu, menemani dan memberi dukungan kepada penulis yang tidak dapat disebut satu per satu;
8. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini hingga selesai. Semoga kebaikan yang telah dilakukan kembali kepada mereka dan dilipatgandakan oleh Allah S.W.T. Amiin.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan Penulis dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kritik dan saran diharapkan untuk perbaikan serta semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan khususnya bagi Penulis sendiri. Semoga Allahﷻ selalu memberikan rahmat dan hidayah-Nya bagi kita semua. Amin.

*Wallahu A'lam Bisshowab*

*Wassalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR .....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>v</b>
<b>CURRICULUM VITAE.....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Tujuan Penelitian .....	5
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Orisinalitas Penelitian .....	7
F. Tinjauan Pustaka.....	9
G. Metode Penelitian .....	13
H. Teknik Pengumpulan Data.....	15
I. Sistematika Penulisan .....	16
<b>BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG PEMISAHAN KEKUASAAN, LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN, DAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI .....</b>	<b>18</b>
A. Teori Pemisahan Kekuasaan .....	18
B. Teori Lembaga Negara Independen.....	32
C. Teori Komisi Pemberantasan Korupsi .....	44
<b>BAB III IMPLIKASI ALIH STATUS PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP INDEPENDENSI KPK.....</b>	<b>59</b>
A. Penyebab Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN.....	59
1. Konsekuensi Logis KPK sebagai Lembaga Eksekutif.....	59
2. Perlindungan Terhadap Pegawai KPK.....	74
B. Implikasi Alih Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN Terhadap Lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi.....	76
1. Munculnya Peraturan Turunan untuk Melaksanakan Ketentuan dalam Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 19 Tahun 2019 .....	77
2. Hilangnya Wadah Pegawai KPK .....	91
3. Munculnya Mekanisme Pengalihan Status Pegawai KPK Menjadi ASN.....	93
C. Pengaruh Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN Terhadap Independensi Lembaga KPK .....	94

1. Pemisahan Kekuasaan dan Kedudukan KPK.....	95
2. Check and Balances dan Independensi KPK .....	107
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>110</b>
A. Kesimpulan .....	110
B. Saran .....	112
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>113</b>
<b>SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI.....</b>	<b>126</b>

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh kebijakan alih status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) terhadap independensi KPK. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan menggunakan metode pendekatan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan bahwa alasan pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN disebabkan dua faktor, yaitu konsekuensi logis berubahnya status KPK menjadi lembaga eksekutif dan harapan pembuat undang-undang untuk melindungi pegawai KPK. Hasil penelitian ini juga menemukan tiga dampak bagi pegawai KPK setelah munculnya kebijakan alih status menjadi ASN, yaitu munculnya peraturan turunan untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hilangnya wadah pegawai KPK, dan munculnya mekanisme tertentu untuk mengalihkan status pegawai KPK menjadi ASN. Sementara berkaitan dengan independensi kelembagaan, penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak serta merta mempengaruhi independensi kelembagaan yang melekat pada KPK.

**Kata kunci:** Alih Status, Aparatur Sipil Negara, Independensi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Pegawai.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Korupsi dianggap sebagai kejahatan luar biasa yang dipahami sebagai suatu keadaan di mana terdapat penyalahgunaan otoritas semata-mata untuk keuntungan pribadi maupun golongan tertentu. Akar dari korupsi adalah penyimpangan terhadap kepercayaan yang telah diamanatkan kepada seseorang atau suatu badan tertentu. Penyalahgunaan tersebut mengakibatkan seseorang atau suatu lembaga hanya memikirkan keuntungan sektoral dengan mengorbankan kepentingan umum yang sejatinya lebih fundamental.<sup>1</sup> Korupsi juga dapat didefinisikan sebagai perilaku yang menyimpang dari tata aturan etika formal yang berhubungan erat dengan tindakan seseorang dalam konteks otoritas publik yang bersumber dari motivasi pribadi, seperti kekayaan, kekuasaan, dan status.<sup>2</sup> Sedangkan Arvind K. Jain merumuskan bahwa walaupun terdapat beragam definisi mengenai korupsi, kesepakatan yang diamini oleh banyak ilmuwan adalah bahwa korupsi merupakan tindakan menggunakan jabatan pemerintah untuk memperoleh keuntungan personal melalui cara yang bertentangan dengan aturan main.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian mengenai beberapa definisi korupsi di atas, dapat disimpulkan bahwa korupsi merupakan kejahatan memperkaya diri sendiri atau golongan dengan melanggar aturan yang berlaku. Pada perkembangan mutakhirnya, korupsi dianggap sebagai penyakit yang merusak aspek vital dalam masyarakat, baik

---

<sup>1</sup> Wawan Heru Suyatmiko, "Memaknai Turunnya Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2020", *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, Vol. 7, No. 1, Komisi Pemberantasan Korupsi, Juni 2021, hlm. 162.

<sup>2</sup> M. Arsyad Sanusi, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juli 2009, hlm. 84.

<sup>3</sup> Arvind K. Jain, "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1, Concordia University, Juni 2008, hlm. 73.

yang bersifat institusional seperti pemerintahan dan negara, maupun yang bersifat non-institusional seperti aspek budaya dan sosial kemasyarakatan.<sup>4</sup> Dampak negatif korupsi menyasar aspek-aspek vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seperti segi ekonomi, pendidikan, dan hukum. Dari sudut pandang ekonomi, korupsi berimplikasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Walaupun dampak tersebut dianggap tidak terlalu signifikan, tetapi dampak sistematisnya secara jangka panjang dianggap merusak. Di antara dampak sistematis jangka panjang tersebut adalah tidak efisiennya proses produksi serta alokasi sumber daya yang sering kali tidak tepat.<sup>5</sup>

Di sisi lain, penelitian berbasis ekonomi dengan model ambang batas (*threshold model*) juga mengungkapkan bahwa semakin tinggi indeks korupsi dalam suatu provinsi, maka efek destruktif korupsi sebagai hambatan pertumbuhan ekonomi juga akan semakin besar dan signifikan.<sup>6</sup> Sedangkan dari sektor belanja publik dalam bidang pendidikan, korupsi diklaim mengakibatkan rendahnya belanja publik di sekolah-sekolah yang terletak di provinsi dengan tingkat korupsi yang tinggi.<sup>7</sup> Pada aspek penegakan hukum, maraknya korupsi juga memiliki implikasi yang sangat fatal. Di antaranya ialah hilangnya wibawa penegak hukum dan hilangnya legitimasi atau kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara.<sup>8</sup>

Mencermati kondisi korupsi di Indonesia yang kian marak, pemerintah Indonesia mendirikan lembaga anti korupsi bernama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK resmi menjadi lembaga negara pada tanggal 29 Desember 2003 dengan

---

<sup>4</sup> Fransiska Adelina, "Bentuk-Bentuk Korupsi Politik", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 1, Universitas Bung Karno, 2019, hlm. 61.

<sup>5</sup> Akhmad Faisal Luthfi, dkk, "Dampak Korupsi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus 4 Negara di ASEAN", *Jurnal Ekonomi Bisnis, dan Akuntansi*, Vol. 7, No. 1, Universitas Jember, 2020, hlm. 34.

<sup>6</sup> Anisah Alfada, "The Destructive Effect of Corruption on Economic Growth in Indonesia: A Threshold Model", *Heliyon Journal*, Vol. 5, No. 10, Waseda University, 2019, hlm. 13.

<sup>7</sup> Daniel Suryadarma, "How Corruption Diminishes The Effectiveness of Public Spending on Education in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 1, Australian National University, 2012, hlm. 97.

<sup>8</sup> Amalia Fadhila Rachmawati, "Dampak Korupsi dalam Perkembangan Ekonomi dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Eksaminasi: Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 1, Universitas Muhammadiyah Purworejo, 2021, hlm. 18.

dasar hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di samping lembaga negara lain, yang juga berperan dalam penegakan hukum, seperti Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, KPK secara *de facto* berfokus pada penegakan hukum yang berkaitan dengan kasus korupsi. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK memiliki tugas sebagai berikut: berkoordinasi dengan institusi yang berwenang untuk memberantas tindak pidana korupsi; melakukan supervisi terhadap lembaga yang berwenang memberantas tindak pidana korupsi; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; melakukan tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>9</sup>

Mengacu pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK dinyatakan sebagai lembaga yang independen. Dengan demikian, pada awal mula pembentukannya, KPK tidak termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Sifat independen yang melekat pada KPK juga mengisyaratkan bahwa KPK memiliki kemandirian, otonomi, kemerdekaan, dan kebebasan sehingga tidak berada dalam dominasi personal maupun institusional.<sup>10</sup> Independensi tersebut menjadi penting agar pelaksanaan amanat pembentukan lembaga anti korupsi ini dapat diimplementasikan secara tepat. Hal tersebut adalah wajar mengingat tanpa prinsip independensi yang diatur secara tegas, maka kekuasaan lain akan sangat mudah melakukan intervensi, baik yang bersifat

---

<sup>9</sup> Jin-Wook Choi, "Measuring The Performance of an Anticorruption Agency: The Case of The KPK in Indonesia", *International Review of Public Administration*, Vol. 16, No. 3, Korea University, 2011, hlm. 48.

<sup>10</sup> Nehru Asyikin dan Adam Setiawan, "Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca Diterbitkannya Revisi Undang-Undang KPK", *Justitia: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 2020, hlm. 133.

politik maupun non-politik. Sehingga, pemberantasan tindak pidana korupsi dapat mengalami hambatan signifikan.

Seiring perjalanan dinamika pemberantasan korupsi di Indonesia, pemerintah berinisiatif untuk melakukan perubahan atau revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu alasan yang dikemukakan adalah untuk melakukan evaluasi dan usaha penguatan terhadap KPK.<sup>11</sup> Dalam kesempatan lain, Kepala Kantor Staf Kepresidenan, Moeldoko menyatakan bahwa alasan di balik perubahan UU KPK adalah regulasi tersebut dianggap menghambat upaya investasi.<sup>12</sup> Terlepas dari beragam alasan yang disampaikan oleh pemerintah untuk menjustifikasi wacana revisi UU KPK, akhirnya pada tanggal 17 Oktober 2019, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi resmi diundangkan. Sejak wacana perubahan UU KPK pertama kali muncul, masyarakat sudah terbelah menjadi kubu pro dan kontra. Terlebih lagi, ketika akhirnya UU No. 19 Tahun 2019 telah disahkan, banyak kalangan sarjana hukum dan aktivis masyarakat yang mengkritisi kebijakan tersebut.

Kontroversi yang timbul seputar usaha untuk merevisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di antaranya berkaitan dengan status pegawai KPK. Melalui perubahan kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang telah disahkan, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 pada Pasal 1 ayat 6 yang menyatakan bahwa pegawai KPK merupakan Aparatur

---

<sup>11</sup> Chandra Gian Asmara, “JK Buka-bukaan Soal Alasan di Balik Pentingnya Revisi UU KPK”, terdapat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190910214919-4-98499/jk-buka-bukaan-soal-alasan-di-balik-pentingnya-revisi-uu-kpk>, diakses pada 25 Mei 2022.

<sup>12</sup> Dwi Bowo Raharjo dan Muhammad Yasir, “Alasan Pemerintah Revisi UU KPK, Moeldoko: KPK Bisa Hambat Investasi”, terdapat dalam <https://www.suara.com/news/2019/09/23/230751/alasan-pemerintah-revisi-uu-kpk-moeldoko-kpk-bisa-hambat-investasi>, diakses pada 25 Mei 2022.

Sipil Negara (ASN). Secara implisit, ketentuan tersebut menempatkan KPK sebagai lembaga dalam rumpun kekuasaan eksekutif.

Fungsi KPK yang merupakan lembaga yang memiliki kewenangan dalam proses peradilan atau *rechterlijk proces* bertentangan dengan fungsi utama ASN yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan atau *administratiefrechtelijk*.<sup>13</sup> Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan terkait apakah independensi KPK menjadi terdampak setelah adanya perubahan status pegawai KPK menjadi ASN. Berdasarkan uraian di atas, penulis mengagagas untuk melakukan penelitian hukum dengan judul: **Implikasi Perubahan Undang-Undang KPK tentang Alih Status Pegawai KPK Menjadi ASN Terhadap Independensi KPK.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan pada bagian sebelumnya, penelitian ini akan dibatasi dalam tiga rumusan masalah, yaitu:

1. Mengapa terjadi alih status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN?
2. Bagaimana implikasi dari alih status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN terhadap lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi?
3. Apakah peralihan status pegawai KPK menjadi ASN berpengaruh terhadap independensi lembaga KPK?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Keterangan ahli Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. dalam Sidang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat dalam [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_7834.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_7834.pdf), diakses pada 25 Mei 2022.

1. Untuk mengetahui alasan yang melatarbelakangi alih status pegawai KPK menjadi ASN.
2. Untuk mengetahui implikasi alih status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi ASN terhadap lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi.
3. Untuk mengetahui pengaruh peralihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap independensi lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berkaitan dengan uraian rumusan masalah dan tujuan penelitian sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat, baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis. Adapun manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi ikhtiar pengembangan ilmu hukum ketatanegaraan, khususnya berkaitan dengan pengaturan lembaga negara independen seperti KPK. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan bagi individu, masyarakat, dan lembaga negara berkaitan dengan implikasi dari pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN terhadap independensi KPK.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan bagi masyarakat untuk mengamati kebijakan pemerintah berkaitan dengan pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN dan pengaruhnya terhadap independensi KPK. Selain itu, bagi pemangku kebijakan, hasil penelitian ini

diharapkan dapat berperan sebagai bahan pertimbangan untuk perumusan kebijakan ke depan.

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul “Implikasi Perubahan Undang-Undang KPK tentang Alih Status Pegawai KPK Menjadi ASN Terhadap Independensi KPK” adalah orisinal dan bukan merupakan hasil plagiasi atau duplikasi. Di sisi lain, dalam konteks kajian akademik yang lebih luas, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai revisi Undang-Undang KPK dan implikasinya terhadap independensi KPK. Beberapa penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Michael Marlee melakukan penelitian dengan judul “Analisa Kebijakan Komisi Pemberantasan Korupsi Terkait Tes Wawasan Kebangsaan Dalam Rangka Peralihan Status Kepegawaian KPK Menjadi Aparatur Sipil Negara”. Fokus utama dalam penelitian tersebut adalah menguji basis hukum yang terdapat dalam mekanisme Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) yang dilakukan untuk mengalihkan status kepegawaian anggota KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Tujuan lain dari pemeriksaan basis atau dasar hukum tersebut adalah untuk melihat sejauh mana regulasi berkenaan dengan TWK telah memenuhi asas kepastian hukum. Hasil yang didapatkan oleh peneliti melalui kajian tersebut adalah TWK memiliki dasar hukum yang sesuai dengan hukum dan regulasi yang telah ada sebelumnya. Namun, menurut peneliti, pemecatan 57 orang pegawai KPK bukanlah kebijakan yang pantas dilakukan karena hal tersebut mengakibatkan

kosongnya posisi strategis dalam tubuh KPK serta dapat mempengaruhi kinerja KPK dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

2. Tiyas Tiaraningsih melakukan penelitian dengan judul “Penataan Kepegawaian dan Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. Fokus utama dalam penelitian tersebut adalah analisis terhadap kebijakan alih status pegawai KPK menjadi ASN, utamanya pada aspek penataan kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi. Hasil yang diperoleh oleh peneliti melalui kajian tersebut adalah sesuai UU Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002, pegawai KPK yang memenuhi syarat serta prosedur yang telah ditentukan akan berubah status kepegawaian menjadi ASN. Selain itu, dalam kesimpulannya, peneliti juga merumuskan bahwa penataan lembaga KPK pasca revisi UU Nomor 30 Tahun 2002 mengubah status lembaga KPK yang semula merupakan lembaga negara independen menjadi lembaga eksekutif non-struktural.
3. Muhammad Habibi melakukan penelitian dengan judul “Independensi Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi”. Fokus utama dalam penelitian tersebut adalah untuk mengetahui apakah perubahan terhadap UU Nomor 30 Tahun 2002 melalui UU Nomor 19 Tahun 2019 telah berhasil membentuk konsep lembaga negara independen bagi KPK. Hasil yang ditemukan oleh peneliti melalui kajian tersebut adalah perubahan Undang-Undang KPK belum melahirkan konsep yang utuh mengenai lembaga

negara independen bagi KPK. Hal tersebut terjadi, menurut peneliti, karena masih ditemukannya regulasi yang bersifat intervensi terhadap independensi KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **F. Tinjauan Pustaka**

### **1. Tinjauan Umum tentang Teori Pemisahan Kekuasaan**

Dalam sejarah ilmu politik dan ilmu hukum, utamanya berkaitan dengan kekuasaan, dikenal suatu adagium yang berbunyi “*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”. Adagium tersebut, yang dinyatakan oleh Lord Acton, sejarawan Inggris pada akhir abad ke-19, mengisyaratkan bahwa kecenderungan atau watak utama kekuasaan cenderung korup (menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya). Sehingga, adalah rasional untuk melakukan pembatasan dan pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan dan memaksimalkan efisiensi dalam pelayanan masyarakat.<sup>14</sup> Pada awal perkembangan teori pemisahan kekuasaan, secara tradisional, John Locke dan Montesquie membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Cabang kekuasaan eksekutif bertugas untuk melaksanakan hukum dan menyelenggarakan urusan luar negeri. Cabang kekuasaan legislatif bertanggungjawab untuk membuat undang-undang, mengawasi kinerja kekuasaan eksekutif, serta meminta pertanggungjawaban terhadap kekuasaan eksekutif.

---

<sup>14</sup> N. W. Barber, “Prelude to The Separation of Powers”, *Cambridge Law Journal*, Vol. 60, No. 1, Universitas Cambridge, Maret 2001, hlm. 59.

Sedangkan cabang kekuasaan yudikatif bertanggungjawab untuk mengaplikasikan undang-undang atau hukum yang bersifat umum terhadap kasus-kasus konkret.<sup>15</sup>

Eoin Carolan menyebut teori pemisahan kekuasaan konvensional yang dirumuskan oleh John Locke dan Montesquie sebagai “*The Pure Theory*”.<sup>16</sup> Teori Murni tersebut pada perkembangannya mendapatkan kritikan substansial dari sarjana ilmu hukum dan konstitusionalisme kontemporer. Di antara kritik terhadap *The Pure Theory* tersebut adalah bahwa kekuasaan ekstensif yang dijalankan oleh organ-organ negara tidak dapat secara memuaskan direduksi secara sederhana menjadi alokasi tugas yang bersifat tiga arah.<sup>17</sup> Di sisi lain, teori pemisahan kekuasaan secara konvensional (*trias politica*) dianggap tidak lagi relevan dalam merespons perkembangan zaman, khususnya dinamika politik, hukum, dan kenegaraan kontemporer.<sup>18</sup> Untuk mengatasi kekurangan permasalahan tersebut, melalui teori *The New Separation of Power*, Bruce Ackerman menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan antar lembaga negara, seharusnya tidak dimaknai secara limitatif, yaitu berdasarkan fungsinya saja (*Separationism’s Three Rationales*). Ackerman mengajukan teori bahwa alih-alih hanya mempertimbangkan fungsi semata, pemisahan kekuasaan seharusnya secara tegas dimaknai berdasarkan model kelembagaannya.<sup>19</sup> Dalam konteks Amerika Serikat, setidaknya terdapat lima cabang kekuasaan, di antaranya adalah sebagai berikut: (1) *House of*

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 60.

<sup>16</sup> Eoin Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*, Cetakan Pertama, Oxford University Press, Oxford, 2009, hlm. 18.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 19.

<sup>18</sup> Sarah Nur Annisa, “Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Perspektif Teori The New Separation of Power Bruce Ackerman”, *Journal of Indonesian Law*, Vol. 2, No. 2, Desember 2021, hlm. 233.

<sup>19</sup> Syukron Jazuly, “Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 1, Juni 2015, hlm. 228.

*Representatives*; (2) *Senate*; (3) *President*; (4) *Supreme Court*; dan (5) cabang kekuasaan *independent agencies* atau komisi negara independen.<sup>20</sup>

## 2. Tinjauan Umum tentang Lembaga Negara Independen

Pengertian literal dari “independen” adalah yang berdiri sendiri; berjiwa bebas; dan tidak terikat pada pihak lain.<sup>21</sup> Sedangkan dikutip dari *Black Law Dictionary*, “independen” memiliki makna tidak bergantung; tidak menjadi subjek dari suatu kontrol, pembatasan, modifikasi, atau batasan yang diberikan dari sumber luar.<sup>22</sup> Dalam tataran filosofis, tujuan atau cita-cita mulia institusi atau person yang berpredikat independen ditentukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Sementara dalam tataran praktis-operasional, fungsi yang dilekatkan pada person atau institusi yang independen tersebut tak dapat dicampuri pelaksanaannya oleh otoritas apapun.<sup>23</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa predikat independen yang melekat pada suatu institusi mengindikasikan bahwa institusi tersebut tidak dapat dipengaruhi dalam mengambil atau tidak mengambil suatu keputusan tertentu. Tujuan yang lebih filosofis, yakni untuk kesejahteraan umum dan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara adalah satu-satunya pengikat bagi independensinya.

Secara konvensional, teori pembagian kekuasaan dikenal melalui pemikiran John Locke dan Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, yaitu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, kenyataannya saat ini

---

<sup>20</sup> Bruce Ackerman, “The New Separation of Power”, *The Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, Januari 2000, hlm. 728.

<sup>21</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Independen”, terdapat dalam <https://kbbi.web.id/independen>, diakses pada 26 Mei 2022.

<sup>22</sup> Black Law Dictionary, “Independent”, terdapat dalam <https://thelawdictionary.org/independent/>, diakses pada 26 Mei 2022.

<sup>23</sup> Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35, No. 3, Juli-September 2005, hlm. 280.

tidak ada negara yang secara ketat hanya memiliki tiga cabang kekuasaan tersebut.<sup>24</sup> Oleh karenanya, seiring dengan kompleksitas kehidupan berbangsa dan bernegara, terjadi perkembangan dalam model kelembagaan negara di Indonesia. Melalui upaya amandemen konstitusi, model pembentukan dan penyusunan lembaga negara diorientasikan untuk kepentingan masyarakat dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman.<sup>25</sup>

Di antara gagasan yang muncul adalah pembentukan lembaga negara independen. Gagasan lembaga negara independen juga diawali oleh kehendak negara untuk membentuk suatu lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, serta didanai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara.<sup>26</sup> Karakteristik yang paling menonjol dari lembaga negara independen adalah lembaga negara tersebut tidak termasuk ke dalam jenis lembaga-lembaga negara berdasarkan teori *trias politica*. Lembaga negara independen dikategorikan sebagai lembaga negara yang mandiri yang memiliki fungsi-fungsi tertentu.

### **3. Tinjauan Umum tentang Komisi Pemberantasan Korupsi**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga negara independen yang didirikan sebagai bentuk usaha untuk memberantas tindak pidana korupsi yang telah berakar kuat semenjak masa Orde Baru. Pada masa pemerintahan Orde Baru, dikenal istilah KKN atau Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>27</sup> Tindakan KKN

---

<sup>24</sup> Ahmad Redi dan Shintamy Nesyicha Syahril, "The Institutional Position of the Corruption Eradication Commission Based on the Constitutional Court Decision Number 36/PUU-XV/2017 in Terms of the State Institutional Structure", *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> Tarumanegara International Conference on the Applications of Social Sciences and Humanities*, Vol. 478, Atlantic Press, 2020, hlm. 142.

<sup>25</sup> Rizki Ramadani, "Lembaga Negara Independen di Indonesia Dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020, hlm. 170.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 171.

<sup>27</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2022, hlm. 2.

bukan hanya merusak satu cabang kekuasaan di antara *trias politica*, melainkan tindakan KKN telah merusak sendi-sendi utama cabang pemerintahan baik dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. KPK dibentuk sebagai lembaga negara independen yang secara normatif tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan lainnya. Hal ini bertujuan agar upaya pemberantasan tindak pidana korupsi tidak terhambat oleh intervensi dari pihak-pihak yang merasa potensial dirugikan.

Pembentukan KPK dinilai sejalan dengan amanat reformasi yang pada tataran fundamentalnya berusaha mengikis dan membasmi budaya KKN yang telah mengakar kuat. Kesesuaian dengan amanat reformasi tersebut dianggap sebagai sesuatu yang vital, mengingat Indonesia sedang dalam masa transisi menuju era pemerintahan yang lebih demokratis. Setelah tumbanganya Orde Baru, terbentuklah Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang menjadi salah satu hukum positif terawal yang mengarah kepada semangat pembentukan lembaga pemberantasan korupsi.<sup>28</sup> Di samping itu, terdapat beberapa hukum positif yang menjadi basis regulasi pelebagaan KPK, yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>29</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

---

<sup>28</sup> Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 34.

<sup>29</sup> Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK: Kajian Yuridis UURI Nomor 30 Tahun 1999 juncto UURI Nomor 30 Tahun 2002 juncto UURI Nomor 46 Tahun 2009*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 94.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, menurut Soerjono Soekanto, adalah penelitian hukum yang menelaah bahan pustaka atau data sekunder.<sup>30</sup>

## **2. Pendekatan Penelitian**

Sebagaimana tercantum dalam sub bab Jenis Penelitian, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif. Berkaitan dengan itu, pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan terlebih dahulu menyamakan persepsi berkaitan dengan bahasa hukum yang digunakan dalam suatu bidang hukum tertentu.<sup>31</sup> Selain itu, pendekatan konseptual dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan memberikan uraian penyelesaian masalah hukum dengan mengacu pada konsep-konsep hukum yang relevan.

## **3. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah implikasi terhadap independensi Komisi Pemberantasan Korupsi dengan diadakannya alih status pegawai KPK menjadi ASN.

## **4. Sumber Data Penelitian**

Dalam penelitian hukum normatif yang dilakukan oleh penulis, sumber-sumber bahan hukum yang dikaji adalah terdiri dari 3 jenis, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer. Di antaranya adalah peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Dalam penelitian ini, Bahan Hukum Primer yang akan dikaji oleh penulis, antara lain:

---

<sup>30</sup> Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Mei 2013, hlm. 309.

<sup>31</sup> Suhaimi, "Problem Hukum dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum Normatif", *Jurnal YUSTITIA*, Vol. 19, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Madura, Desember 2018, hlm. 208.

- 1) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Pancasila;
  - 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
  - 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
  - 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b. Bahan Hukum Sekunder. Di antaranya adalah buku, jurnal, artikel penelitian hukum terdahulu, dan sumber-sumber lain yang relevan; serta
- c. Bahan Hukum Tersier. Di antaranya adalah ensiklopedia, kamus, dan situs internet.

## **H. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam memperoleh data-data yang dibutuhkan untuk menyusun penelitian ini, penulis menggunakan teknik penelitian melalui studi pustaka.

### **1. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan mekanisme analisis data kualitatif. Mekanisme analisis tersebut dilakukan melalui kegiatan pengumpulan data, penginterpretasian data, serta penyampaian kembali hasil analisis dalam kerangka narasi yang diuraikan secara logis, efektif, dan jelas.<sup>32</sup> Pengumpulan data dilakukan dengan menelaah peraturan perundangan maupun sumber data kualitatif lainnya. Sementara penyampaian kembali hasil analisis dalam kerangka narasi

---

<sup>32</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Ctk. Ketigapuluhdelapan, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018, hlm. 248.

bertujuan untuk memudahkan proses perumusan kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan.

## **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan Skripsi merupakan rencana isi skripsi:

### **1. BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, metode penelitian, analisis data, dan sistematika skripsi.

### **2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas tentang tinjauan Teori Pemisahan Kekuasaan, Lembaga Negara Independen, dan Komisi Pemberantasan Korupsi, serta penjelasan mengenai teori-teori yang relevan dengan masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Melalui uraian dalam bab ini, diharapkan dapat mengantarkan penulis pada penyelesaian permasalahan utama yang menjadi fokus penelitian ini.

### **3. BAB III PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

Pemaparan dalam bab ini berfokus pada hasil pembahasan dan hasil penelitian mengenai model kepegawaian Komisi Pemberantasan Korupsi sebelum adanya perubahan atau revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dan implikasi dari alih status pegawai KPK menjadi ASN terhadap independensi Komisi Pemberantasan Korupsi.

### **4. BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisi pemaparan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan oleh penulis untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus utama penelitian

ini. Selain itu, penulis juga memaparkan saran dan rekomendasi berdasarkan hasil kesimpulan dari penelitian yang telah penulis susun.

## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS TENTANG PEMISAHAN KEKUASAAN, LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN, DAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

#### A. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebagai sebuah doktrin konstitusional, pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dapat dimaknai sebagai doktrin pemerintahan yang terbatas. Tujuan pembatasan tersebut adalah pembagian kekuasaan pemerintahan ke beberapa cabang, di antaranya adalah cabang kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif.<sup>33</sup> Tujuan yang hendak dicapai dari pemisahan kekuasaan adalah penafian sosok atau badan kekuasaan absolut yang menjalankan otoritas penuh secara tunggal. Hal tersebut disebabkan oleh situasi saling ketergantungan antara satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya. Agar hubungan antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain dapat saling mengimbangi secara setara dan sederajat, diperlukan mekanisme *check and balance*.<sup>34</sup> Metode *check and balance* bertujuan untuk memastikan pola hubungan yang terjadi di antara kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga negara dapat berinteraksi secara harmonis dan produktif.

Dalam kajian mengenai teori pemisahan kekuasaan, dikenal istilah Teori Pemisahan Kekuasaan Murni.<sup>35</sup> Teori ini dapat juga dianggap sebagai teori klasik dari pemisahan kekuasaan.<sup>36</sup> Secara umum, motif dari pembagian kekuasaan salah satunya adalah disebabkan oleh kecenderungan dari suatu kekuasaan tertentu untuk bertindak sewenang-wenang. Pernyataan yang sering dikutip untuk

---

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm. 67.

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 219.

<sup>35</sup> Eoin Carolan, *Op. Cit.*, hlm. 18.

<sup>36</sup> Efriza, *Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis, dan Kritik*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 299.

menggambarkan realitas tersebut adalah apa yang disampaikan oleh sejarawan Inggris pada akhir abad ke-19, yaitu Lord Acton. Pernyataan tersebut adalah “*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”. Kecenderungan akan kesewenang-wenangan yang secara inheren terdapat dalam kekuasaan membuat kekuasaan sangat perlu untuk dibatasi. Apabila suatu kekuasaan tidak terbatas, dengan kata lain ia absolut, maka ia akan secara absolut pula melakukan kesewenang-wenangan dan bertindak korup. Metode pembagian kekuasaan itu salah satunya ialah dengan memisahkan kekuasaan-kekuasaan dalam suatu negara atau institusi politik agar tidak ada kekuasaan yang dominan dan absolut tanpa pengawasan sama sekali.

Teori Pemisahan Kekuasaan Murni adalah konsep Trias Politika. Beberapa sarjana menganggap bahwa sebenarnya Trias Politika bukanlah sekadar konsep, tetapi telah menjelma menjadi semacam doktrin. Makna doktrin yang dimaksud bukanlah pada tataran politis-pragmatis, tetapi dalam artian sebagai sebuah “yurisprudensi” yang merupakan hasil olah pikiran para ilmuwan.<sup>37</sup> Dasar historis dari pemisahan kekuasaan adalah pada masa pra-modern, kekuasaan hanya terletak pada satu orang, yaitu raja atau ratu. Kekuasaan yang juga dikenal dengan istilah monarki (kerajaan) tersebut diselenggarakan dengan sistem kepemimpinan turun temurun. Konsentrasi kuasa yang hanya terletak pada satu pihak menyebabkan proses berjalannya pemerintahan semata-mata bergantung pada kehendak pribadi raja ataupun ratu, tanpa ada pihak lain yang dapat mengawasi ataupun mengontrolnya. Akibatnya, segala kebijakan yang berpotensi menindas atau mengeliminasi hak-hak dasar rakyat dapat terus terjadi tanpa adanya mekanisme kritik dan evaluasi. Untuk mengatasi persoalan mendasar tersebut, pembatasan

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

kekuasaan negara dilakukan dengan mengadakan pemisahan kekuasaan yang dimiliki negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda satu sama lainnya.<sup>38</sup> Salah satu rasionalisasi dari doktrin pemisahan kekuasaan adalah untuk menjamin keterbukaan dan partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sistem kekuasaan yang berpusat pada otoritas tunggal akan mengakibatkan absolutisme yang berimplikasi pada ketiadaan kontrol dari pihak lain. Jika kekuasaan hanya berada di tangan segelintir orang, publik tidak akan mampu memberikan dorongan atau kontrol yang seimbang. Pengaruh dan kontrol yang efektif terhadap kekuasaan negara hanya dimungkinkan melalui kekuasaan negara itu sendiri. Dengan demikian, membagi kekuasaan di antara otoritas-otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri adalah suatu kewajiban bagi masyarakat yang bebas dan demokratis.<sup>39</sup>

Faktor determinan lainnya dalam diskursus mengenai pemisahan kekuasaan adalah upaya aktualisasi dan penjagaan terhadap hak asasi warga negara. Pemisahan kekuasaan yang mencegah sentralisasi dalam pengambilan kebijakan akan mengakibatkan suatu kebijakan publik lebih mudah disupervisi. Sehingga, kebijakan yang mengganggu hak asasi warga negara, baik dalam artian sebagai potensi (belum terjadi) maupun secara faktual-kasuistik (telah terjadi), dapat dicegah dan dievaluasi. Model yang dinamis dalam pengawasan kebijakan negara sebagaimana di atas, hanya dimungkinkan jika kekuasaan negara dipisah dan dibatasi satu sama lain.<sup>40</sup> Berbeda halnya dengan konsep pemisahan kekuasaan, kekuasaan yang absolut atau sentralistis sebagaimana ditemukan pada kerajaan-

---

<sup>38</sup> Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 279.

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 68.

<sup>40</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kedua, Rajagrafindo Persada, Depok, 2017, hlm.

kerajaan, situasi yang terjadi adalah statis, bukan dinamis, karena kekuasaan hanya terletak pada diri seorang raja/sultan atau ratu. Realitas tersebut menjadi suatu urgensi tersendiri bagi pemisahan kekuasaan, yaitu agar masyarakat tidak diperintah semata-mata oleh segelintir orang yang biasa disebut sebagai elite pemerintahan dan tanpa pengawasan sama sekali.<sup>41</sup>

Diskursus mengenai teori pemisahan kekuasaan murni atau klasik, selalu dimulai dari dua tokoh, yaitu John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755). John Locke, dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1689), menuliskan kritik fundamentalnya terhadap kekuasaan absolut dimiliki oleh para raja. John Locke juga menguraikan bahwa absolutisme yang melekat dalam kekuasaan raja-raja tersebut perlu dibatasi sedemikian rupa.<sup>42</sup> Secara kontras, John Locke menentang pemikiran Thomas Hobbes (1588-1679), seorang filsuf Inggris yang menyatakan perlunya menyerahkan kekuasaan mutlak kepada raja.<sup>43</sup> Penyerahan kekuasaan mutlak kepada raja salah satunya didasarkan oleh konsep teokrasi, yakni raja memiliki hak keilahian (*divine rights of kings*) yang telah menyebabkan jatuhnya legitimasi kekuasaan di Eropa pada masa Abad Pertengahan.<sup>44</sup> Oposisi yang John Locke bangun didasarkan pada premis “kondisi alami manusia” dan “kontrak sosial yang melahirkan negara”. Kedua premis tersebut diilhami oleh pandangan bahwa manusia mengadakan “kontrak sosial” dengan tujuan memelihara hak-hak alamiah yang secara inheren ada dalam manusia itu sendiri, di antaranya adalah hak hidup, hak milik, dan kemerdekaan (*preserve*

---

<sup>41</sup> Inu Kencana Syafie, *Ilmu Politik*, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 65.

<sup>42</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 70.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedelapan, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 345.

<sup>44</sup> Bedri Gencer, “Sovereignty and The Separation of Powers in John Locke”, *The European Legacy*, Vol. 15, No. 3, 2010, hlm. 327.

*their lives, possessions, and liberty*).<sup>45</sup> Manifestasi ideal untuk keseimbangan suatu negara, menurut John Locke, adalah melalui pemilahan negara kepada tiga bagian, yaitu kekuasaan eksekutif (*executive power*), kekuasaan legislatif (*legislative power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).<sup>46</sup> Dalam pandangan John Locke, kekuasaan negara dibagi menjadi tiga kekuasaan, di antaranya adalah kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan federatif. John Locke berargumen bahwa ketiganya harus dipisahkan satu sama lain.<sup>47</sup> Kekuasaan pembuat UU dan peraturan disebut Kekuasaan Legislatif; Kekuasaan yang melaksanakan UU dan termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili (John Locke beranggapan bahwa mengadili adalah bagian dari pelaksanaan UU) adalah Kekuasaan Eksekutif; dan kekuasaan dengan cakupan segala tindakan untuk menjaga hubungan dengan negara lain dan keamanan negara disebut sebagai Kekuasaan Federatif.<sup>48</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, John Locke berpandangan bahwa karena fungsi *defencie* baru akan timbul jika fungsi *diplomacie* gagal, maka yang seharusnya diutamakan adalah fungsi federatif, sedangkan fungsi yudisial cukup digolongkan sebagai kekuasaan eksekutif. Pertimbangan digolongkannya kekuasaan yudikatif ke dalam fungsi eksekutif disebabkan tugas dan fungsinya adalah untuk melaksanakan hukum.<sup>49</sup> Kurang lebih setengah abad kemudian, Montesquieu yang merupakan seorang pemikir, filsuf, dan ilmuwan politik dari Prancis yang hidup pada masa pencerahan (*renaissance*), memperkenalkan istilah *trias politica* untuk menyebut konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dirumuskannya. Rumusan

---

<sup>45</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Efriza, *Op. Cit.*, hlm. 300.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 283.

mengenai pembagian kekuasaan menurut Montesquieu tercantum dalam sebuah karya berjudul *The Spirit of The Laws (De l'esprit des lois)* yang diterbitkan pertama kali pada tahun 1748.<sup>50</sup> Menurut Mahfud MD, pemisahan kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquie memiliki motif sebagai prasyarat untuk dan penopang dari demokrasi.<sup>51</sup> Hal tersebut salah satunya dapat dipahami dengan mengaitkannya pada fakta bahwa demokrasi tidak akan dapat muncul dan bertahan dalam iklim politik yang serba absolut dan sentralistis. Pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu juga dilatarbelakangi oleh konsep tentang kedaulatan rakyat. Montesquieu meyakini bahwa apabila kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif hanya terletak pada satu tangan saja, maka kemerdekaan bagi rakyat akan mustahil tercapai.<sup>52</sup> Selain itu, pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquieu bertujuan untuk mengikis absolutisme kekuasaan negara yang pada akhirnya menjadi jalan utama tumbuhnya demokrasi di tengah-tengah masyarakat.

Dalam karyanya, Montesquieu menjadikan konstitusi Inggris sebagai objek studi. Penelitiannya tersebut kemudian menghasilkan deskripsi mengenai tiga cabang kekuasaan (*trias politica*), yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Teori ini pada dasarnya merupakan penyempurnaan terhadap gagasan pemisahan kekuasaan yang sebelumnya telah dicetuskan oleh John Locke. Montesquieu juga berpendapat bahwa fungsi-fungsi kekuasaan yang terpisah sebagaimana terdapat dalam *trias politica* haruslah dijalankan oleh lembaga yang terpisah pula.<sup>53</sup> Berbeda dengan konsep pemisahan kekuasaan John Locke yang mengutamakan kekuasaan federatif (*federative power*), Montesquieu

---

<sup>50</sup> Sharon Krause, "The Spirit of Separate Powers in Montesquieu", *The Review of Politics*, Vol. 62, No. 2, 2000, hlm. 231.

<sup>51</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 73.

<sup>52</sup> Yusa Djuyandi, *Op. Cit.*, hlm. 34.

<sup>53</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 66.

justru menganggap bahwa kekuasaan federatif adalah bagian dari kekuasaan eksekutif.

Montesquieu berpandangan bahwa pemisahan kekuasaan memiliki basis fundamental dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke melihat pemisahan kekuasaan dari segi hubungan ke dalam dan ke luar dengan negara lainnya.<sup>54</sup> Oleh karenanya, alih-alih menjadikan kekuasaan federatif sebagai cabang kekuasaan tersendiri, Montesquieu lebih memilih untuk menjadikan fungsi mengadili atau kekuasaan yudikatif sebagai satu fungsi terpisah dan berdiri sendiri. Melalui doktrin *trias politica*, akan terjamin setidaknya-tidaknya tiga hal, yaitu kebebasan parlemen dalam menyusun undang-undang, kebebasan lembaga peradilan dalam melaksanakan undang-undang, dan kebebasan pemerintah dalam melaksanakan pekerjaan negara sehari-hari.<sup>55</sup> Untuk memelihara dan memastikan pemisahan kekuasaan benar-benar berdampak positif, Montesquieu berpandangan bahwa ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipraktikkan secara sosiologis oleh badan-badan kekuasaan yang berbeda pula.<sup>56</sup>

Pada umumnya, teori pemisahan kekuasaan murni memiliki beberapa karakteristik, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, diamanatkan oleh konstitusi kepada orang dan lembaga-lembaga yang berbeda; cabang-cabang kekuasaan dianggap saling berkoordinasi dan tetap memiliki kekuasaan untuk mengatur internal dirinya sendiri; dan secara prinsipil, suatu badan kekuasaan tertentu tidak dapat menjalankan kekuasaan yang telah diamanatkan oleh konstitusi kepada badan lainnya. Dalam konteks karakteristik kedua di atas, yaitu otonomi masing-masing badan kekuasaan berimplikasi pada tiadanya cabang kekuasaan

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 283.

<sup>55</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 73.

<sup>56</sup> Annelien De Dijn, *French Political Thought From Montesquieu to Tocqueville: Liberty in a Levelled Society?*, Cetakan Pertama, Cambridge University Press, Amerika Serikat, 2008, hlm. 25.

yang berposisi subordinasi terhadap badan lainnya. Implikasi lainnya adalah satu badan kekuasaan tertentu tidak bertanggung jawab terhadap badan lainnya, misal badan legislatif tidak dapat begitu saja membubarkan badan eksekutif, dan sebaliknya. Sedangkan berkaitan dengan karakteristik yang ketiga, yaitu suatu cabang kekuasaan tidak dapat menjalankan wewenang dari cabang kekuasaan lainnya, sebagai contoh adalah kekuasaan legislatif tidak dapat mendelegasikan seluruh kekuasaannya kepada kekuasaan eksekutif. Selain itu, sebagai implikasi dari karakteristik ketiga, masing-masing cabang kekuasaan secara terbatas hanya fungsi yudikatif tidak dapat dijalankan kecuali oleh cabang kekuasaan yudikatif saja.<sup>57</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa teori pemisahan kekuasaan diperkenalkan sebagai diskursus hukum dan politik oleh John Locke kemudian disempurnakan oleh Montesquieu. Perbedaan di antara keduanya terdapat pada kekuasaan federatif dan yudikatif. John Locke berpandangan bahwa kekuasaan eksekutif telah mencakup di dalamnya kekuasaan yudikatif. Pandangan tersebut didasarkan pada asumsi bahwa kekuasaan untuk mengadili dan memutus perkara adalah bagian dari pelaksanaan undang-undang, sehingga kekuasaan yudikatif tidak menjadi bagian kekuasaan tersendiri, melainkan dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif. Oleh karenanya, John Locke menganggap kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) adalah cabang kekuasaan tersendiri dan bersanding dengan kekuasaan eksekutif serta legislatif. Di sisi lain, Montesquieu beranggapan bahwa yang dicakup oleh kekuasaan eksekutif bukanlah kekuasaan yudikatif, melainkan kekuasaan federatif. Kekuasaan federatif yang dimaknai

---

<sup>57</sup> David Miller, dkk, *The Blackwell Encyclopaedia Of Political Thought*, Edisi Cetak Ulang, Wiley-Blackwell, Amerika, 1991, hlm. 679.

sebagai kekuasaan dengan tugas dan wewenang hubungan luar negeri, menurut Montesquieu tidak perlu dijadikan sebagai cabang kekuasaan tersendiri. Justru menurut Montesquieu, yang perlu dijadikan sebagai cabang kekuasaan tersendiri adalah kekuasaan yudikatif.<sup>58</sup>

Selain teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu, seorang sarjana hukum asal Belanda, Van Vollenhoven juga memiliki konsep tersendiri perihal pembagian fungsi kekuasaan. Van Vollenhoven membagi kekuasaan menjadi empat fungsi. Keempat fungsi tersebut adalah sebagai berikut.<sup>59</sup>

- 1) *Regeling* (pengaturan), menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi ini lebih dekat pada konsep fungsi legislatif yang dikemukakan Montesquieu;
- 2) *Rechtspraak* (peradilan);
- 3) *Bestuur* yang identik dengan fungsi kekuasaan eksekutif; dan
- 4) *Politie* yang, menurut Vollenhoven, merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban di tengah-tengah masyarakat (*social order*) serta peri kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada perkembangannya, doktrin mengenai pemisahan kekuasaan yang dicetuskan oleh Locke dan Montesquieu dianggap tidak lagi relevan. Salah satu argumen yang muncul ialah kekuasaan ekstensif yang dijalankan oleh masing-masing kekuasaan tidak mungkin direduksi secara memuaskan menjadi sekadar alokasi tugas yang bersifat tiga arah.<sup>60</sup> Secara lebih dalam, upaya yang cenderung reduktif tersebut akan menempatkan badan-badan kekuasaan menjadi sedemikian independennya, hingga berpotensi mengakibatkan pola interaksi substantif di antara

---

<sup>58</sup> Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 73.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 284.

<sup>60</sup> Eoin Carolan, *Op. Cit.*, hlm. 19.

badan-badan kekuasaan tersebut sangat sulit dilakukan. Dampaknya, hal ini akan menimbulkan permasalahan administrasi yang pada akhirnya akan menghambat jalannya kekuasaan itu sendiri. Pada batas tertentu, interaksi antara badan-badan kekuasaan sangat dibutuhkan agar kekuasaan yang dimiliki oleh negara secara kumulatif dapat berjalan dengan kohesif dan produktif.<sup>61</sup> Bahkan seorang ilmuwan hukum Amerika Serikat, Paul M. Bator menyatakan bahwa "...adalah naif untuk berpikir bahwa teori pemisahan kekuasaan dapat berhasil menciptakan ruang-ruang tertutup dan terpisah berisi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Saling meliputi dan saling melengkapi di antara masing-masing kekuasaan adalah hal yang tidak mungkin terelakkan".<sup>62</sup>

Problem fundamental dari teori pemisahan kekuasaan klasik terus mendapatkan tantangan dari perkembangan dinamika hukum, politik, dan kenegaraan kontemporer. Perkembangan praktik ketatanegaraan di berbagai negara telah memunculkan variasi-variasi yang beragam sehingga pembagian kekuasaan yang terlalu kaku dianggap telah usang. Salah satu sarjana hukum kontemporer yang berusaha menjawab permasalahan tersebut adalah Bruce Ackerman melalui teori *The New Separation of Power*. Argumen bahwa pemisahan kekuasaan harus dimaknai semata-mata berdasarkan fungsinya saja dianggap oleh Ackerman sebagai kekeliruan karena sifatnya yang terbatas atau limitatif (*Separationism's Three Rationales*).<sup>63</sup> Sebagai pandangan alternatif, Ackerman menegaskan bahwa seharusnya pemisahan kekuasaan didasarkan pada model kelembagaannya.<sup>64</sup> Dengan menggunakan model ketatanegaraan Amerika Serikat, Ackerman

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Paul M. Bator, "The Constitution as Architecture: Legislative and Administrative Courts under Article III", *Indiana Law Journal*, Vol. 65, No. 233, 1989, hlm. 265.

<sup>63</sup> Bruce Ackerman, *Op. Cit.*, hlm. 727.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 728.

mengelaborasi lima cabang kekuasaan, di antaranya adalah sebagai berikut: (1) *House of Representatives*; (2) *Senate*; (3) *President*; (4) *Supreme Court*; dan (5) Cabang kekuasaan independen (*independent agencies*) atau komisi negara independen.<sup>65</sup>

Dalam konteks hukum Islam, pembagian kekuasaan dikenal dengan istilah “*taqsimu al-adawati al-hukumiyah*” yang dapat dimaknai sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan. Diskursus mengenai pembagian kekuasaan dalam hukum pemerintahan Islam, telah ada sebelum Montesquieu mencetuskan teori *trias politica*-nya.<sup>66</sup> Namun, konsepsi pembagian kekuasaan pemerintahan dalam Islam tidak terbatas pada tiga sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu. Permasalahan fundamental yang berusaha dijawab, baik oleh konsepsi *taqsimu al-adawati al-hukumiyah* dengan konsep *trias politica* memiliki kesamaan, yaitu bagaimana supaya kekuasaan tidak tersentralisasi pada satu orang saja. Sedangkan tentang berapa jumlah kekuasaan yang ada, dianggap bukan sebagai perdebatan penting.

Salah satu sarjana muslim kontemporer asal Pakistan, Abul A'la Maududi, menguraikan bahwasanya fungsi negara dapat dibagi menjadi tiga poros fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kedudukan dari ketiga lembaga tersebut adalah berada di bawah kepala negara dan menjalankan fungsinya secara mandiri dan terpisah satu sama lain. Konsep lembaga legislatif dalam Islam dikenal dengan berbagai istilah. Beberapa istilah tersebut di antaranya adalah “*ahli ijma*” dan “*ahl al-hall wa al-'aqd*”. Istilah pertama dapat ditafsirkan sebagai badan perwakilan yang bertugas untuk menyusun suatu kesepakatan. Hasil dari kesepakatan tersebut

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 724.

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 77.

akan berfungsi sebagai suatu hukum bagi suatu negara yang wajib ditaati oleh seluruh elemen masyarakat. Sedangkan terminologi kedua, dimaknai sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa. Pemaknaan tersebut dapat dipahami sebagai majelis yang membuka dan mengikat, yang mana apabila telah memutuskan suatu keputusan tertentu, keputusannya mengikat seluruh negara dan wajib dipatuhi oleh seluruh rakyat.<sup>67</sup>

Konsep selanjutnya ialah konsep lembaga eksekutif dalam Islam, yang menurut Maududi berfungsi untuk menegakkan ketentuan-ketentuan Allah yang termaktub dalam Al-Qur'an dan Al-Sunnah. Tugas lainnya yang diemban oleh lembaga eksekutif dalam Islam adalah menyiapkan masyarakat untuk mengakui, menghormati, dan menaati ketentuan syariat tersebut. Terminologi dalam Islam yang digunakan untuk merepresentasikan lembaga eksekutif adalah "*ulil amri*" dan "*umara*" yang masing-masing tercantum secara *letterlijk* dalam Al-Qur'an. Karakteristik spesifik inilah yang membedakan konsep lembaga eksekutif suatu negara Islam dengan konsep lembaga eksekutif negara non-Islam.<sup>68</sup>

Konsep terakhir dalam pembahasan mengenai pembagian kekuasaan menurut hukum Islam adalah eksistensi lembaga yudikatif. Dalam terminologi hukum Islam, lembaga yudikatif disebut dengan nomenklatur "*qadha*" atau badan kehakiman. Eksistensi lembaga yudikatif telah ada sejak zaman Nabi Muhammad SAW. Ekspansi agama Islam pada masa itu yang telah memasuki berbagai daerah di sekitar Makkah dan Madinah, membuat setiap daerah kekuasaan Islam memiliki "*qadhi*"-nya masing-masing. Tugas dari *qadhi* adalah memutuskan suatu perkara yang sedang diperselisihkan oleh para pihak berdasarkan hukum Islam. Adanya

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

lembaga yudikatif dalam Islam merupakan pengakuan atas kedaulatan *de jure* Allah sebagaimana firman-Nya dalam Al-Qur'an Surah Al-Maidah ayat 48.<sup>69</sup> Konsepsi mengenai pemisahan kekuasaan dalam Islam sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bukan saja ideal dalam teori, tetapi juga ideal dalam sisi konkret dan praktiknya. Harmoni dari idealitas pengimplementasian konsep pembagian kekuasaan dalam Islam dapat dilihat pada saat Nabi Muhammad SAW menjadi pemimpin di Madinah.<sup>70</sup>

Sementara dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 sebelum amandemen dianggap memiliki kelemahan substantif berkaitan dengan implementasi dari teori pemisahan kekuasaan. Teori pemisahan kekuasaan yang mengidealkan kekuasaan negara dibagi-bagi atau dipisah kepada lembaga-lembaga yang berbeda, tidak tercantum secara normatif dalam UUD 1945. Sebaliknya, dalam UUD 1945 kekuasaan eksekutif dinilai terlalu besar tanpa disertai mekanisme *check and balance* yang memadai.<sup>71</sup> Berdasarkan kenyataan tersebut, UUD 1945 dapat dianggap sebagai *executive heavy* dan akan menjadi suatu keuntungan tersendiri bagi siapa saja yang sedang menduduki jabatan presiden. Implikasi dari fenomena *executive heavy* yang ada dalam UUD 1945 sebelum amandemen adalah potensi yang besar bagi kekuasaan eksekutif itu sendiri untuk melakukan kesewenang-wenangan. Hal tersebut disebabkan absennya mekanisme pengawasan dan tiadanya pemisahan kekuasaan yang dapat mengawasi kinerja lembaga eksekutif secara maksimal. Salah satu contoh dari kesewenang-wenangan yang muncul akibat permasalahan *executive heavy* yang terdapat dalam UUD 1945

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Syafiuddin, *Negara Islam Menurut Konsep Ibnu Khaldun*, Cetakan Pertama, Penerbit Gama Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

<sup>71</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 106.

sebelum amandemen adalah ketika Presiden Soeharto menjadi semakin otoriter. Melalui pemerintahan selama 32 tahun, secara bertahap, Presiden Soeharto berusaha secara sistematis mereduksi kekuasaan lembaga negara lainnya. Misalnya, fungsi dan peran MPR, Kehakiman, DPR, dan Mahkamah Agung yang diatur sedemikian rupa agar menuruti kebijakan yang diputuskan oleh Presiden Soeharto. Dalam tafsiran lain, lembaga kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Soeharto berubah menjadi kekuasaan sentral yang “membawahi” lembaga legislatif dan yudikatif. Anomali kekuatan politik yang bertentangan dengan teori pemisahan kekuasaan ini didukung oleh tiga poros penting, yaitu birokrasi, sipil dan militer, serta Golkar.<sup>72</sup> Pada masa tersebut, Presiden Soeharto tetap membedakan kekuasaan lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Namun, peran eksekutif, melalui kebijakan-kebijakan Presiden Soeharto, menjadi kekuatan yang sangat mendominasi dibanding dua kekuasaan lainnya, yaitu legislatif dan yudikatif.<sup>73</sup>

Beberapa contoh yang mengafirmasi pernyataan tersebut adalah ketika Presiden dapat dipilih kembali tanpa batas oleh MPR. Contoh lainnya adalah ketika DPR dengan serta merta menyetujui semua rancangan peraturan yang diajukan oleh pemerintah. DPR menjadi sangat jarang menggunakan hak dan kewajibannya sebagai lembaga legislatif yang tugas dan fungsi pokoknya adalah mengusulkan rancangan peraturan untuk kesejahteraan masyarakat. Fenomena executive heavy pada masa orde baru juga dapat ditemui pada kekuasaan yudikatif, yaitu disebabkan tidak adanya check and balance yang dapat dilaksanakan oleh lembaga peradilan dan kehakiman. Bahkan, Mahkamah Agung sebagai kekuasaan yudikatif terkesan seolah-olah berada di bawah kekuasaan lembaga eksekutif.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 289.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 290.

Setelah Orde Baru berganti menjadi era Reformasi, terdapat dua perubahan mendasar berkaitan dengan pemisahan kekuasaan di Indonesia. Perubahan pertama adalah tidak adanya lagi sosok pemimpin sentral yang serba menentukan. Dengan munculnya kekuasaan-kekuasaan di luar negara, kedudukan seorang Presiden RI tidak lagi bersifat monopolistik dan hegemonik, justru sebaliknya, Presiden RI menjadi kepala pemerintahan biasa yang sewaktu-waktu dapat dilengserkan dari jabatannya. Perubahan kedua terjadi pada tingkat lembaga negara, yaitu kesadaran untuk meningkatkan mekanisme *check and balance* di antara cabang-cabang kekuasaan yang telah berkembang sedemikian rupa.<sup>75</sup>

## **B. Teori Lembaga Negara Independen**

### **1. Pengertian Lembaga Negara**

Definisi “lembaga”, sebagaimana tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), memiliki makna yang beragam. Dalam konteks ilmu hukum dan politik, terdapat dua definisi yang substansial. Definisi pertama adalah badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Sedangkan definisi kedua adalah pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.<sup>76</sup> Diskusi berkaitan dengan terminologi “lembaga negara” bukanlah sesuatu yang seragam dan tunggal. Negara Belanda menggunakan istilah *staat organen*, sedangkan dalam literatur Inggris, dikenal istilah *political institution*.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, “lembaga”, terdapat dalam <https://kbbi.web.id/lembaga>, diakses pada 11 November 2022.

Nomenklatur yang lebih dikenal dalam kajian berbahasa Indonesia adalah organ negara, badan negara, atau lembaga negara.<sup>77</sup>

KBBI juga memberikan contoh lebih lanjut mengenai frasa lembaga pemerintahan yang dimaknai sebagai “badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif”. Apabila kata “pemerintahan” dalam frasa tersebut diganti dengan “negara”, dan menjadi frasa “lembaga negara”, maka dapat disimpulkan bahwa arti “lembaga negara” adalah “badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara, khususnya yang terdapat di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif”.<sup>78</sup> Dalam pengertian sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dipahami secara berbeda dengan melihat istilah lain yang cukup senada, misalnya lembaga masyarakat, lembaga swasta, atau lembaga non pemerintahan yang biasanya disebut dengan Ornop/Organisasi Non Pemerintah. Sebutan Ornop lazim dikenal dalam literatur bahasa Inggris sebagai *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Secara *a contrario*, dapat ditafsirkan bahwa setiap lembaga yang dibentuk dengan tujuan bukan sebagai lembaga masyarakat, dapat disebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara sebagaimana dimaksud tersebut, dapat termasuk ke dalam kategori lembaga yudikatif, eksekutif, legislatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>79</sup>

Berdasarkan uraian di atas, ditinjau dari segi tujuan pembentukan dan domain keberadaannya sebagai subyek hukum kelembagaan, setidaknya terdapat tiga kategorisasi yang dapat dirumuskan. Ketiganya adalah lembaga *civil society*, lembaga *market domain*, dan lembaga yang tidak termasuk ke dalam dua

---

<sup>77</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 76.

<sup>78</sup> Salman Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi, 2016, hlm. 28.

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 31.

kategorisasi tersebut dapat dinyatakan sebagai lembaga negara.<sup>80</sup> Suatu lembaga disebut lembaga *civil society* apabila pembentukannya mencerminkan semangat yang menunjang kehidupan bermasyarakat. Selain itu, lembaga tersebut bertujuan untuk melembagakan subjek hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan bermasyarakat. Sedangkan lembaga yang termasuk dalam *market domain* adalah lembaga yang domain keberadaannya berada dalam lingkup dunia usaha. Selain dua kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa apabila suatu lembaga tidak termasuk dalam lembaga *civil society* dan juga lembaga *market domain*, maka lembaga tersebut termasuk ke dalam kategori lembaga negara. Secara sederhana, dalam konteks ini, pengertian lembaga negara adalah organ atau institusi yang dibentuk dalam kerangka kehidupan bernegara (bukan sekadar masyarakat ataupun dunia usaha).

Tujuan dibentuknya lembaga negara adalah sebagai manifestasi dari kekuasaan negara itu sendiri. Dengan kata lain, lembaga negara adalah kekuasaan negara yang dilembagakan. Eksistensi negara, salah satunya adalah bertujuan sebagai organisasi kewibawaan atau organisasi kekuasaan (*gezagsorganisatie*).<sup>81</sup> Tujuan negara tersebut berkelindan dengan kebutuhan masyarakat atau penduduk suatu negara yang membutuhkan otoritas yang dihormati guna menegakkan dan menetapkan hukum-hukum agar masyarakat dapat hidup teratur dan harmonis. Ketiadaan peraturan yang mengondisikan masyarakat agar hidup teratur akan mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan anarki yang pada akhirnya, bukan hanya merusak negara, tetapi juga merusak tatanan sosial masyarakat yang ada. Apabila suatu negara tidak memiliki kelengkapan organ-organ negara, menurut Jellinek, maka hal

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 43.

tersebut merupakan “*contradictio in objecto*”.<sup>82</sup> Disebut sebagai suatu kontradiksi, karena eksistensi organ-organ negara, dalam hal ini disebut juga sebagai lembaga negara, bertujuan untuk mewujudkan hakikat negara itu sendiri. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa keberadaan lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara adalah perwujudan keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya, pembentukan lembaga negara harus berdasarkan aspirasi masyarakat.

Lembaga negara atau organ negara tidak dapat dimaknai secara terbatas hanya untuk lembaga yang berbentuk organik saja. Hans Kelsen, dalam bukunya berjudul *General Theory of Law and State*, pada bahasan *The Concept of State Organ*, menyatakan bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>83</sup> Apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, “siapa saja yang menunaikan suatu fungsi yang telah ditentukan oleh suatu *legal order* (tata hukum) tertentu maka dapat disebut sebagai organ negara.”<sup>84</sup> Pengertian yang diberikan oleh Hans Kelsen tersebut menunjukkan bahwa organ negara tidak terbatas pada bentuknya yang organik, melainkan melingkupi pula organ negara non-organik. Salah satu contohnya adalah jabatan yang ditentukan oleh hukum. Namun, untuk mengklasifikasikan suatu jabatan termasuk ke dalam organ negara, setidaknya suatu jabatan harus memiliki dua kriteria, yaitu memiliki fungsi menciptakan norma (*norm-creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm-applying*).

Hans Kelsen juga memberikan pembedaan terkait istilah organ negara menjadi dua karakteristik, yaitu organ negara dalam arti luas dan organ negara dalam arti sempit. Menurut Kelsen, hakim yang menghukum penjahat dan terpidana yang

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Transaction Publisher, Amerika Serikat, 2006, hlm. 192.

<sup>84</sup> Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan..., Op. Cit.*, hlm. 44.

menanggung hukuman atas kejahatannya juga dapat disebut sebagai organ negara. Parlemen yang menetapkan undang-undang serta masyarakat yang menjadi pemilih dalam proses pemilihan umum juga termasuk ke dalam organ negara. Relevansi dari contoh yang diberikan oleh Hans Kelsen merujuk pada makna organ negara yang identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan sebagai jabatan publik/jabatan umum, dan pejabat publik/pejabat umum. Sedangkan makna organ negara secara sempit adalah (i) organ negara tersebut diangkat atau dipilih untuk menempati jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi tersebut ditunaikan sebagai fungsi utama atau bahkan berdasarkan hukum memiliki sifat eksklusif; (iii) dan disebabkan melekatnya fungsi tersebut, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara.<sup>85</sup>

Beberapa istilah yang memiliki kemiripan dengan lembaga negara adalah organ negara dan badan negara. Ketiga istilah tersebut sering kali dipertukarkan satu sama lain karena dianggap memiliki makna yang identik. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie, diperlukan suatu penjelasan terkait pembedaan ketiga istilah tersebut agar tidak terjadi kebingungan dalam penggunaannya.<sup>86</sup> Lebih lanjut, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pada tingkat pusat, lembaga negara dapat dibedakan menjadi empat tingkatan, yaitu:<sup>87</sup>

- 1) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>86</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 32.

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

- 2) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- 3) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Pemerintah Presiden dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan Keputusan Presiden;
- 4) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara pada tingkat kelembagaan pertama, yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, di antaranya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Pada tingkat kelembagaan kedua, terdapat PPATK, Komnas HAM, Kejaksaan Agung, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan Bank Indonesia (BI). Lembaga pada tingkat ketiga adalah lembaga yang sumber pembentukannya murni merujuk pada Presiden sebagai kepala pemerintahan, dengan kata lain, inisiatif pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden atau *presidential policy*. Sedangkan lembaga pada tingkat keempat adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Pembentukan lembaga-lembaga atau dewan-dewan yang sifatnya spesifik dan permanen dapat dilakukan oleh menteri sebagai pejabat publik dengan menyesuaikan kebutuhan dan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>88</sup>

## **2. Pengertian Lembaga Negara Independen**

---

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 91.

Dalam perkembangannya, lembaga-lembaga negara di seluruh dunia mengalami perubahan signifikan. Perubahan yang demikian adalah wajar disebabkan kenyataan kehidupan bermasyarakat dan bernegara semakin kompleks dari waktu ke waktu. Ekspresi konkret dari meningkatnya kompleksitas tersebut adalah semakin beragamnya kebutuhan masyarakat dan beragamnya permasalahan yang harus diatasi oleh negara itu sendiri. Sehingga, menurut Jimly Asshiddiqie, konsepsi dan pengertian lembaga negara tidak lagi dapat ditinjau semata-mata menggunakan konsep *trias politica* yang dicetuskan Montesquieu.<sup>89</sup> Konsep lembaga negara yang merupakan derivasi dari konsep pemisahan kekuasaan tidak lagi dapat mempertahankan bentuk dan sifatnya yang trikotomi, yaitu antara fungsi kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Beragamnya praktik ketatanegaraan dan kebutuhan masyarakat di berbagai belahan dunia, berkonsekuensi pada perkembangan lembaga negara yang sangat bervariasi. Doktrin pemisahan kekuasaan yang dikembangkan sejak abad ke-18 dianggap tidak lagi relevan untuk membaca fenomena ketatanegaraan kontemporer, khususnya berkaitan dengan diskursus lembaga negara.

Permasalahan lainnya adalah birokrasi yang gemuk karena dinilai tidak efisien dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Kepentingan umum (*public services*) yang menjadi perhatian utama dari eksistensi lembaga negara, akhirnya justru terhambat dan tidak dapat diimplementasikan secara maksimal akibat sentralisasi lembaga negara yang masih terbatas pada tiga fungsi kekuasaan (*trias politica*).<sup>90</sup> Lembaga-lembaga negara yang telah ada, dianggap tidak mampu melayani kepentingan umum, karena masyarakat menilai lembaga-lembaga

---

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 29.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

tersebut cenderung tertutup, korup, dan tidak lagi mampu mengakomodasi aspirasi-aspirasi masyarakat. Pada konteks inilah, doktrin pemisahan kekuasaan yang telah ada dan mapan sejak abad ke-18, ditelaah kembali pengertiannya agar lembaga negara yang sekarang maupun akan ada ke depan dapat terdekonsentrasi dan terdesentralisasi.<sup>91</sup> Upaya ini berjalan secara simultan untuk merespons kebutuhan masyarakat sebagai implementasi dari masyarakat demokratis (*democratic society*) dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Teori pemisahan kekuasaan juga dikritik karena lembaga-lembaga negara yang telah ada dianggap bermasalah sehingga tidak mampu untuk menuntaskan permasalahan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, lembaga-lembaga negara pada masa Orde Lama dan Orde Baru, dinilai telah kehilangan integritas dan terjangkit permasalahan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Banyaknya kasus dan tindakan kriminal yang terjadi dalam lingkup internal maupun eksternal, menimbulkan delegitimasi dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga tersebut. Terlebih lagi, dalam iklim pemerintahan otoriter Orde Baru, lembaga-lembaga yang seharusnya menjalankan fungsi dan kewenangannya dengan baik, justru melenceng untuk semata-mata mengikuti keinginan rezim yang sedang berkuasa.<sup>92</sup>

Berdasarkan beberapa uraian di atas, munculnya lembaga-lembaga negara baru menjadi suatu keniscayaan tersendiri. Lembaga-lembaga negara mengalami perubahan drastis dari semula didominasi oleh bangunan struktur departemen-departemen pemerintah, kini banyak bermunculan lembaga dengan bentuk dewan-dewan atau komisi-komisi yang bahkan beberapa di antaranya bersifat *ad hoc*, alias

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 198.

tidak permanen.<sup>93</sup> Solusi yang kemudian muncul adalah dengan mengalihkan fungsi-fungsi yang selama ini melekat pada lembaga yudikatif, eksekutif, dan legislatif, dialihkan menjadi fungsi suatu organ tersendiri yang bersifat independen. Hal inilah yang melatarbelakangi munculnya lembaga-lembaga baru yang memiliki fungsi bersifat campuran dan bersifat independen (*independent bodies*) yang dapat disebut juga sebagai komisi independen.<sup>94</sup> Karena sifat dari eksistensi komisi independen ini terhitung masih baru, maka permasalahan yang kerap muncul di antaranya adalah perbedaan dalam nomenklatur, minimnya dasar hukum atau legalitas yang dapat menjadi patokan bagi pengaturan lembaga tersebut, dan beragamnya persepsi masyarakat maupun sarjana hukum tentang konsep yang ideal bagi komisi atau lembaga negara independen tersebut.

Berdasarkan uraian Jimly Asshiddiqie, komisi negara independen dapat dimaknai sebagai *independent supervisory bodies*. Mengacu pada definisi tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, komisi negara independen menjalankan fungsi campuran dari fungsi administratif, fungsi penghukuman, dan fungsi regulatif. Richard H. Seamon dan William F. Funk berpandangan hampir sama, namun dengan bahasa yang berbeda, yaitu fungsi kekuasaan yang dilaksanakan oleh komisi atau badan independen sering kali berfungsi “*quasi legislative*”, “*executive power*”, dan “*quasi judicial*”.<sup>95</sup> Jika ditinjau dari aspek fungsi administrasi, komisi negara independen dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu (1) badan yang terlibat dalam *productive activities*; (2) badan pengatur dan pengawasan; dan (3) badan pengawas pelayanan publik. Ketiga fungsi tersebut hanya dapat diimplementasikan hanya pada tataran nasional. Sehingga, mengacu kepada praktik di Amerika Serikat,

---

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 28.

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>95</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 49.

komisi negara independen disebut juga sebagai *the headless fourth branch of the government*.<sup>96</sup>

Untuk mengenali karakteristik komisi independen, Michael E. Milakovich dan George J. Gordon menginventarisir enam karakteristik khas dari komisi negara independen, yaitu (1) karakter kepemimpinan yang dimiliki oleh komisi ini bersifat kolegial, sehingga pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif; (2) walaupun jabatan komisioner atau anggota komisi ini dipilih oleh presiden, tetapi mereka tidak melayani keinginan presiden sebagaimana jabatan lainnya. Funk dan Seamon menjelaskan tentang makna independensi ini yang berarti komisioner atau anggota komisi tersebut bebas dari kontrol presiden, walaupun makna independen dalam konteks itu sifatnya tidak mutlak alias relatif;<sup>97</sup> (3) masa jabatan komisionernya relatif panjang, sebagai contoh adalah selama 14 tahun untuk periode *Federal Reserve Board* di Amerika Serikat; (4) pada umumnya, pengisian jabatan komisioner dilakukan secara bertahap atau *staggered*. Sehingga, setiap tahunnya, komisioner dapat berganti secara bertahap yang berdampak pada pencegahan agar komisi tersebut tidak didominasi oleh presiden. Salah satu sebabnya ialah periodisasi komisioner tersebut tidak mengikuti periodisasi politik kepresidenan. (5) jumlah komisioner atau anggota adalah ganjil dan pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara mayoritas; dan (6) keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang sifatnya partisan.<sup>98</sup>

Karakteristik yang hampir mirip juga dikemukakan oleh Funk dan Seamon, di antaranya adalah sebagai berikut (1) dikepalai oleh pimpinan kolektif; (2) tidak boleh didominasi secara mayoritas sederhana (*simple majority*) oleh suatu partai

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>97</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 41.

<sup>98</sup> Michael E. Milakovich dan George Gordon, *Public Administration in America*, Edisi Kesepuluh, Cengage Learning, Amerika Serikat, 2009, hlm. 531.

tertentu; (3) para komisioner yang bertugas pada lembaga tersebut memiliki masa jabatan yang tetap dengan mekanisme pemilihan secara berjenjang (*staggered terms*). Implikasinya adalah para komisioner tersebut tidak berhenti secara bersamaan; dan (4) tidak seperti cara yang digunakan oleh presiden pada lembaga eksekutif, mekanisme pemberhentian komisi negara independen hanya dapat dilakukan melalui apa yang telah ditetapkan dalam peraturan. Karakteristik yang terakhir ini bermaksud untuk memfokuskan serta menjaga independensi komisi negara tersebut.<sup>99</sup> Sedangkan spesifik pada karakteristik keterwakilan pimpinan lembaga yang bersifat partisan atau berasal dari partai politik, Denny Indrayana menyatakan ketidaksetujuan atas konsep tersebut. Denny Indrayana berpandangan bahwa seharusnya termasuk di dalam konsep independensi adalah konsep imparsialitas atau ketidakberpihakan. Oleh karenanya, ketika unsur pimpinan atau komisioner dalam komisi negara independen tersebut diisi oleh unsur partisan, terlebih lagi yang berasal dari partai politik, maka hal ini akan mengakibatkan kesulitan dalam pelaksanaan konsep independensi itu sendiri.<sup>100</sup>

Beberapa karakteristik lainnya diajukan oleh Michael R. Asimov dan William F. Fox. Berkaitan dengan independensi dari suatu komisi negara, Asimov menyatakan bahwa indikator yang perlu dikaji adalah bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota suatu komisi negara biasa, sewaktu-waktu dapat diberhentikan langsung oleh presiden menggunakan mekanisme pengaturan yang dimiliki oleh presiden. Sedangkan pemberhentian anggota komisi negara independen hanya dapat dilakukan melalui regulasi yang sebelumnya telah

---

<sup>99</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 56.

<sup>100</sup> *Ibid.*

ditetapkan dalam undang-undang komisi negara independen yang bersangkutan.<sup>101</sup> Sementara pandangan William F. Fox, berkaitan dengan sifat independensi yang melekat pada suatu komisi negara, hanya berlaku jika dinyatakan secara tegas dalam undang-undang komisi yang bersangkutan yang mana undang-undang tersebut dibentuk oleh *Congress*. Maksud dan tujuannya adalah agar presiden tidak dapat secara bebas memutuskan pemberhentian pimpinan komisi tersebut.<sup>102</sup>

Dalam disertasinya berjudul “*Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*”, Zainal Arifin Mochtar merumuskan 8 (delapan) karakteristik komisi negara independen, yaitu<sup>103</sup> (1) lembaga yang dibentuk dan ditempatkan sebagai lembaga yang tidak termasuk ke dalam cabang kekuasaan yang telah ada, walaupun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dahulu menjadi tanggung jawab pemerintah; (2) proses pemilihannya tidak melibatkan kekuatan politik tertentu. Proses pemilihan tersebut salah satunya melalui mekanisme seleksi dan bukan melalui mekanisme penunjukan secara politik (*political appointee*) serta melibatkan lembaga negara lain dalam bingkai *check and balances*; (3) proses pengangkatan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan sesuai dengan aturan yang mendasarinya; (4) walaupun memegang kuasa sebagai alat negara, deliberasi yang dilekatkan kepada komisi tersebut sangat kuat. Sehingga, dari sisi keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan kinerja, didekatkan kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung maupun melalui parlemen; (5) kepemimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial dalam pengambilan setiap keputusan yang berkaitan dengan tugas dan

---

<sup>101</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 42.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 58.

fungsinya; (6) tidak termasuk sebagai lembaga negara utama, dalam artian tanpa eksistensi lembaga tersebut, negara mustahil berjalan. Namun, ini bukan berarti lembaga tersebut tidak penting karena keberadaannya tetap dibutuhkan sebagai jawaban atas tuntutan ketatanegaraan yang semakin kompleks; (7) memiliki kewenangan yang bersifat devolutif atau *self regulated* dalam artian mampu mengeluarkan aturan sendiri yang berlaku umum; dan (8) memiliki basis legitimasi dalam aturan yang tertuang di konstitusi dan/atau undang-undang.

Mengacu pada penjelasan delapan karakteristik lembaga negara independen di atas, Zainal Arifin Mochtar menyusun beberapa lembaga negara independen yang telah ada di Indonesia, yaitu<sup>104</sup> (1) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM); (2) Dewan Pers; (3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK); (4) Komisi Yudisial (KY); (5) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI); (6) Komisi Pemilihan Umum (KPU); dan (7) Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Semangat dari pembentukan lembaga-lembaga negara independen tersebut adalah memenuhi kebutuhan dan tuntutan dinamika permasalahan masyarakat. Selain itu, pembentukan lembaga negara independen juga berguna untuk mengatasi delegitimasi terhadap lembaga-lembaga yang telah ada karena dianggap belum mampu menjawab persoalan mendasar masyarakat.

## **C. Teori Komisi Pemberantasan Korupsi**

### **1. Latar Historis Lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi**

Tindak pidana korupsi adalah musuh utama bangsa Indonesia. Semangat kemerdekaan Indonesia salah satunya berupaya untuk mengobarkan perlawanan terhadap kolonialisme Belanda dan semangat pemerataan kesejahteraan bagi

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm 59.

segenap masyarakat Indonesia. Namun, masifnya tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia menyebabkan pemerataan kesejahteraan dan penegakan keadilan menjadi sangat terhambat. Efek pembangunan yang seharusnya menjadi hasil dari perjuangan kemerdekaan Indonesia justru raib karena dikorupsi. Berbagai macam sisi, bidang, dan urusan telah menjadi sarang perkembangbiakan kejahatan korupsi. Pendidikan, kesehatan, pangan, bahkan urusan keagamaan seperti pengadaan kitab suci Al-Qur'an dan biaya ibadah haji, dikorupsi oleh para koruptor. Akibatnya, tidak ada satupun bidang vital di Indonesia yang luput dari kerusakan akibat kejahatan korupsi.<sup>105</sup>

Maraknya kejahatan korupsi yang dilakukan oleh para koruptor di Indonesia tersebut membuat stigma korupsi telah menjelma menjadi suatu budaya tersendiri. Munculnya stigma tersebut tidak dapat dilepaskan dari fakta bahwa korupsi terjadi di segala lini, baik pemerintahan maupun non-pemerintahan. Pada tahun 2021, Transparency International melaporkan bahwa dalam peringkat negara paling tidak korup (*least corrupt nation*), Indonesia menempati peringkat ke-96 dari total 180 negara di seluruh dunia.<sup>106</sup> Hal ini tentu mengindikasikan kedaruratan tertentu dalam menyusun strategi penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia. Salah satu strategi tersebut adalah dengan membentuk lembaga negara yang memiliki tugas spesifik untuk memberantas tindak pidana korupsi.

Latar historis pembentukan lembaga negara yang secara khusus berfungsi untuk menangani tindak pidana korupsi memiliki sejarah panjang bahkan hingga pada masa sebelum kemerdekaan, Pada masa sebelum kemerdekaan, penjajah Belanda di Indonesia menggunakan sistem birokrasi feodalistis dan pemerintah Belanda

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>106</sup> Transparency International, "Indonesia Corruption Perceptions Index", terdapat dalam <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/idn>, diakses pada 1 November 2022.

bertindak sebagai majikan absolut bagi masyarakat di Nusantara saat itu. Pemerintah Belanda mewajibkan pembayaran pajak yang nyaris tanpa kontrol dan eksistensi lembaga yang dapat berperan sebagai pengawas. Akibatnya, korupsi saat itu menjadi hal biasa dan VOC mengalami kerugian besar.<sup>107</sup> Pada masa setelah kemerdekaan, tepatnya pada Orde Lama, disusun Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957 yang bertujuan untuk membasmi praktik korupsi. Namun, usaha tersebut dianggap kurang efektif, sehingga satu tahun kemudian peraturan *a quo* diganti dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilaian Harta Benda.<sup>108</sup>

Badan yang dibentuk pada masa ini adalah Panitia *Retooling* Aparatur Negara (PARAN). Badan tersebut memiliki kewenangan untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi pada masa Orde Lama. *Retooling* dapat diartikan sebagai penggantian suatu susunan alat yang kurang efisien dengan peralatan yang baru. Badan ini dipimpin oleh Abdul Haris Nasution. Dalam perkembangannya, PARAN menghadapi tantangan sulit karena banyak pejabat yang enggan untuk melaporkan kekayaannya. Akibatnya, PARAN menemui jalan buntu yang disebabkan, selain karena pembangkangan pejabat, juga oleh ketidakstabilan politik di masa itu. PARAN kemudian dibubarkan karena tidak dapat menjalankan tugasnya dan menyerahkan kembali kewenangannya kepada Kabinet Djuanda.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Ali Mukartono, dkk, "The Development of Corruption in Indonesia (is Corruption a Culture of Indonesia?)", *3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019)*, Atlantic Press, 2019, hlm. 140.

<sup>108</sup> Shinta Agustina, dkk, *Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit LeIP, Jakarta, (tanpa tahun), hlm. 12.

<sup>109</sup> Jon Hadi Pakpahan, "Upaya Pemberantasan Korupsi Pada Masa Orde Baru (1967-1983)", Skripsi, *Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro*, Semarang, 2017, hlm. 7.

Pada tahun 1963, terbit Keputusan Presiden Nomor 275 Tahun 1963. Terbitnya Keputusan Presiden tersebut ditandai sebagai salah satu momentum pemerintah Orde Baru untuk mengencarkan kembali upaya pembasmian kejahatan korupsi. Bertindak sebagai pemimpin lembaga tersebut adalah Abdul Haris Nasution yang kala itu berstatus sebagai Menkohankam/Kasab dan Wiryono Prodjodikusumo sebagai pembantu tugas ketua. Berdasarkan Keputusan Presiden *a quo*, Pemerintah membentuk lembaga yang kemudian hari lebih dikenal dengan sebutan “Operasi Budhi”. Tugas yang diemban oleh Operasi Budhi adalah menyeret kasus-kasus korupsi ke meja hijau (pengadilan). Target Operasi Budhi umumnya adalah lembaga-lembaga dan perusahaan-perusahaan milik negara yang disinyalir sebagai sarang korupsi dan kolusi. Pada realitasnya, Operasi Budhi juga mendapatkan tantangan. Operasi Budhi kemudian dihentikan dengan alasan mengganggu wibawa presiden. Padahal, Operasi Budhi telah berhasil menyelamatkan keuangan negara dengan total jumlah Rp. 11.000.000.000,- (sebelas miliar rupiah) dalam jangka waktu yang cukup singkat, yaitu tiga bulan.<sup>110</sup>

Momentum historis pembentukan badan antikorupsi kemudian berlanjut pada masa pemerintahan Orde Baru. Soeharto yang naik takhta menggantikan Soekarno, menyampaikan pidato kenegaraan pada tanggal 16 Agustus 1967. Saat itu, Soeharto yang baru saja menjadi presiden, menyuarakan kritik keras terhadap pemerintahan Orde Lama. Di antara poin kritik yang ditekankan oleh Soeharto adalah gagalnya pemerintahan Orde Lama yang dipimpin Soekarno dalam mengeksekusi kebijakan-kebijakan kontra kejahatan korupsi. Soeharto menilai pemerintahan Soekarno, walaupun telah muncul usaha signifikan pada masa awal kemerdekaan, yaitu

---

<sup>110</sup> KPK, *Pengantar Kelembagaan Antikorupsi*, Cetakan Pertama, DPPM KBDP KPK, *ebook*, Jakarta, 2015, hlm. 7.

pembentukan PARAN, tidak cukup berhasil dalam menanggulangi permasalahan korupsi di tubuh pemerintahan. Titik balik momen pidato kenegaraan tersebut kemudian diperkuat dengan pembentukan Keputusan Presiden Nomor 228/1967 yang menjadi dasar bagi pembentukan TPK (Tim Pemberantasan Korupsi).<sup>111</sup> Pembentukan TPK menjadi titik mula perlawanan Orde Baru terhadap kejahatan korupsi. TPK memiliki tugas pokok untuk melakukan tindakan pencegahan (preventif) dan penindakan (represif) terhadap perbuatan korupsi.

Pada saat pembentukannya, TPK dipimpin oleh Jaksa Agung. Namun, seiring berkembangnya waktu, kinerja TPK dipertanyakan dan dianggap tidak efektif dalam menanggulangi kejahatan korupsi. Salah satu indikator yang menjadi perhatian adalah ketika terdapat kasus korupsi yang diduga dilakukan oleh Pertamina. TPK mengusut dan mengajukan kasus tersebut agar diproses oleh instansi penegak hukum yang lain, tetapi tidak ada tanggapan lebih lanjut perihal tersebut.<sup>112</sup> Pasca kebuntuan yang dihadapi oleh TPK, pemerintahan Soeharto kemudian merancang Komisi Empat yang beranggotakan empat orang yang dianggap memiliki independensi, bersih, dan wibawa tersendiri. Keempat orang tersebut adalah A. Tjokroaminoto, Prof. Johannes, I. J. Kasimo, dan Mr. Wilopo. Pembentukan Komisi Empat memiliki dasar legalitas berupa Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1970.<sup>113</sup> Tugas pokok yang dibebankan kepada Komisi Empat adalah melakukan pembersihan kejahatan korupsi, di antaranya pada lembaga-

---

<sup>111</sup> Ribut Baidi, "Peluang dan Tantangan Penegakan Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum*, Vol. 1, No. 2, Universitas Trisakti, 2019, hlm. 6.

<sup>112</sup> Cegah Korupsi, "Korupsi", terdapat dalam <https://cegahkorupsi.wg.ugm.ac.id/index.php/2015-08-20-05-19-20/korupsi>, diakses pada 3 November 2022.

<sup>113</sup> Hikmatus Syuraida, "Perkembangan Pemberantasan Korupsi di Indonesia Era Orde Lama Hingga Era Reformasi", *Jurnal Pendidikan Sejarah*, Vol. 3, No. 2, Universitas Negeri Surabaya, Juli 2015, hlm. 235.

lembaga seperti CV. Waringin, PT. Mantrust, Pertamina, Telkom, dan kementerian negara seperti Departemen Agama.<sup>114</sup>

Upaya lanjutan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru adalah dengan pembentukan OPSTIB (Operasi Tertib) yang dilakukan saat Laksamana Sudomo diangkat sebagai Pangkopkamtib. Dalam perjalanannya, OPSTIB dianggap tidak mampu berfungsi secara maksimal disebabkan konflik internal yang terjadi di dalam tubuh OPSTIB sendiri, yaitu antara Abdul Haris Nasution dan Laksamana Sudomo. Perbedaan pendapat yang terjadi di antara keduanya adalah berkaitan dengan metode yang lebih efektif dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi. Abdul Haris Nasution beranggapan bahwa metode yang lebih efektif adalah *top-down* atau dimulai dari atas ke bawah. Sedangkan Laksamana Sudomo berpandangan berbeda dengan Abdul Haris Nasution. Akhirnya, karena perselisihan internal yang cukup tajam dan tidak terselesaikan, OPSTIB pun menghilang dan tidak pernah terdengar kabarnya lagi.<sup>115</sup>

Pada masa Reformasi, yaitu pasca runtuhnya Orde Baru, tugas pemberantasan korupsi mendapatkan tantangan yang cukup berat. Salah satu sebabnya adalah pada masa Orde Baru, tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme telah menjalar ke segala aspek negara. Hal tersebut dapat ditemukan pada salah satu tuntutan utama reformasi, yakni menghapuskan perilaku KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Maraknya KKN pada masa pemerintahan presiden Soeharto dianggap sebagai akibat dari kekuasaan yang sentralistis dan otoriter sehingga meminimalkan mekanisme pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.<sup>116</sup> Momen awal

---

<sup>114</sup> KPK, *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>115</sup> M. Arsyad Sanusi, *Op. Cit.*, hlm. 97.

<sup>116</sup> Jusmalia Oktaviani dan Teguh Puja Pramadya, "Model Negara Kekuasaan: Orde Baru dalam Tinjauan Pemikiran Hobbes dan Niccolo Machiavelli", *Indonesian Perspective*, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2019, hlm. 176.

kebijakan strategis pemerintah dalam menanggulangi korupsi pada era Reformasi terjadi pada masa presiden Habibie, yaitu dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi. Sebagai tindak lanjut dari keluarnya ketetapan MPR tersebut adalah ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta pembentukan Komisi Pengawas Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Ombudsman.<sup>117</sup> Salah satu lembaga tersebut, yaitu KPKPN, dibentuk sebagai lembaga independen untuk menginvestigasi kekayaan Penyelenggara Negara, baik yang sedang menjabat maupun yang telah berhenti menjabat. Hal tersebut bertujuan untuk mencegah timbulnya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Selanjutnya, pemerintah menyusun dan menetapkan UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 3 Tahun 1971 melalui TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001. Pada masa pemerintahan presiden Abdurrachman Wahid, pemerintah membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Presiden Abdurrachman Wahid ketika itu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 sebagai dasar legalitas pembentukan TGPTPK.<sup>118</sup> Pembentukan badan ini dilakukan pada saat Marzuki Darusman menjadi Jaksa Agung dan bertujuan untuk mengusut kasus-kasus korupsi yang sulit ditanggulangi oleh Kejaksaan Agung.<sup>119</sup> Namun, TGPTPK ternyata tidak berumur

---

<sup>117</sup> Srinita, "Strategi Menihilkan Korupsi di Sektor Pendidikan dan Kesehatan", *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, Vol. 12, No. 02, Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional, 2016, hlm. 5.

<sup>118</sup> Tigor Einstein dan Ahmad Ramzy, "Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *National Journal of Law*, Vol. 3, No. 2, Universitas Nasional, September 2020, hlm. 307.

<sup>119</sup> Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK: Kajian Yuridis UURI Nomor 30 Tahun 1999 juncto UURI Nomor 30 Tahun 2002 juncto UURI Nomor 46 Tahun 2009*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 256.

panjang karena lembaga ini akhirnya dibubarkan sebagai akibat dari putusan *judicial review* di Mahkamah Agung.<sup>120</sup> Pasca pembubaran TGPTPK, terjadi kemunduran berkaitan dengan upaya pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia. Pada tahun 2001, ditetapkan UU Nomor 20 Tahun 2001 yang berfungsi sebagai substitusi dan pelengkap UU Nomor 31 Tahun 1999. Satu tahun setelahnya, pada masa pemerintahan presiden Megawati, melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, lahir lah badan baru, yaitu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).<sup>121</sup>

Lahirnya KPK menandakan babak baru dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Pada masa awal pembentukannya, KPK dipimpin oleh Taufiequrachman Ruki. Dengan desain sebagai lembaga negara independen, KPK diharapkan mampu memaksimalkan dan meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi di Indonesia. Sejak tahun 2004 hingga 2021, KPK telah menangani 1.194 kasus tindak pidana korupsi. Kasus korupsi yang mendominasi adalah kasus penyuapan dengan jumlah sebanyak 775 kasus. Pada urutan kedua, terdapat tindak pidana korupsi dalam bidang Pengadaan Barang atau Jasa, yaitu sebanyak 266 kasus. Sedangkan instansi pemerintahan yang terbanyak melakukan kasus korupsi adalah pada level kabupaten atau kota dengan jumlah sebanyak 455 kasus sejak tahun 2004 hingga tahun 2021. Pada tataran pemerintah provinsi dan instansi lembaga/kementerian tercatat masing-masing 158 kasus dan 395 kasus.<sup>122</sup>

## **2. Tugas dan Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi**

---

<sup>120</sup> M. Arsyad Sanusi, *Op. Cit.*, hlm. 97.

<sup>121</sup> KPK, *Op. Cit.*, hlm. 11.

<sup>122</sup> Cindy Mutia Annur, "Jumlah Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara (2004-2021)", terdapat dalam <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/10/kpk-sudah-tangani-1194-kasus-korupsi-mayoritas-penyuapan>, diakses pada 3 November 2022.

Secara umum, tugas dan wewenang KPK adalah melakukan tindakan-tindakan strategis untuk memaksimalkan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Tanggung jawab utama yang diemban KPK tersebut dilakukan dalam bingkai profesionalitas, dilakukan secara intensif, dan berkesinambungan.<sup>123</sup> Upaya yang ditempuh oleh KPK bersifat preventif (pencegahan) dan juga represif (penindakan). Model pendekatan yang komprehensif dimaksudkan agar KPK, tidak hanya sebagai badan penindak kejahatan korupsi, tapi juga sebagai badan yang berorientasi terhadap pencegahan korupsi sehingga diharapkan kejahatan korupsi dapat teratasi lebih secara menyeluruh, baik yang bersifat potensial (belum terjadi) maupun faktual (telah terjadi). Dasar legalitas pembentukan KPK adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang *a quo* dibentuk sebagai amanat pelaksanaan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>124</sup> Selain UU Nomor 31 Tahun 1999, dasar hukum yang mengatur tugas dan wewenang KPK adalah UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Secara normatif, tujuan pelembagaan KPK adalah dalam rangka meningkatkan hasil dan daya guna upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.<sup>125</sup> Sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK memiliki beberapa asas, yaitu proporsionalitas, akuntabilitas, kepastian

---

<sup>123</sup> Ade Yusroni Rifqi, "Eksistensi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Tugas dan Wewenang Lembaga KPK Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam", Skripsi, *Fakultas Syariah dan Hukum*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2021, hlm. 32.

<sup>124</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 39.

<sup>125</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan.<sup>126</sup> Asas tersebut menjadi hal fundamental tersendiri untuk memastikan kinerja KPK tetap optimal dalam melakukan penindakan pidana korupsi. Selain itu, dicantumkan secara *expresif verbis* dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 mengenai sifat kelembagaan yang melekat pada KPK, yaitu sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan tidak terpengaruh atau bebas dari kekuasaan manapun.<sup>127</sup> Mengacu pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tugas dari KPK adalah sebagai berikut:

- a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- d. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dari beberapa poin tugas KPK di atas, dapat disimpulkan bahwa KPK didesain sebagai lembaga yang tidak hanya berfokus pada upaya represif, yang titik tekannya pada peristiwa faktual korupsi yang telah terjadi. Namun, KPK juga mengemban tanggung jawab untuk melakukan upaya strategis yang bersifat preventif (pencegahan sebelum peristiwa faktual korupsi terjadi). Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat beberapa perubahan fundamental. Di antaranya adalah tentang kelembagaan KPK yang masuk ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif,

---

<sup>126</sup> Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>127</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

penambahan asas penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan penambahan tugas berupa kewajiban melaksanakan putusan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>128</sup>

### **3. Kedudukan Lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk di Indonesia memiliki preseden sejarah panjang sejak masa sebelum kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, hingga masa Reformasi. Preseden yang muncul ke permukaan menunjukkan bahwa semangat pemberantasan korupsi di Indonesia telah muncul sejak lama dan harus terus dipertahankan sebagai suatu komitmen moral, baik dalam artian individual maupun sosial-kemasyarakatan. Korupsi yang bukan hanya menjadi momok mengerikan bagi Indonesia saja, namun juga banyak negara di dunia, mengakibatkan negara-negara terdampak korupsi mendesain suatu lembaga independen. Makna independen salah satunya dapat ditafsirkan sebagai lembaga yang tidak termasuk dalam struktur pemerintahan serta tidak memiliki pertanggungjawaban kepada pemerintah.<sup>129</sup> Semangat independensi yang berusaha dilekatkan kepada badan pemberantasan korupsi seperti KPK bukanlah hal baru. Fakta tersebut salah satunya dibuktikan dengan eksistensi lembaga-lembaga serupa seperti KPK di berbagai belahan dunia lainnya. Beberapa di antaranya adalah Independent Commission Against Corruption (ICAC) Hong Kong, Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) Singapura, Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC) Boswana, dan Independent Commission Against Corruption (ICAC) Hong Kong.<sup>130</sup> Dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi, posisi KPK adalah independen (tidak terikat dan bebas dari kekuasaan

---

<sup>128</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>129</sup> KPK, *Op. Cit.*, hlm. 20.

<sup>130</sup> *Ibid.*

manapun) serta berfungsi sebagai mekanisme penggerak kerja-kerja pemberantasan tindak pidana korupsi itu sendiri.<sup>131</sup>

*Trigger mechanism* yang menjadi salah satu intensi utama pembentukan KPK terdapat dalam Undang-Undang KPK itu sendiri. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa KPK memiliki kewajiban untuk mengeksekusi sistem integritas yang melibatkan berbagai lembaga serta elemen masyarakat. Kinerja berbasis sistem integritas bertujuan agar segenap pihak dan aktor, baik negara maupun non negara, terlibat secara aktif dalam mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karenanya, secara umum posisi KPK dalam sistem pemberantasan korupsi di Indonesia, secara simultan memiliki dua peran, yaitu sebagai pihak pengontrol dan sebagai pihak yang dikontrol. Dalam proses eksekusi berbasis sistem integritas, KPK mengontrol masyarakat madani (*civil society*) dan lembaga negara untuk menyukseskan program strategis kontra budaya korupsi. Sedangkan di sisi lain, KPK adalah pihak yang dikontrol dan didorong oleh lembaga-lembaga terkait dan masyarakat madani (*civil society*) untuk menjamin sistem integritas tersebut bekerja dengan maksimal dalam menanggulangi permasalahan korupsi. Lewat model yang komprehensif ini, diharapkan akan tercipta sistem kontrol yang saling terkait dan timbal balik, yang pada akhirnya bertujuan menjamin sistem integritas nasional serta berdampak positif bagi pembangunan hukum dan kualitas hidup berkelanjutan.<sup>132</sup>

Secara normatif, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kedudukan KPK adalah independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Desain independensi

---

<sup>131</sup> Romli Atmasasmita, dkk, *Sisi Lain Akuntabilitas KPK dan Lembaga Pegiat Antikorupsi: Fakta dan Analisis*, Cetakan Kedua, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 42.

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm. 43.

kelembagaan KPK sebagai lembaga antikorupsi muncul sebagai antitesis dari kegagalan lembaga-lembaga yang sebelumnya telah ada. Kegagalan tersebut disebabkan oleh banyak faktor, salah satu faktor yang paling dominan adalah maraknya korupsi yang kronis dalam lingkup internal lembaga yang seharusnya terdepan memberantas tindak pidana korupsi. Situasi ini berkorelasi erat pada momen pembentukan KPK setelah era Reformasi, di mana lembaga sebelumnya, yaitu Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia dianggap tidak berhasil melakukan pencegahan maupun penindakan kejahatan korupsi, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.<sup>133</sup> Kedudukan KPK sebagai lembaga negara independen tidak dapat ditafsirkan sebagai absolutisme dalam penerapan kekuasaannya.

Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, menyatakan bahwa tidak ada kemungkinan bagi penafsiran lain terhadap Pasal 3 UU KPK selain apa yang tercantum dalam ketentuan pasal *a quo*. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa independensi dan kebebasan KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam konteks pelaksanaan tugas dan wewenangnya sesuai amanat undang-undang. Penegasan atas status independensi KPK memiliki urgensi tersendiri karena dalam pelaksanaan tugasnya, yaitu sebagai lembaga negara pemberantas tindak pidana korupsi, KPK akan banyak bersinggungan dengan elemen-elemen negara dan aparat penegak hukum. Jika lembaga KPK tidak ditegaskan status independensinya, hal tersebut berpotensi memunculkan keraguan dalam diri pejabat KPK.<sup>134</sup> Akibat terburuk dari munculnya keraguan pada diri

---

<sup>133</sup> Rizki Febari, *Politik Pemberantasan Korupsi: Strategi ICAC Hong Kong dan KPK Indonesia*, Cetakan Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 122.

<sup>134</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU/2006, hlm. 270.

pejabat KPK adalah terhambatnya proses pemeriksaan terhadap kasus korupsi yang melibatkan aktor penting penyelenggara negara.

Pada tahun 2017, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPK adalah lembaga negara yang termasuk dalam rumpun eksekutif. Rasionalisasi dari putusan tersebut adalah anggapan KPK tidak melaksanakan fungsi badan peradilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara, sehingga KPK tidak dapat digolongkan sebagai lembaga yudikatif. KPK juga tidak dapat digolongkan sebagai lembaga negara legislatif karena KPK tidak termasuk dalam organ penyusun undang-undang. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPK melaksanakan tugas, wewenang, dan fungsi yang berkaitan erat dengan kewenangan lembaga eksekutif, yaitu penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.<sup>135</sup> Namun, walaupun termasuk ke dalam domain lembaga eksekutif, Mahkamah Konstitusi tetap beranggapan bahwa KPK tidak kehilangan status independensinya. Mahkamah Konstitusi juga membahas bahwasanya tafsiran “independen” yang sebelumnya terdapat dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU/2006 adalah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang KPK.

Diskursus mengenai kedudukan KPK sebagai lembaga negara independen sekaligus sebagai lembaga negara dalam rumpun eksekutif menemukan momentum mutakhirnya ketika pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Melalui undang-undang *a quo*, terjadi perubahan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Status kelembagaan KPK diubah menjadi lembaga negara yang termasuk ke dalam

---

<sup>135</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, hlm. 110.

rumpun kekuasaan eksekutif. Namun, penambahan redaksi tersebut tidak menghilangkan status KPK sebagai lembaga negara independen yang bebas dari intervensi kekuasaan manapun<sup>136</sup> Keputusan penambahan redaksi secara eksplisit-tekstual tersebut banyak menimbulkan kontroversi dan penolakan dari kalangan masyarakat dan akademisi. Sehingga, pasca diundangkannya UU Nomor 19 Tahun 2019, beberapa kalangan langsung mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan *judicial review* UU Nomor 19 Tahun 2019 adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019. Dalam kaitannya dengan status kelembagaan KPK, putusan *a quo* mempertegas status KPK sebagai lembaga negara yang termasuk dalam rumpun kekuasaan eksekutif tidak akan mengganggu independensi KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa KPK tidak bertanggungjawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, sehingga independensi KPK tidak akan terusik walaupun KPK berada dalam rumpun lembaga negara eksekutif.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>137</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019, hlm. 330.

**BAB III**

**IMPLIKASI ALIH STATUS PEGAWAI KPK MENJADI ASN TERHADAP  
INDEPENDENSI KPK**

**A. Penyebab Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN**

Melalui penelitian yang dilakukan oleh penulis, setidaknya ditemukan dua aspek yang menjadi alasan fundamental di balik kebijakan pembentuk revisi UU KPK Nomor 30 Tahun 2002 yang mengubah status pegawai KPK menjadi ASN. Alasan pertama adalah sebagai konsekuensi logis dari dimasukkannya KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Sedangkan alasan kedua berkaitan dengan harapan pembentuk revisi UU KPK Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang bertujuan untuk melindungi pegawai KPK.

**1. Konsekuensi Logis KPK sebagai Lembaga Eksekutif**

Eksistensi lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tujuan pembentukan KPK adalah sebagai lembaga independen yang bertugas merencanakan dan melaksanakan upaya strategis dalam menanggulangi maraknya kejahatan korupsi di Indonesia. Strategi yang berusaha diterapkan untuk mengatasi kasus kejahatan korupsi di Indonesia secara umum terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendekatan yang bersifat preventif dan represif.<sup>138</sup> Preventif artinya sebisa mungkin upaya-upaya pemberantasan korupsi

---

<sup>138</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU/2006, hlm. 154.

bersifat pencegahan atau sebelum peristiwa faktual terjadi. Sedangkan represif maksudnya adalah sebisa mungkin setelah peristiwa faktual terjadi, penegakan atau penindakan terhadap kasus korupsi dapat dilakukan dengan semaksimal mungkin sehingga menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) kepada pelaku korupsi itu sendiri. Kedua pendekatan tersebut dilakukan secara simultan dan komprehensif untuk memaksimalkan keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi itu sendiri.

Dalam kerangka pendekatan yang bersifat menyeluruh, dan berkaitan dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat beberapa rincian lebih lanjut untuk menerjemahkan upaya preventif dan represif yang menjadi tanggung jawab KPK. Penerjemahan secara konkret tersebut bertujuan untuk memberikan uraian mengenai jenis-jenis tindakan apa saja yang dapat digolongkan sebagai langkah preventif maupun langkah represif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai langkah preventif atau langkah pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi di antaranya adalah koordinasi, supervisi, dan monitor. Koordinasi dilakukan dengan menjalankan kerja sama oleh KPK terhadap instansi lain yang memiliki kewenangan untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, misalnya adalah instansi Kejaksaan dan Kepolisian. Objek dari kewenangan supervisi atau pengawasan yang dilakukan oleh KPK, utamanya menyoar instansi-instansi yang juga memiliki kewenangan untuk memberantas tindak pidana korupsi.<sup>139</sup> Dalam melakukan upaya supervisi tersebut, posisi KPK juga menjadi sangat

---

<sup>139</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XI/2013, hlm. 31.

strategis karena dapat mengambil alih penindakan tindakan kejahatan korupsi yang sedang diproses oleh instansi lain agar lebih efektif.<sup>140</sup> Sedangkan dalam menjalankan upaya yang bersifat represif, KPK memiliki tugas dan wewenang untuk menjalankan upaya penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan.

Dalam menjalankan tugasnya, KPK juga bekerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Eksistensi LSM tersebut salah satunya dilatarbelakangi oleh keinginan masyarakat sipil (*civil society*) untuk mengawasi kinerja pemberantasan korupsi. Karakteristik dari LSM yang tidak menggantungkan diri kepada elemen pemerintahan dianggap sesuai dengan tujuan utama masyarakat sipil, yaitu demokratisasi dalam berbagai aktivitas pemerintahan.<sup>141</sup> Demokratisasi tersebut juga berangkat dari anggapan bahwa semangat pengawasan terhadap jalannya pemerintahan juga harus melibatkan segenap aspek masyarakat. Terlebih lagi, upaya pemberantasan korupsi di Indonesia adalah bagian dari implementasi tugas-tugas pemerintahan dalam rangka menegakkan hukum dan mengurangi kriminalitas di tengah-tengah masyarakat. Sinergi yang dilakukan oleh KPK sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi dengan LSM seperti ICW diharapkan akan mampu mengakselerasi penanganan korupsi di Indonesia. Hal itu didasarkan pada konsep kerja sama yang melibatkan unsur pemerintah, dalam hal ini KPK dan unsur masyarakat sipil, dalam hal ini adalah ICW.

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Adelia Prihastuti, "Kemitraan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) Dalam Penguatan Gerakan Antikorupsi di Indonesia: Kasus Penguatan Civil Society Tingkat Lokal (2016-2017)", *Journal of Politic and Government Studies*, Vol. 8, No. 3, Universitas Diponegoro, 2019, hlm. 3.

Posisi ICW dapat dikategorikan sebagai *Civil Society Organization* atau yang lebih dikenal dengan istilah CSO. Eksistensi CSO, pada umumnya memiliki semangat tersendiri, yaitu sebagai upaya realisasi akuntabilitas pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Akuntabilitas tersebut dapat dimaknai dalam dua sifat, yaitu akuntabilitas yang bersifat vertikal dan akuntabilitas yang bersifat horizontal.<sup>142</sup> Akuntabilitas yang bersifat vertikal dimaknai sebagai tanggung jawab antara warga dan negara yang diaktualisasikan dengan desakan oleh elemen masyarakat kepada negara agar melaksanakan kepentingan yang dikehendaki rakyat. Sedangkan pengertian akuntabilitas yang bersifat horizontal berkonotasi pada hubungan antara lembaga negara. Manifestasi hubungan tersebut salah satunya tercermin dalam mekanisme *check and balances* untuk memastikan setiap lembaga pemerintahan melakukan fungsi dan tugasnya dengan baik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ICW sebagai lembaga CSO, memiliki salah satu fungsi penting, yakni sebagai representasi elemen masyarakat dalam meninjau upaya-upaya strategis dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh KPK sebagai lembaga antikorupsi.

Pengawasan yang dilakukan oleh ICW memiliki visi mendasar, yaitu penguatan terhadap posisi tawar rakyat (*bargaining position*) dalam mengontrol negara serta memastikan rakyat dapat berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut memiliki urgensi tersendiri mengingat posisi masyarakat yang membutuhkan tata kelola pemerintahan yang bebas korupsi, demokratis, dan berkeadilan ekonomi, sosial, serta

---

<sup>142</sup> *Ibid.*

jender.<sup>143</sup> Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh ICW berkaitan dengan banyak aspek, terutama kinerja KPK dalam melakukan langkah-langkah pemberantasan tindak pidana korupsi. Pentingnya pengawasan terhadap lembaga pemberantasan korupsi berkaitan erat dengan konsepsi ideal kelembagaan komisi antikorupsi itu sendiri. Denny Indrayana mengemukakan setidaknya tiga unsur utama yang perlu dipenuhi agar lembaga antikorupsi dapat melakukan tugasnya dengan efektif. Ketiga unsur tersebut adalah sebagai berikut (1) jaminan terhadap status independensi kelembagaan (*institutional independency*); (2) jaminan terhadap kewenangan yang kuat (*powerful authority*); dan (3) sistem kontrol yang baik (*controlling system*).<sup>144</sup> Ketiga unsur yang diuraikan Denny Indrayana tersebut bersifat saling melengkapi agar mampu menghasilkan desain komisi antikorupsi yang efektif.

Berkaitan dengan unsur pertama, yaitu unsur independensi kelembagaan, titik tolak dan poin yang menjadi penekanan adalah untuk mencegah upaya intervensi dari kepentingan-kepentingan yang potensial melindungi kepentingan koruptor. Jika intervensi ini tidak dibendung dengan unsur jaminan atas independensi komisi antikorupsi, ikhtiar pemberantasan korupsi akan sangat terhambat. Hal tersebut dapat terjadi mengingat kejahatan korupsi biasanya melibatkan banyak aktor yang saling bisa saling melindungi satu sama lain. Dengan adanya unsur jaminan independensi, komisi antikorupsi diharapkan agar tidak dapat dipengaruhi oleh kepentingan manapun. Unsur kedua, yaitu unsur kewenangan yang

---

<sup>143</sup> Indonesia Corruption Watch, "Siapa ICW", terdapat dalam <https://antikorupsi.org/siapa-icw>, diakses pada 5 Desember 2022.

<sup>144</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 175.

kuat, berkaitan secara langsung dengan tugas pokok dan fungsi komisi antikorupsi yang tergolong cukup berat. Kuatnya kewenangan komisi antikorupsi berfungsi agar dalam melaksanakan tugasnya, komisi tersebut tidak menemui hambatan yang berasal dari kewenangannya sendiri. Unsur ketiga untuk menunjang efektivitas komisi antikorupsi adalah unsur kontrol atau pengawasan. Hal ini disebabkan, sekalipun komisi antikorupsi bersifat independen dari kekuasaan manapun, pada hakikatnya, komisi antikorupsi juga merupakan kekuasaan tersendiri. Sehingga, sebagai sebuah entitas kekuasaan, pengawasan terhadapnya merupakan sebuah kewajiban untuk mencegah penyimpangan dan penggunaan kekuasaan yang menyalahi aturan. Ketiga unsur sebagaimana di atas sejatinya saling memengaruhi satu sama lain dan karenanya saling melengkapi. Ketiadaan salah satu unsur dari ketiga unsur di atas akan mengakibatkan tidak efektifnya kerja-kerja pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh komisi antikorupsi.<sup>145</sup>

Terutama pada unsur ketiga, yaitu unsur pengawasan atau kontrol, eksistensi Lembaga Swadaya Masyarakat seperti ICW menemukan relevansinya. Pengawasan lainnya juga dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), media massa independen, dan berbagai lapisan masyarakat. Keluaran (*output*) dari pengawasan tersebut pada umumnya berupa evaluasi atas kinerja KPK. Sebagai contoh, evaluasi terbaru yang dirilis ICW adalah berkaitan dengan kinerja pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK selama semester I tahun 2022, yaitu pada periode sejak bulan Januari tahun 2022 hingga bulan Juni 2022 tahun 2022. Rilis laporan dari ICW memperlihatkan stagnasi penindakan kasus korupsi yang

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

dilakukan oleh KPK. Pada mulanya, target di awal tahun yang dicanangkan oleh KPK adalah penindakan kasus sejumlah 60 kasus korupsi. Namun, dalam perkembangannya, KPK hanya mampu merealisasikan penindakan terhadap 15 kasus korupsi. Atas pertimbangan tersebut, performa KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dianggap buruk.<sup>146</sup> Konsistensi ICW dan lembaga lainnya dalam melakukan pengawasan terhadap KPK tidak hanya muncul dalam satu atau dua kali kesempatan. Hal ini menjadi isyarat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh ICW dan lembaga lainnya dilakukan secara kontinu dan berkala. Masukan (*input*) dari evaluasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga seperti ICW akan menjadi bahan perbaikan untuk membenahi dan meningkatkan efektivitas KPK sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi.

Di antara masukan-masukan yang secara langsung diharapkan akan berdampak pada meningkatnya efektivitas kinerja KPK adalah revisi terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Usulan tersebut mengemuka akibat evaluasi-evaluasi yang muncul perihal kinerja KPK ternyata berkaitan erat dengan beberapa aspek fundamental yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pihak yang mendukung revisi undang-undang *a quo* berpendapat bahwa kinerja KPK terhambat akibat beberapa ketentuan yang sebelumnya telah diatur, misalnya mengenai penggunaan wewenang KPK dalam

---

<sup>146</sup> Dian Dewi Purnamasari, "ICW: Kinerja Penindakan KPK di Semester I-2022 Buruk", terdapat dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/20/icw-kinerja-penindakan-kpk-di-semester-i-2022-buruk>, diakses pada 5 Desember 2022.

melakukan penyidikan.<sup>147</sup> Selain itu, rasionalisasi yang umumnya dinyatakan oleh pihak yang mendukung revisi UU KPK adalah perihalnya perkembangan hukum dan dinamika ketatanegaraan. Dinamika hukum dan ketatanegaraan yang sedang dan telah terjadi di Indonesia memunculkan urgensi tersendiri untuk memutakhirkan UU KPK. Salah satunya, berkaitan dengan tantangan-tantangan yang kerap dihadapi oleh KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi. Penegakan hukum dan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dianggap masih saja menemui permasalahan mendasar yang disebabkan oleh aturan hukum, baik dalam konteks substansi atau materinya, maupun dalam ranah penafsiran atau interpretasinya.<sup>148</sup>

Sebagaimana telah diuraikan di atas, salah satu permasalahan yang mencuat adalah kewenangan penyidikan yang melekat pada KPK. Wewenang yang dimiliki oleh KPK tersebut dianggap bertentangan dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sehingga dengan demikian dianggap sebagai perbuatan melawan hukum.<sup>149</sup> Munculnya permasalahan dalam tataran substansi dan penegakan hukum yang diakibatkan oleh beberapa ketentuan dalam UU KPK No. 30 Tahun 2002 menyebabkan munculnya tuntutan untuk melakukan *legislative review* terhadap produk hukum *a quo*. *Legislative review* dapat dipahami sebagai pengujian undang-undang oleh lembaga legislatif. Namun, tindakan pengujian undang-undang

---

<sup>147</sup> Madaskolay Viktoris Dahoklory dan Muh Isra Bil Ali, "Menyoal Urgensi dan Prosedur Pembentukan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Perspektif*, Vol. 25, No. 2, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2020, hlm. 123.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> 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. 24.

yang dilakukan oleh lembaga legislatif berbeda dengan pengujian undang-undang yang menjadi wewenang lembaga yudikatif, yaitu *judicial review* maupun wewenang lembaga eksekutif, yakni *political review*. *Legislative review* tidak berkonotasi sebagai pengujian material terhadap undang-undang yang telah disahkan, tetapi suatu mekanisme legislatif untuk membuat, mencabut, ataupun mengubah suatu undang-undang.<sup>150</sup> Sehingga, *legislative review* dimaksudkan sebagai proses legislasi pada umumnya.

Suatu produk hukum yang sebelumnya telah diundangkan selalu berkaitan dengan latar belakang tertentu. Terdapat situasi sosial dan politik yang sifatnya spesifik yang mendorong suatu produk hukum diundangkan. Produk hukum yang disahkan menjadi undang-undang pasti memiliki maksud tertentu yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Baik DPR sebagai representasi lembaga legislatif, maupun Presiden sebagai representasi eksekutif, sama-sama berperan dalam pembentukan undang-undang yang responsif. Karakteristik responsif tersebut berkaitan dengan bagaimana hukum dipandang sebagai kontrol sosial yang berusaha menjawab kebutuhan sosiologis dari masyarakat tertentu.<sup>151</sup> Korupsi yang sejak masa pra-kemerdekaan hingga masa Orde Baru dianggap sebagai masalah yang tak kunjung selesai, menimbulkan urgensi tersendiri bagi aktor Reformasi untuk membuat lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi. Terlebih lagi, aparat penegak hukum saat itu, yakni Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia telah kehilangan kepercayaan dari

---

<sup>150</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 91.

<sup>151</sup> Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy of Law*, Cetakan Keempat, Yale University Press, Amerika Serikat, 1930, hlm. 15.

masyarakat dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Masyarakat pada umumnya dan lembaga swadaya masyarakat pada khususnya, menilai bahwa kedua lembaga tersebut tidak mampu membawa perubahan signifikan untuk mengurangi korupsi di Indonesia. Inilah yang kemudian menjadi motor utama bagi gagasan pembentukan lembaga negara yang independen sehingga diharapkan mampu menjalankan strategi penanganan kejahatan korupsi dengan lebih maksimal. Melalui serangkaian faktor-faktor tersebut, UU KPK No. 30 Tahun 2002 disahkan menjadi undang-undang.

Pada perkembangannya, produk hukum yang telah disahkan menjadi undang-undang diharapkan mampu menjadi solusi, baik bagi aparat penegak hukum itu sendiri, maupun masyarakat, untuk menangani permasalahan yang ada. UU KPK No. 30 Tahun 2002 diproyeksikan sebagai dasar hukum pembentukan KPK dan pengaturan tugas, wewenang, dan fungsi KPK sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi. Seiring berjalannya waktu, suatu produk hukum pasti menjadi objek evaluasi untuk memastikan daya gunanya, tak terkecuali UU KPK No. 30 Tahun 2002. Upaya untuk merevisi UU KPK No. 30 Tahun 2002 dianggap sebagai solusi terbaik dalam memaksimalkan penanggulangan kasus korupsi di Indonesia. Usulan untuk merevisi UU KPK No. 30 Tahun 2002 bukan hal baru. Beberapa dari kalangan masyarakat awam mungkin menilai tahun 2019 adalah momentum kali pertama dan satu-satunya dari rangkaian usaha panjang untuk merevisi UU KPK No. 30 Tahun 2002. Namun, pada faktanya, berbagai upaya telah muncul sejak tahun 2009, yakni pada masa

pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga masa Presiden Joko Widodo.<sup>152</sup>

DPR dan pemerintah saling bergantian dalam mengusulkan perubahan UU KPK. Upaya pertama kali yang tercatat adalah pada tanggal 1 Desember 2009, yakni ketika revisi UU KPK dicanangkan sebagai program legislasi nasional tahun 2010-2014. Hampir setahun setelahnya, yaitu pada bulan Oktober 2010, muncul desakan untuk merevisi UU KPK dari beberapa anggota Komisi Hukum DPR. Dorongan tersebut salah satunya berfokus untuk menghilangkan pasal penyadapan dari UU KPK. Selang dua tahun kemudian, badan legislasi DPR menerima draf RUU KPK yang sebelumnya telah disusun dan kemudian diserahkan oleh Komisi Hukum DPR pada tahun 2012. Reaksi masyarakat amat beragam karena baik dari kalangan masyarakat, mencurigai motif terselubung dari usulan untuk merevisi UU KPK No. 30 Tahun 2002. Banyak pihak menilai revisi UU KPK justru bertujuan untuk melemahkan KPK dan bukan memperkuat KPK itu sendiri. Apabila KPK telah dilemahkan, upaya pemberantasan tindak pidana korupsi akan menjadi lebih sulit untuk dilakukan.<sup>153</sup> Akibat perlawanan dari berbagai lapisan masyarakat tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan sikap penolakannya terhadap revisi UU KPK dalam pidato resmi yang diselenggarakan pada 8 Oktober 2012.

Lini masa upaya revisi terhadap UU KPK berlanjut ke tahun 2015. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia saat itu, Yasonna Laoly, meminta

---

<sup>152</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, “Tolak Revisi UU KPK”, terdapat dalam <https://pshk.or.id/blog-id/tolak-revisi-uu-kpk/>, diakses pada 14 Desember 2022.

<sup>153</sup> Salmah Muslimah, “Begini Upaya DPR Merevisi UU KPK Sejak 2010 Hingga 2016”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3132724/begini-upaya-dpr-merevisi-uu-kpk-sejak-2010-hingga-2016>, diakses pada 14 Desember 2022.

lembaga legislatif untuk segera merevisi UU KPK. Namun, permintaan Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) menemui jalan buntu karena Presiden Jokowi menolak usulan tersebut. Dalam rentang waktu tiga hari setelah Presiden Jokowi menyampaikan penolakan, rencana revisi UU KPK muncul kembali di permukaan. Melalui sebuah rapat paripurna yang diadakan pada tanggal 23 Juni 2015, DPR kemudian menyetujui revisi terhadap UU KPK. Momen usulan revisi tersebut memiliki isu tersendiri berkaitan dengan informasi yang simpang siur perihal pihak yang menginisiasi revisi UU KPK.<sup>154</sup> Tahun 2016, revisi UU KPK masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) setelah sebelumnya Setya Novanto, ketua DPR saat itu, memberikan usulan untuk segera merevisi UU KPK. Tahun 2017, DPR melakukan langkah lain untuk merevisi UU KPK, yaitu dengan sosialisasi ke perguruan tinggi. Beberapa perguruan tinggi yang menjadi sasaran sosialisasi revisi UU KPK adalah Universitas Andalas, Universitas Gadjah Mada, Universitas Sumatera Utara, dan Universitas Nasional. Sosialisasi yang dilakukan oleh DPR ke berbagai perguruan tinggi disinyalir memiliki hubungan erat dengan kasus e-KTP karena kedua peristiwa tersebut terjadi dalam waktu yang berdekatan.<sup>155</sup>

Setelah sekian lama tidak muncul ke permukaan, pada tahun 2019, wacana revisi UU KPK kembali menjadi ramai diperbincangkan. Namun, pada momen wacana revisi kali ini, DPR tiba-tiba mengagendakan rapat paripurna untuk membahas usulan Badan Legislasi atas revisi UU KPK. Terdapat beberapa aspek penting yang disepakati oleh seluruh fraksi di DPR

---

<sup>154</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Op. Cit.*

<sup>155</sup> Ambaranie Nadia Kemala Movanita, "Jalan Panjang Revisi UU KPK, Ditolak Berkali-kali hingga Disahkan", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/16171491/jalan-panjang-revisi-uu-kpk-ditolak-berkali-kali-hingga-disahkan>, diakses pada 14 Desember 2022.

untuk menjadi bahan revisi UU KPK. Beberapa aspek tersebut berkaitan dengan penyadapan, keberadaan dewan pengawas, status kepegawaian KPK, dan kewenangan KPK dalam menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan (SP3).<sup>156</sup> Dalam penelitian ini, isu sentral yang menjadi perhatian penulis adalah berubahnya status kepegawaian KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). DPR, sebagai pihak yang mengusulkan perubahan tersebut, menjelaskan bahwa pegawai KPK ke depannya harus taat dan tunduk pada ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Selain itu, pegawai KPK yang telah menjadi ASN juga diwajibkan untuk menaati segala regulasi turunan dari UU ASN ataupun regulasi-regulasi lain yang berkaitan dengan status kepegawaian aparatur sipil negara.<sup>157</sup>

Sebelum revisi UU KPK No. 30 Tahun 2002 disahkan menjadi UU Nomor 19 Tahun 2019, ketentuan pegawai KPK tidak secara tegas mengatur mengenai keharusan status pegawai KPK untuk menjadi ASN. Sebagaimana mengacu pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi, bahwa dikenal tiga istilah pegawai KPK. Ketiganya adalah Pegawai Tetap, Pegawai Negeri yang dipekerjakan, dan Pegawai Tidak Tetap. Pegawai Tetap ialah pegawai yang dianggap memenuhi syarat yang ditentukan dan telah diangkat oleh Pimpinan KPK

---

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Rainaldy Valentino Kaligis, "Implikasi Hukum Atas Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK Terhadap Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Korupsi", *Lex Crimen*, Vol. IX, No. 1, Universitas Sam Ratulangi, 2020, hlm. 140.

melalui proses pengadaan pegawai KPK.<sup>158</sup> Pegawai Negeri yang dipekerjakan adalah Pegawai Negeri yang dianggap memenuhi syarat untuk dipekerjakan sebagai pegawai KPK.<sup>159</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Tidak Tetap adalah pegawai yang telah memenuhi syarat sebagaimana ditentukan serta terikat dalam Perjanjian Kerja untuk rentang waktu tertentu sesuai dengan regulasi yang terdapat di KPK.<sup>160</sup> Ketentuan lain yang relevan adalah apabila terdapat pegawai negeri yang diangkat menjadi pegawai tetap KPK, maka yang bersangkutan akan diberhentikan dengan hormat dari statusnya sebagai pegawai negeri.<sup>161</sup> Berdasarkan beberapa ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa pegawai tetap KPK bukanlah pegawai negeri. Dalam peraturan pemerintah tersebut, eksistensi pegawai negeri sebagai pegawai KPK masih diakui, yakni sebagai Pegawai Negeri yang dipekerjakan. Perbedaan signifikan dengan UU KPK Nomor 19 Tahun 2019 yang merupakan revisi terhadap UU KPK Nomor 30 Tahun 2002, adalah kategori pegawai yang semuanya dilebur menjadi pegawai negeri sipil (ASN).<sup>162</sup>

Pembentuk undang-undang yang berkepentingan dalam merevisi UU KPK No. 30 Tahun 2002, menjadikan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017<sup>163</sup> dan Nomor 37/PUU-XV/2017 sebagai dalil untuk

---

<sup>158</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>159</sup> Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>160</sup> Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>161</sup> Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>162</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>163</sup> Idul Rishan, "Ketika KPK di Bawah Kekuasaan Presiden", terdapat dalam <https://koran.tempo.co/read/opini/447308/ketika-kpk-di-bawah-kuasa-presiden>, diakses pada 16 Desember 2022.

menempatkan KPK sebagai lembaga di bawah rumpun kekuasaan eksekutif.<sup>164</sup> Dalam kedua putusan MK tersebut, persoalan utama yang mencuat adalah perihal obyek hak angket DPR. Kerja-kerja strategis yang dilakukan oleh KPK dalam memberantas tindak pidana korupsi merupakan contoh penerapan kewenangan eksekutif dalam melakukan penegakan hukum. Sehingga, MK berpandangan bahwa KPK dapat menjadi objek hak angket dari DPR. Apabila KPK dipandang tidak menjalankan fungsi dengan baik atau memerlukan evaluasi fundamental dalam kinerjanya, DPR dapat melayangkan hak angket kepada KPK.

Pembentuk revisi UU KPK No. 19 Tahun 2019 akhirnya berpendapat bahwa KPK seharusnya berada dalam rumpun kekuasaan eksekutif karena KPK bisa menjadi obyek dari hak angket DPR. Setelah status KPK diubah menjadi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif, berlaku kemudian *unitary executive theory* yang pada intinya menyatakan bahwa hakikat kekuasaan eksekutif terletak di tangan Presiden.<sup>165</sup> Akibatnya, segala cabang kekuasaan yang termasuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif, dikontrol secara penuh oleh presiden. Teori ini dianggap sebagai manifestasi utama dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Ketentuan *a quo* menyatakan secara eksplisit bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensi logis yang muncul kemudian adalah pengaturan kepegawaian KPK juga berada dalam ranah kontrol presiden. Berdasarkan konstruksi di atas, pembentuk revisi

---

<sup>164</sup> Sekar Anggun Gading Pinilih, "Politik Hukum Kedudukan KPK Sebagai Lembaga Pemberantasan Korupsi di Indonesia", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 1, Universitas Diponegoro, 2020, hlm. 21.

<sup>165</sup> Moh Rizaldi, "Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?", *Jurnal Logika*, Vol. 12, No. 1, Universitas Kuningan, 2021, hlm. 30.

UU KPK berpandangan bahwa adalah wajar untuk mengklasifikasikan pegawai KPK sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan berstatus sebagai ASN, pegawai KPK berada di bawah tanggung jawab presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi.

## **2. Perlindungan Terhadap Pegawai KPK**

Alasan kedua berkaitan dengan sikap gagasan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB), Syafruddin. Penjelasan lebih lanjut dari MenPAN-RB menyatakan bahwa pegawai KPK dianggap telah bekerja untuk kepentingan negara dan melaksanakan tugas yang berkaitan dengan implementasi dari tugas negara dalam menegakkan hukum dan memberantas tindak pidana korupsi. Sejak pertama kali dibentuk melalui UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pegawai yang bekerja di KPK telah diamanatkan untuk bertugas dan bekerja dalam kerja-kerja strategis pemberantasan tindak pidana korupsi. Secara umum, pegawai KPK memiliki tugas, fungsi, dan wewenang yang sama sebagaimana tugas, fungsi, dan wewenang yang melekat pada KPK dalam statusnya sebagai lembaga antikorupsi.

Syafruddin melihat bahwa status pegawai KPK yang bukan termasuk dalam ASN mengakibatkan pegawai KPK tidak bisa mendapatkan dana pensiun. Ketentuan mengenai pensiun pegawai ASN diatur dalam beberapa regulasi di antaranya adalah UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan PP Nomor 18 Tahun 2019 tentang

Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri Sipil dan Janda/Dudanya. Dalam Pasal 91 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa PNS yang telah berhenti bekerja memiliki hak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>166</sup> Keberadaan mekanisme jaminan pensiun dan jaminan hari tua dimaksudkan sebagai suatu perlindungan yang sifatnya berkesinambungan di hari tua. Selain itu, mekanisme ini juga dalam rangka memenuhi hak PNS dan penghargaan atas pengabdianya kepada negara.<sup>167</sup> Sumber dana untuk memastikan mekanisme jaminan pensiun dan jaminan hari tua berjalan efektif adalah berasal dari pemerintah sebagai pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan.

Dengan demikian, menjadikan pegawai KPK sebagai ASN dimaksudkan agar pegawai KPK mendapat perlindungan di hari tua melalui mekanisme dana pensiun. Mekanisme dana pensiun yang inheren terdapat dalam hak Aparatur Sipil Negara (ASN) dianggap sebagai sebuah upaya strategis untuk melindungi pegawai KPK. Pakar hukum Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU), Yenti Ganarsih, menyatakan bahwa revisi UU KPK yang mengatur mengenai pengubahan status pegawai KPK menjadi ASN adalah hal yang wajar dan tidak bermasalah.<sup>168</sup> Alasan yang dikemukakan beliau disebabkan oleh motivasi untuk menata ulang sistem kepegawaian yang ada di tubuh KPK. Yenti Ganarsih mengontraskan

---

<sup>166</sup> Lihat ketentuan dalam Pasal 91 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>167</sup> Lihat ketentuan dalam Pasal 91 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>168</sup> Muhammad Zulfikar, "Pakar Nilai Alih Status Pegawai KPK Jadi ASN Hal Yang Wajar", terdapat dalam <https://www.antaranews.com/berita/2140666/pakar-nilai-alih-status-pegawai-kpk-jadi-asn-hal-yang-wajar>, diakses pada 16 Desember 2022.

dengan wadah pegawai KPK yang tidak dikenal nomenklaturinya dalam hukum positif sehingga rawan menimbulkan permasalahan kepegawaian di kemudian hari. Dengan menyamakan status kepegawaian KPK menjadi ASN, maka manajemen pegawai KPK akan mengacu pada manajemen ASN yang selama ini telah mapan dengan regulasi-regulasi yang sudah lebih dahulu ada.

## **B. Implikasi Alih Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN Terhadap Lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi**

Pada subbab ini, penulis akan menguraikan beberapa implikasi dari kebijakan alih status pegawai KPK menjadi ASN terhadap kepegawaian di tubuh KPK. Ketentuan mengenai alih status pegawai KPK menjadi ASN tercantum dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam ketentuan *a quo*, dinyatakan bahwa pegawai KPK adalah ASN sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara. Berdasarkan penelusuran penulis, ditemukan tiga implikasi yang mempengaruhi pegawai KPK pasca diundangkannya UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Implikasi pertama adalah munculnya peraturan turunan untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 19 Tahun 2019. Implikasi kedua adalah hilangnya wadah pegawai KPK. Sedangkan implikasi ketiga adalah munculnya mekanisme pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN.

## **1. Munculnya Peraturan Turunan untuk Melaksanakan Ketentuan dalam Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 19 Tahun 2019**

Pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, beberapa isu sentral mencuat ke permukaan. Proses penyusunan revisi UU KPK memang sejak awal telah menuai kontroversi hebat, baik dalam lingkup perbincangan akademik, aktivisme, ataupun kemasyarakatan. Sejak pertama kali muncul gagasan revisi UU KPK, yaitu tahun 2009, beberapa pihak seperti Indonesia Corruption Watch (ICW) dan berbagai LSM antikorupsi lainnya telah menyatakan protes. Dari sisi pemerintah, alasan yang dikemukakan adalah untuk memperbaiki kinerja KPK. Pihak pemerintah berpandangan bahwa terdapat kewenangan-kewenangan dari KPK yang perlu direvisi, baik dari sisi teknis pelaksanaannya, ataupun sisi substansi dari hukum positifnya. Evaluasi terhadap kinerja KPK biasanya berkaitan secara langsung dengan lembaga-lembaga lain yang dianggap memiliki kaitan dengan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi. Misalnya, terdapat dua lembaga yang telah ada sebelum KPK dan sampai sekarang juga masih melakukan tindakan strategis dalam penanganan atau pemberantasan tindak pidana korupsi. Kedua lembaga tersebut adalah Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia. Eksistensi Kejaksaan dan Kepolisian mendahului eksistensi KPK. Tugas-tugas pemberantasan korupsi yang banyak dikerjakan oleh KPK saat ini, pada mulanya merupakan wewenang, tugas, dan fungsi dari Kejaksaan dan Kepolisian. Pada masa sebelum reformasi, keduanya dianggap sebagai garda terdepan pemberantasan korupsi. Namun,

kritik substansial juga banyak menysasar Kejaksaan dan Kepolisian yang dianggap gagal, bahkan turut berpartisipasi menyuburkan praktik korupsi di Indonesia. Situasi kompleks tersebut yang akhirnya menjadi alasan utama perlunya lembaga korupsi yang independen.

Manifestasi utama dari lembaga negara independen adalah sebagai solusi kebuntuan lembaga-lembaga yang telah lebih dahulu ada dalam menangani kejahatan tindak pidana korupsi. Masyarakat menilai kinerja Kejaksaan dan Kepolisian tidak memadai untuk menyelesaikan permasalahan korupsi secara signifikan. Oleh karenanya, desain utama lembaga korupsi yang muncul di Era Reformasi adalah lembaga negara independen. KPK juga dianggap sebagai anak kandung era Reformasi karena pembentukannya diposisikan secara kontras sebagai antitesis terhadap pemerintahan rezim Orde Baru yang dipenuhi oleh Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).<sup>169</sup> Pengaruh Orde Baru yang sedemikian kuat menginfiltrasi lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan dan Kepolisian mengakibatkan kinerja pemberantasan korupsi menjadi hal yang sulit. Kebuntuan penegakan korupsi di Orde Baru memancing kekecewaan masyarakat luas. Kekecewaan inilah yang terakumulasi dalam momen-momen menjelang munculnya era Reformasi dan pada akhirnya berhasil menumbangkan rezim Orde Baru. Fenomena ini termasuk lazim karena terjadi hampir di seluruh negara yang sedang ataupun telah mengalami transisi atau konsolidasi demokrasi. Eksistensi lembaga negara independen sebagaimana KPK juga merupakan upaya merumuskan solusi konkret

---

<sup>169</sup> Muh. Ilham Akbar, "Politik Hukum Kelembagaan KPK Pasca Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", Tesis, *Fakultas Hukum*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2021, hlm. 117.

dalam menjawab kebutuhan masyarakat dan dinamika ketatanegaraan yang semakin berkembang. Seirama dengan transisi demokrasi, terjadi juga apa yang disebut sebagai tahapan pembangunan hukum (*legal development*).<sup>170</sup> Dalam situasi pembangunan hukum tersebut, negara yang sedang mengalami transisi atau konsolidasi demokrasi akan melahirkan lembaga-lembaga negara independen. Keberadaan lembaga negara independen sendiri, dalam konteks Indonesia terjadi dalam fase otoritarianisme menuju kepada fase demokratisasi.<sup>171</sup>

Bruce Ackerman, sebagaimana dikutip dalam Idul Rishan, memotret kecenderungan gejala lembaga-lembaga negara di Amerika yang pada perkembangan mutakhirnya mengadopsi konsepsi pemisahan kekuasaan yang berbeda dengan *trias politica*. Pada fase perkembangan awal teori pemisahan kekuasaan yang menjadi cikal bakal teori lembaga-lembaga negara, konsep *trias politica* adalah konsep yang dominan dan menjadi semacam doktrin dalam ilmu politik dan ketatanegaraan. Kekuasaan dibagi menjadi tiga cabang, yaitu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Teori *trias politica* dapat diartikan sebagai “Politik Tiga Serangkai” yang diambil dari bahasa Yunani.<sup>172</sup> Dalam konsep pemisahan kekuasaan konvensional, segala jenis cabang kekuasaan, dianggap dapat disederhanakan ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang tampak tertingginya dipegang oleh Presiden atau Kepala Negara. Kekuasaan

---

<sup>170</sup> Idul Rishan, “Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen”, *Dialogia Juridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 10, No. 1, Universitas Kristen Maranatha, 2018, hlm. 45.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Bab 1*, Cetakan Kedua, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 69.

eksekutif memiliki tugas pokok sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Kekuasaan legislatif dimaknai sebagai kekuasaan yang berfungsi membuat undang-undang. Dalam suatu negara, sebagai salah satu manifestasi organisasi yang kompleks, dibutuhkan satu badan khusus yang bertanggungjawab untuk membentuk undang-undang. Tanpa eksistensi satu lembaga khusus untuk membentuk undang-undang, maka setiap kelompok akan membentuk undang-undangnya tersendiri dan akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum di tengah masyarakat.<sup>173</sup> Sedangkan cabang kekuasaan ketiga dalam teori *trias politica* adalah cabang kekuasaan yudikatif. Cabang kekuasaan yudikatif memiliki tanggung jawab utama untuk mempertahankan undang-undang dan menyelenggarakan peradilan kepada rakyat.

Konsepsi *trias politica* dianggap telah usang dan tidak lagi mampu menampung dinamika hukum serta kebutuhan masyarakat akan lembaga negara yang kian kompleks. Situasi tersebut yang dipotret oleh Bruce Ackerman terjadi di Amerika Serikat. Sebagaimana dikutip dalam Idul Rishan, Bruce Ackerman melihat fenomena munculnya lembaga negara independen merupakan suatu bentuk otokritik terhadap konsepsi konvensional dari *trias politica*. Alih-alih membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, Amerika Serikat justru menunjukkan tendensi ke arah pembagian kekuasaan menjadi lima cabang. Kelima cabang kekuasaan tersebut adalah Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan Organ Independen.<sup>174</sup> Dengan munculnya konsepsi lembaga negara independen,

---

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Idul Rishan, "Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen", *Op. Cit.*

dimungkinkan konfigurasi di mana lembaga negara dapat dikelompokkan di luar kategori *trias politica*. Dalam konteks Indonesia, eksistensi KPK dianggap sebagai lembaga negara yang tidak termasuk ke dalam kategori lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Terlebih jika dibatasi dalam bingkai diskursus pemberantasan korupsi, semula eksistensi lembaga eksekutif yang berwenang melakukan upaya strategis pemberantasan korupsi adalah Kepolisian dan Kejaksaan. Namun, disebabkan kinerja keduanya dipandang tidak mampu menyelesaikan permasalahan yang ada, gagasan pembentukan lembaga negara independen pun mencuat ke permukaan. KPK menjadi lembaga negara independen yang secara sifat kelembagaannya berbeda dengan Kepolisian dan Kejaksaan.

Setelah menjalankan fungsi pemberantasan korupsi sejak tahun 2002 sampai 2019, upaya untuk mengevaluasi KPK salah satunya mewujud dalam wacana revisi UU KPK Nomor 30 Tahun 2002. Intensi yang ditunjukkan oleh pemerintah, baik DPR maupun Presiden, adalah memperkuat KPK dengan mengubah beberapa ketentuan dalam undang-undang *a quo*. Usulan yang mengemuka salah satunya adalah berkaitan dengan kewenangan penyadapan dan relasinya dengan *lex generalis* yang lebih dahulu ada, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Walaupun intensi yang ditunjukkan oleh pemerintah adalah sesuatu yang baik, gagasan untuk merevisi UU KPK juga mendapat penentangan yang tidak sedikit dan cukup konsisten. Dirunut dari tahun 2009 hingga tahun 2019 di mana revisi UU KPK disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, penolakan datang dari berbagai lapisan masyarakat. Sebelumnya, DPR juga membentuk Panitia Khusus

(Pansus) Angket KPK.<sup>175</sup> Pansus Angket DPR juga sempat merilis beberapa temuan yang mereka anggap penting sebagai sebuah rekomendasi substansial untuk revisi UU KPK Nomor 30 Tahun 2002.

Beberapa temuan yang dipublikasikan menyatakan beberapa hal sebagai berikut: (1) Kelembagaan KPK dan argumen independensi untuk menopangnya dapat berpotensi membuat KPK lebas secara bebas dan tidak terpisah secara mutlak dari cabang-cabang kekuasaan negara. Hal ini justru akan mengganggu penyelenggaraan negara itu sendiri, memunculkan *abuse of power*, dan bertentangan dengan konsep Indonesia sebagai negara hukum;<sup>176</sup> (2) Fungsi koordinasi yang dilakukan oleh KPK tidak mempertimbangkan aspek kehormatan, eksistensi, dan kepercayaan publik yang sangat vital kepada lembaga-lembaga negara. Dalam melakukan penindakan terhadap kasus korupsi, KPK lebih memilih menggunakan opini media massa dibandingkan politik pencegahan yang bersifat preventif; dan (3) Dalam menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, KPK dianggap tidak mempertimbangkan Hak Asasi Manusia (HAM). Selain itu, KPK juga dipandang tidak menaati ketentuan-ketentuan penegakan hukum acara pidana sebagaimana telah diatur dalam KUHAP.

Dalam merespons beberapa poin di atas, kalangan akademisi dan juga aktivis antikorupsi menganggap bahwa intensi utama di balik wacana revisi UU KPK adalah melemahkan KPK itu sendiri, alih-alih menguatkan KPK. Hal ini bertentangan dengan apa yang kerap kali disampaikan oleh

---

<sup>175</sup> Muhammad Taufiqurrahman, "Pemerintah Ingin Revisi UU untuk Kuatkan Peran dan Fungsi KPK", terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3609817/pemerintah-ingin-revisi-uu-untuk-kuatkan-peran-dan-fungsi-kpk>, diakses pada 20 Desember 2022.

<sup>176</sup> Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

pemerintah.<sup>177</sup> Pihak yang kontra terhadap rencana perubahan UU KPK mensinyalir ada upaya sistematis untuk melemahkan KPK dari dalam, yaitu dengan merombak, membatasi, ataupun membarui kewenangan dan status kelembagaan KPK. Usaha tersebut salah satunya dapat dilakukan dengan merevisi dasar hukum pembentukan KPK, yaitu UU KPK Nomor 30 Tahun 2002. Pihak yang mengkritik wacana revisi UU KPK beranggapan bahwa usulan-usulan pemerintah dalam merevisi UU KPK justru berpotensi mengebiri independensi KPK, misalnya dengan gagasan untuk mendesain Dewan Pengawas KPK. Kalangan aktivis dan akademisi yang mengkritisi usulan revisi UU KPK menganggap bahwa aspek-aspek fundamental dalam revisi UU KPK perlu dikaji lebih komprehensif. Hal ini bertujuan agar hasil revisi UU KPK tidak menjadi upaya yang kontraproduktif terhadap tujuan penguatan KPK itu sendiri. Persoalan yang juga berkaitan adalah tentang bagaimana kejahatan korupsi itu sendiri dalam persepsi masyarakat dan bangsa Indonesia. Korupsi dianggap sebagai kejahatan yang telah merugikan banyak lapisan masyarakat. Modus operandi korupsi telah menjelma menjadi suatu kejahatan yang bersifat sangat sistemik. Anggapan tersebut tidak salah mengingat efek buruk KPK terjadi di banyak sektor, baik sektor pemerintah maupun non-pemerintah. Terlebih dalam sektor pemerintahan, tujuan utama negara untuk menyejahterakan masyarakatnya justru menjadi sangat terhambat karena korupsi. Masyarakat yang seharusnya menjadi penerima dan penikmat utama dari kesejahteraan itu, justru menjadi korban yang paling menderita. Misalnya, kasus yang masih

---

<sup>177</sup> *Ibid.*

berkaitan dengan bantuan sosial (bansos) terhadap korban Covid-19 yang dikorupsi oleh mantan Menteri Sosial, Juliari Peter Batubara.<sup>178</sup>

Akibat dari korupsi yang fatal tersebut, banyak korban Covid-19 yang seharusnya mendapatkan santunan dari pemerintah, justru tidak mendapatkan bantuan sama sekali. Uang yang merupakan hak bagi warga negara Indonesia dan diharapkan mampu membantu meringankan penderitaan masyarakat, akhirnya tidak dapat tersalurkan dengan baik. Korupsi yang sedemikian rusaknya inilah membuat para aktivis, akademisi, dan masyarakat umum, sangat menggantungkan harapan kepada eksistensi KPK sebagai lembaga negara independen dalam melakukan kerja-kerja pemberantasan tindak pidana korupsi. Segala wacana untuk merevisi UU KPK dianggap perlu dikaji secara matang agar tidak berpotensi melemahkan status kelembagaan KPK itu sendiri. Isu yang konsisten muncul dalam revisi UU KPK adalah perihal kewenangan untuk penyadapan, kewenangan penyidikan dan penuntutan yang berkaitan dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), eksistensi Dewan Pengawas KPK, serta status kelembagaan KPK yang hendak dimasukkan menjadi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif.<sup>179</sup>

Pada awal mula pembentukannya, desain kelembagaan KPK adalah lembaga negara independen yang tidak digolongkan ke dalam lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Desain kelembagaan KPK ini

---

<sup>178</sup> Hendrik Khoiril Muhid, “Kronologi Korupsi Bansos Juliari Batubara, Nomor 6 Vonis Diringankan karena Dihujat”, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1619783/kronologi-korupsi-bansos-juliari-batubara-nomor-6-vonis-diringankan-karena-dihujat>, diakses pada 21 Desember 2022.

<sup>179</sup> Muhammad Addres Akmaluddin, “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, *Fakultas Hukum*, Universitas Islam Indonesia, 2022, hlm. 72.

merupakan otokritik dalam kerangka penegakan hukum dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dianggap belum dapat terselesaikan oleh ketiga cabang kekuasaan konvensional. Kepolisian dan Kejaksaan yang dianggap sebagai representasi kekuasaan eksekutif dinilai tidak mampu mengimplementasikan upaya preventif dan represif terhadap kejahatan korupsi secara nyata.<sup>180</sup> Dalam kondisi seperti itulah, eksistensi KPK yang berada di luar cabang-cabang kekuasaan konvensional, diharapkan mampu lebih efektif dalam menyelenggarakan kerja-kerja pemberantasan korupsi. Kondisi KPK yang dahulunya bukan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sangat mendukung independensi KPK. Korupsi yang telah menjalar ke berbagai cabang kekuasaan, membuat KPK lebih leluasa dan independen menindak kejahatan korupsi, jika KPK itu sendiri berada di luar kekuasaan yang hendak diperiksa. Upaya ini dinilai cukup berhasil karena secara normatif, performa KPK tidak dapat diintervensi atau dipengaruhi oleh kekuasaan-kekuasaan yang ada. Inilah sebab utama yang melatarbelakangi beberapa pihak mengkritisi poin revisi UU KPK yang berupa perubahan status kelembagaan KPK menjadi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif.

Argumen penyusun materi revisi UU KPK Nomor 30 Tahun 2002 adalah karena KPK melakukan fungsi pemberantasan tindak pidana korupsi yang masuk ke dalam kategori tindakan penegakan hukum dalam arti luas. Fakta tersebut juga diafirmasi oleh Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan Nomor 37/PUU-XV/2017. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hak angket DPR juga dapat ditujukan kepada KPK karena KPK merupakan

---

<sup>180</sup> Rizki Ramadani, *Op. Cit.*, hlm. 180.

lembaga negara yang mengimplementasikan penegakan hukum yang termasuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Melalui pertimbangan tersebut, penyusun revisi UU KPK pada akhirnya mengaktualisasikan rencana untuk memasukkan KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Hal ini memunculkan pertanyaan dan kekhawatiran mendasar, karena kekuasaan eksekutif adalah salah satu kekuasaan yang menjadi sasaran langsung dari upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK. Apabila desain kelembagaan KPK justru berada di bawah kekuasaan eksekutif, sedangkan kerja pemberantasan korupsi banyak menasar kekuasaan eksekutif, maka dikhawatirkan hal ini akan menghambat KPK dan memengaruhi independensi yang selama ini dipertahankan oleh KPK. Konsekuensi dari masuknya KPK ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif adalah berlakunya teori kesatuan sistem kekuasaan eksekutif. Teori tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa segala cabang kekuasaan eksekutif menjadi kontrol penuh dari presiden. Implikasi lainnya adalah KPK menjadi lembaga negara yang bertanggung jawab dan berada di bawah presiden.<sup>181</sup> Dalam kerangka konseptual ini, dapat disimpulkan bahwa wewenang presiden terhadap pengaturan KPK menjadi lebih besar ketika dibandingkan dengan kerangka konseptual kelembagaan KPK sebelum terbit UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam UU Nomor 30 Tahun 2002, kedudukan KPK adalah lembaga negara independen dan sama sekali tidak

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

tercantum kata atau pasal yang menyatakan bahwa KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif.

Dalam kerja-kerja pemberantasan tindak pidana korupsi, independensi dianggap sebagai sesuatu yang tidak bisa ditawar. Hal ini menyiratkan eksistensi KPK sebagai lembaga negara independen sangatlah penting untuk dijaga. Salah satu upaya penjagaan tersebut adalah dengan mempertahankan status kelembagaan KPK tetap berada di luar lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Setelah status kelembagaan KPK berubah menjadi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif, implikasinya adalah KPK berada di bawah kekuasaan Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selaras dengan konstruksi teoritis tersebut, pegawai KPK kemudian dialihkan statusnya menjadi ASN. Padahal, jika dicermati secara teliti, keberhasilan KPK dalam membongkar kasus korupsi, mengimplementasikan penegakan hukum atas pelaku korupsi, serta menyelamatkan negara dari kerugian atas kejahatan korupsi yang bernilai hingga ratusan milyar, salah satunya disebabkan oleh proses rekrutmen pegawai KPK.<sup>182</sup> Dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ditegaskan bahwa pegawai KPK dipilih berdasarkan kriteria dan standar yang ditentukan oleh KPK secara mandiri. Dengan proses rekrutmen pegawai KPK yang independen, KPK dapat menentukan standar dan target-target tertentu yang spesifik dan menunjang produktivitas KPK sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi. Kriteria calon pegawai KPK juga dapat disusun,

---

<sup>182</sup> Eko Nurisman dan Risiko Fitriano, "Analisis Hukum Terhadap Implikasi Perubahan Undang-Undang Tentang Pemberantasan Korupsi di Indonesia", *Jurnal Komunitas Yustisia*, Vol. 4, No. 2, Universitas Pendidikan Ganesha, 2021, hlm. 721.

dimodifikasi, dan diatur sedemikian rupa sesuai dengan tujuan pemberantasan korupsi yang hendak dilakukan oleh KPK. Namun, setelah dialihkan statusnya menjadi ASN, proses rekrutmen pegawai KPK tidak lagi dapat diselenggarakan secara independen.

Isu alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak dapat dilepaskan dari konstruksi hukum kelembagaan KPK pasca terbitnya UU Nomor 19 Tahun 2019. Alih status pegawai KPK dianggap sebagai isu derivatif yang merupakan turunan dari status kelembagaan KPK yang telah dimasukkan sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Pada konferensi internasional tentang lembaga antikorupsi yang diadakan di Jakarta pada tanggal 26-27 November 2012, Denny Indrayana mencatat empat aspek yang menjadi sebuah keharusan untuk menjaga akuntabilitas dan integritas suatu lembaga antikorupsi. Keempat aspek tersebut adalah (1) Sistem terbaik yang mampu menjaga etika dari para pimpinan dan pegawai komisi antikorupsi; (2) Mekanisme pengawasan internal dengan SOP yang jelas termasuk di dalamnya adalah sistem disiplin kepegawaian untuk mencegah dan meminimalkan tindakan tercela serta potensi penyalahgunaan wewenang; (3) Selain mekanisme pengawasan internal, dibutuhkan juga mekanisme pengawasan eksternal. Desain pelaksanaan eksternal diselenggarakan dengan prinsip-prinsip fundamental yang harus sesuai dengan konsep *rule of law* untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan; dan (4) Dilengkapi dengan sistem pelaporan yang terbuka dan baik disertai kemampuan mengelola komunikasi publik agar kepercayaan masyarakat dapat terjaga. Keempat aspek di atas merupakan usaha merumuskan sistem akuntabilitas yang menyeluruh dalam lembaga

antikorupsi. Akuntabilitas tidak dapat dimaknai sebagai intervensi atas independensi KPK karena akuntabilitas sendiri adalah solusi untuk mengontrol KPK agar tetap menjalankan fungsinya dengan baik sebagai lembaga antikorupsi. Minimnya akuntabilitas yang terdapat pada lembaga antikorupsi justru berakibat fatal. Lembaga tersebut menjadi sangat sulit diawasi oleh publik. Korupsi yang seharusnya menjadi sasaran utama dan musuh bersama lembaga antikorupsi, justru bisa hadir dan merasuk ke dalam tubuh lembaga antikorupsi itu sendiri. Oleh karenanya, menjadi sangat penting untuk merumuskan konsep akuntabilitas lembaga antikorupsi yang berguna untuk menunjang independensi lembaga terkait.

Isu sentral yang menjadi perhatian pasca revisi UU KPK adalah status lembaga KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Implikasi derivatifnya ialah pegawai KPK dialihkan statusnya menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Secara normatif, Aparatur Sipil Negara didefinisikan sebagai pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan tertentu atau tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>183</sup> Sebagai lembaga dengan desain independen, dimasukkannya KPK ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif membawa implikasi pada posisi KPK yang berubah menjadi di bawah kekuasaan presiden. Dalam konteks kepegawaian, manajemen pegawai KPK beralih status menjadi di bawah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Secara spesifik implikasi ketentuan alih status pegawai KPK menjadi ASN adalah

---

<sup>183</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

munculnya peraturan-peraturan turunan untuk menindaklanjuti pengalihan status pegawai KPK tersebut. Secara normatif, alih status pegawai KPK menjadi ASN diatur dalam UU KPK Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 2019, dicantumkan secara eksplisit bahwa pegawai KPK adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara.<sup>184</sup> Ketentuan tersebut juga diperjelas dengan Pasal 69B ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa pada saat UU Nomor 19 Tahun 2019 mulai berlaku, penyelidik dan penyidik KPK yang belum berstatus aparatur sipil negara dalam jangka waktu dua tahun sejak undang-undang ini berlaku dapat diangkat menjadi aparatur sipil negara sepanjang memenuhi ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk memaknai norma *a quo*, diperlukan rujukan lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang aparatur sipil negara (ASN). Regulasi yang menjadi induk dari peraturan ASN di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Jika norma dalam Pasal 1 dan Pasal 69B ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2019 dikaitkan dengan UU Nomor 5 Tahun 2014, dapat dipahami bahwa jenis pegawai di KPK akan terdiri dari dua kategori, yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dan ASN.<sup>185</sup> Pasca UU Nomor 19 Tahun 2019, sistem kepegawaian KPK tidak lagi dikelola secara internal

---

<sup>184</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>185</sup> Kartika S. Wahyuningrum, dkk, "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 4, No. 2, Universitas Kristen Satya Wacana, 2020, hlm. 252.

KPK, melainkan berkaitan secara langsung dengan regulasi ASN yang telah ada. Setidaknya hingga penelitian ini dilakukan, terdapat dua peraturan yang berkaitan dengan alih status pegawai KPK menjadi ASN, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara dan Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara. PP Nomor 41 Tahun 2020 merupakan regulasi turunan dari UU KPK Nomor 19 Tahun 2019. Sedangkan untuk peraturan yang lebih detail diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh KPK, yaitu Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021. Kedua regulasi turunan tersebut dimaksudkan agar pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN dapat diselenggarakan sesuai dengan asas kepastian hukum dan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Tanpa regulasi yang bersifat lebih terperinci dan detail, dikhawatirkan proses alih status pegawai KPK menjadi ASN justru berdampak negatif terhadap kinerja KPK sebagai lembaga antirasuah.

## **2. Hilangnya Wadah Pegawai KPK**

Selain dua peraturan derivatif di atas, implikasi lainnya terhadap pegawai KPK pasca alih status menjadi ASN adalah tidak adanya lagi wadah pegawai KPK. Sebelumnya, wadah pegawai KPK dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang

Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK.<sup>186</sup> Pasal 16 peraturan *a quo* menyatakan bahwa dalam rangka memelihara keserasian hubungan antara pegawai dan komisi, pegawai KPK dapat membentuk wadah pegawai komisi. Pembentukan wadah pegawai juga memiliki fungsi menampung dan menyampaikan aspirasi kepada pimpinan komisi.<sup>187</sup> Pada tahun 2006, melalui Peraturan Komisi Nomor 06 P.KPK Tahun 2006 tentang Peraturan Kepegawaian KPK, secara resmi dibentuk Wadah Pegawai KPK. Pasal 61 peraturan *a quo* menyatakan bahwa pembentukan wadah pegawai KPK bertujuan untuk menampung masukan pegawai dan menyampaikannya kepada pimpinan komisi dengan cara yang patut dan sesuai kode etik. Latar belakang pembentukan wadah pegawai KPK disebabkan status pegawai KPK saat itu yang bukan termasuk ke dalam pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Wadah pegawai KPK menjadi dibutuhkan karena tidak ada media penyalur aspirasi bagi pegawai KPK.

Sedangkan dalam regulasi ASN, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia. Wadah bagi pegawai ASN tersebut bertujuan untuk menampung masukan, menjaga kode etik profesi, standar pelayanan, dan mewujudkan jiwa korps ASN sebagai pemersatu bangsa.<sup>188</sup> Konsekuensinya adalah setelah pegawai KPK menjadi ASN, pegawai KPK harus menaati dan tunduk kepada regulasi ASN. Konsep wadah pegawai KPK yang sebelumnya telah ada, akan

---

<sup>186</sup> Gaudensius Suhardi, “Wadah Pegawai KPK Digantikan Korpri?”, terdapat dalam [https://mediaindonesia.com/podiums/detail\\_podiums/2151-wadah-pegawai-kpk-digantikan-korpri](https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/2151-wadah-pegawai-kpk-digantikan-korpri), diakses pada 23 Desember 2022.

<sup>187</sup> Lihat Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK.

<sup>188</sup> Lihat Pasal 126 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

digantikan dengan wadah korps profesi Pegawai ASN. Korps Pegawai Republik Indonesia atau lebih dikenal dengan istilah Korpri adalah satu-satunya wadah ASN dapat berhimpun.<sup>189</sup> Dengan demikian, pegawai KPK yang semula berhimpun dalam wadah pegawai KPK akan berganti dan berhimpun dalam wadah yang baru, yaitu Korpri. Bergabungnya pegawai KPK yang telah menjadi ASN ke dalam Korpri merupakan tindakan lanjutan dari upaya peningkatan tata kelola pegawai di tubuh KPK. Hal ini senada dengan usulan Menpan-RB, Syarifuddin, yang telah disinggung dalam subbab pertama berkaitan dengan alasan mengalihkan status pegawai KPK menjadi ASN.

### **3. Munculnya Mekanisme Pengalihan Status Pegawai KPK Menjadi ASN**

Selain hilangnya wadah pegawai KPK, implikasi dari alih status pegawai KPK menjadi ASN adalah diberlakukannya mekanisme tertentu untuk mengalihkan status pegawai KPK. Terdapat dua dasar hukum dari pemberlakuan mekanisme peralihan status pegawai KPK menjadi ASN, yaitu PP Nomor 41 Tahun 2020 dan Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021.<sup>190</sup> Mekanisme alih status pegawai KPK menjadi ASN, setidaknya dapat dilakukan dengan beberapa tahapan sebagai berikut:<sup>191</sup>

- a. Penyesuaian jabatan di KPK dengan jabatan di ASN.  
Penyesuaian tersebut dilakukan dengan cara mengidentifikasi jenis dan jumlah pegawai;

---

<sup>189</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Pengesahan Anggaran Dasar Korps Pegawai Republik Indonesia.

<sup>190</sup> Indra Fatwa, dkk, "Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Era Reformasi Birokrasi", *Literasi Hukum*, Vol. 6, No. 2, Universitas Tidar, 2022, hlm. 79.

<sup>191</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

- b. Memetakan kesesuaian antara kompetensi dan kualifikasi pegawai;
- c. Menentukan pelaksanaan dan penetapan kelas jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- d. Proses pengalihan harus secara saksama memperhatikan struktur organisasi dan tata kerja yang terdapat di dalam lembaga KPK selama ini.

Keempat proses di atas merupakan tahapan yang dirancang agar selama masa transisi atau pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN, tidak ada hak pegawai KPK yang dirugikan. Hal ini sesuai dengan amanat Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK Nomor 34/PUU-XIX/2021. Kedua putusan MK tersebut menekankan dalam melakukan alih status pegawai KPK menjadi ASN, harus mengedepankan sisi profesionalitas, integritas, dan memperhatikan dengan teliti hal-hak dari setiap pegawai.

### **C. Pengaruh Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi ASN Terhadap Independensi Lembaga KPK**

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis, penulis menyimpulkan bahwa alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak serta merta membuat KPK tidak independen. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam subbab ini terdapat dua subbahasan. Pertama, pemisahan kekuasaan dan kedudukan KPK. Kedua, *check and balances* dan independensi KPK.

## 1. Pemisahan Kekuasaan dan Kedudukan KPK

Dalam teori pemisahan kekuasaan konvensional, dikenal istilah *trias politica* yang merupakan teori pemisahan cabang kekuasaan menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang berwenang untuk menjalankan undang-undang. Kekuasaan eksekutif juga dapat diartikan sebagai kekuasaan yang menjalankan hukum. Sementara kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk menyusun undang-undang dan mengesahkannya. Eksistensi kekuasaan legislatif dianggap sangat penting karena eksistensinya merupakan representasi badan pembuat hukum. Masyarakat majemuk (*plural society*), terutama dalam iklim demokrasi yang dijalankan di Indonesia, membutuhkan hukum untuk mengatur dan memastikan tertib sosial. Elemen masyarakat yang berbeda satu sama lain dimaknai sebagai sebuah keragaman. Namun, keragaman itu justru berpotensi menjadi konflik yang merusak, apabila tidak diatur dengan baik. Aspirasi antara satu elemen masyarakat dengan masyarakat lainnya perlu dikelola agar tidak terjadi konflik horizontal yang disebabkan ketidakpastian hukum. Tanpa badan atau organ negara yang berkewajiban menyusun hukum atau undang-undang, kohesivitas di tengah-tengah masyarakat akan berkurang. Dengan demikian, C. S. T. Kansil menyimpulkan bahwa agar kepastian hukum dan ketertiban sosial di tengah-tengah masyarakat terjamin, badan pembentuk hukum atau kekuasaan legislatif mutlak dibutuhkan. Sehingga, hal ini akan mencegah setiap kelompok masyarakat membuat hukumnya sendiri-sendiri yang akan

berdampak pada hilangnya kepastian hukum.<sup>192</sup> Sedangkan cabang kekuasaan yang terakhir, yaitu kekuasaan yudikatif, berfungsi untuk menegakkan hukum dan menyelenggarakan proses peradilan bagi segenap elemen masyarakat.

Pada mulanya, teori pemisahan kekuasaan timbul sebagai antitesis terhadap kuasa raja di masa pra-pencerahan (*pre-enlightenment era*). Raja yang dianggap sebagai manifestasi Tuhan menjelma menjadi representasi kekuasaan yang absolut. Monarki pada masa itu merupakan teokrasi yang tidak memisahkan antara sosok raja sebagai pemimpin kerajaan dan sebagai perwakilan Tuhan. Akibatnya, kekuasaan raja dianggap mutlak benar karena raja memiliki *divine rights* atau hak keilahian. Absolutisme kekuasaan raja-raja di abad pertengahan dianggap sebagai faktor jatuhnya legitimasi kekuasaan di Eropa.<sup>193</sup> Situasi absolutisme tersebut mendorong wacana pembatasan kekuasaan. Adagium terkenal berkenaan dengan wacana pembatasan kekuasaan adalah “kekuasaan cenderung korup, kekuasaan absolut akan mutlak korup”.<sup>194</sup> John Locke dan Montesquieu merupakan dua sarjana besar yang merumuskan gagasan pemisahan kekuasaan dengan coraknya masing-masing. Pemisahan kekuasaan pada dasarnya berfungsi sebagai pembatasan atas masing-masing kekuasaan agar antara kekuasaan satu dengan lainnya tidak terjadi tumpang tindih dan kesewenang-wenangan. Dengan memecah kekuasaan menjadi tiga, fungsi substansial masing-masing kekuasaan dapat diselenggarakan dengan

---

<sup>192</sup> C. S. T. Kansil, *Op. Cit.*

<sup>193</sup> Bedri Gencer, *Op. Cit.*

<sup>194</sup> Adagium ini diperkenalkan oleh Lord Acton yang merupakan sejarawan Inggris pada abad ke-19.

maksimal dan mekanisme *check and balances* antara lembaga-lembaga tersebut mampu berjalan dengan efektif.

Pembagian kekuasaan yang hanya terdiri menjadi tiga cabang dianggap tidak lagi representatif dan akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat modern. Konsep pemisahan kekuasaan banyak dikritik dan dievaluasi oleh sarjana ilmu hukum dan politik kontemporer karena kekuasaan ekstensif yang dijalankan oleh masing-masing kekuasaan tidak mungkin mampu disimplifikasi sedemikian rupa hanya menjadi tiga cabang saja.<sup>195</sup> Usaha memisahkan cabang-cabang kekuasaan secara kaku dan terlampau formalistis justru akan menjadi upaya yang kontraproduktif terhadap tujuan eksistensi lembaga-lembaga negara. Dampak dari pemisahan secara kaku dan formalistis adalah munculnya independensi berlebihan yang justru menghambat pola interaksi substantif antara lembaga-lembaga negara yang ada. Efek jangka panjang dari hambatan ini adalah gangguan terhadap jalannya kekuasaan itu sendiri. Oleh karenanya, diperlukan pembaruan dalam teori dan praktik ketatanegaraan yang berkaitan dengan teori pemisahan kekuasaan tradisional. Variasi-variasi yang beragam dari lembaga-lembaga negara di seluruh dunia memunculkan alternatif gagasan untuk mengatasi keterbatasan teori pemisahan kekuasaan konvensional. Salah satunya adalah apa yang digagas oleh seorang sarjana hukum kontemporer asal Amerika Serikat, Bruce Ackerman. Ackerman mengamati dinamika lembaga negara di Amerika Serikat dan merumuskan teori *The New Separation of Power*. Pemisahan kekuasaan yang selama ini dijalankan, yaitu berdasarkan fungsinya saja, dianggap oleh Ackerman

---

<sup>195</sup> Eoin Carolan, *Op. Cit.*

sebagai sebuah kesalahan. Aspek kesalahannya terletak pada sifatnya yang terbatas atau limitatif (*Separationism Three Rationales*). Sebagai alternatif, Ackerman menyatakan bahwa seharusnya pemisahan kekuasaan tidak dimaknai berdasarkan fungsinya semata-mata, melainkan diperlukan model pendekatan yang berbeda, yaitu berdasarkan model kelembagaannya.<sup>196</sup> Ackerman menjadikan Amerika Serikat sebagai contoh pemisahan lembaga negara berdasarkan model kelembagaannya. Pada sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat, terdapat lima cabang kekuasaan, yaitu (1) *House of Representatives*; (2) *Senate*; (3) *President*; (4) *Supreme Court*; dan (5) cabang kekuasaan *independent agencies* atau komisi negara independen.<sup>197</sup>

Lahirnya konsep mengenai negara independen tidak dapat dilepaskan dari situasi politik dan tata negara yang melatarbelakanginya. Susan D. Baer, dikutip oleh Zainal Arifin Mochtar, menyatakan bahwa *public distrust* atau ketidakpercayaan publik terhadap eksistensi lembaga negara yang telah ada mendorong pembentukan lembaga negara independen yang diharapkan mampu untuk melaksanakan tugas serta dalam tataran ideal mampu menawarkan kinerja baru yang lebih terpercaya dibanding lembaga-lembaga sebelumnya.<sup>198</sup> Kompleksitas kegiatan penyelenggaraan negara dan pemerintahan di era modern membutuhkan semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan negara.<sup>199</sup> Lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 dianggap belum cukup mampu untuk melaksanakan tugas-tugas spesifik yang pada umumnya mensyaratkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Sehingga, pembentukan lembaga

---

<sup>196</sup> Syukron Jazuly, *Op. Cit.*

<sup>197</sup> Bruce Ackerman, *Op. Cit.*, hlm. 728.

<sup>198</sup> Idul Rishan, *Op. Cit.*

<sup>199</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op. Cit.*, hlm. 278.

baru yang bersifat independen telah menjadi keniscayaan bagi pertumbuhan dan perkembangan negara di era milenium ketiga. Lembaga-lembaga negara ini juga dapat disebut sebagai lembaga negara penunjang atau *state auxiliary organ*. Desain lembaga negara yang relatif baru ini dicirikan dengan sifat independen yang melekat ke dalam status kelembagaannya serta dalam proses aktualisasi tugas dan wewenangnya. Dorongan untuk melahirkan lembaga negara baru yang bersifat independen dimaksudkan agar intervensi dan kooptasi kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dapat ditekan seminimal mungkin.<sup>200</sup> Upaya melekatkan status independensi kepada lembaga negara juga dapat ditafsirkan sebagai langkah demokratisasi terhadap lembaga-lembaga yang menjalankan tugas kenegaraan. Oleh karena itu, setidaknya secara umum, terdapat dua alasan utama munculnya lembaga negara independen. Alasan pertama berkaitan dengan tugas-tugas negara yang semakin kompleks dari waktu ke waktu, sehingga beberapa lembaga negara membutuhkan independensi yang cukup dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Sedangkan alasan kedua adalah upaya pemberdayaan terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada dengan membentuk lembaga negara baru yang bersifat lebih spesifik.

Salah satu tugas spesifik yang membutuhkan independensi dalam pelaksanaannya adalah tugas pemberantasan tindak pidana korupsi. Korupsi bagi bangsa Indonesia dianggap sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Walaupun secara akademis istilah tersebut menuai polemik, tetapi pada kenyataannya istilah *extraordinary crime* tetap digunakan untuk menggambarkan betapa merusaknya kejahatan korupsi di

---

<sup>200</sup> *Ibid.* hlm. 280.

Indonesia. Kejahatan korupsi tidak hanya terjadi pada lingkup-lingkup terbatas, misal dalam lembaga negara tertentu atau aspek tertentu. Sejak masa pra-kemerdekaan hingga masa reformasi, kejahatan korupsi telah menyasar berbagai aspek dan terjadi di berbagai lembaga negara. Dari aspek yang sekuler hingga aspek yang religius, seperti korupsi dana haji dan pengadaan Al-Qur'an. Tak hanya di lembaga eksekutif, kejahatan korupsi juga terjadi secara cukup masif di lembaga legislatif dan yudikatif. Oleh karenanya, dibutuhkan lembaga negara yang bersifat independen untuk mampu melaksanakan tugas-tugas pemberantasan korupsi secara maksimal. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, tugas pemberantasan korupsi secara normatif berada di bawah wewenang Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia. Status kelembagaan keduanya terletak di bawah kekuasaan eksekutif sebagai penegak hukum. Kepolisian dan Kejaksaan dianggap belum mampu dan tidak optimal dalam penegakan hukum terhadap kejahatan korupsi. Atas dasar itulah, gagasan membentuk lembaga khusus antirasuah di Indonesia menjadi relevan. Melalui UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terbentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara independen yang diidealkan mampu menjawab persoalan penegakan hukum dan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Konsep mengenai lembaga negara independen tidak tunggal. Hal ini salah satunya disebabkan oleh kemunculan lembaga negara independen yang tergolong masih cukup baru jika dibandingkan dengan konsep pemisahan kekuasaan *trias politica*. Negara-negara modern yang mengalami demokratisasi juga menjadi aktor utama yang mendorong

diskusi mengenai konsep yang ideal dari lembaga negara independen. Situasi demokratisasi dapat dipahami dalam kacamata historis. Dalam konteks Indonesia misalnya, situasi demokratisasi dimaknai sebagai transisi dari rezim Orde Baru yang otoriter menuju rezim yang lebih demokratis. Perlambang rezim demokratis yang muncul di Indonesia adalah Orde Reformasi. Cita-cita demokratisasi ini juga membawa semangat evaluasi fundamental dalam penyelenggaraan negara di era sebelumnya. Situasi politik dan kenegaraan yang dominan pada masa Soeharto misalnya, dapat dikategorisasikan sebagai situasi otoriter, serba absolutisme, dan penuh dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Terutama yang terakhir, yaitu KKN, telah menjamur ke berbagai lapisan pemerintahan. Hal ini yang menyebabkan semangat reformasi adalah satu tarikan napas dengan semangat antikorupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>201</sup> Amanat reformasi 1998 saat itu tidak hanya dimaknai sebagai upaya demokratisasi *an sich*, tetapi juga semangat perlawanan terhadap budaya korupsi yang telah lama menjadi permasalahan mendasar di Indonesia. Desain lembaga atau komisi negara independen adalah bentuk yang dipilih untuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Jimly Asshiddiqie menyebut komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*. Definisi tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, mengindikasikan bahwa komisi negara independen menjalankan fungsi administratif, fungsi penghukuman, dan fungsi regulatif.<sup>202</sup> Senada dengan Jimly Asshiddiqie, tetapi dengan istilah yang

---

<sup>201</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 34.

<sup>202</sup> *Ibid.* hlm 55.

berbeda, William F. Funk dan Richard H. Seamon menyatakan bahwa kekuasaan yang dijalankan lembaga negara independen sering kali bersifat “*quasi legislative*”, “*executive power*”, dan “*quasi judicial*”. Dalam perspektif administrasi, komisi negara independen dapat dikelompokkan menjadi tiga, di antaranya sebagai berikut (1) badan yang terlibat dalam *productive activities*; (2) badan pengatur dan pengawasan; dan (3) badan pengawas pelayanan publik. Ketiga fungsi tersebut hanya mampu diimplementasikan dalam konteks nasional suatu negara. Oleh karenanya, dalam praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat, komisi negara independen disebut juga sebagai *the headless fourth branch of the government*.

Sarjana hukum lainnya, yaitu George J. Gordon dan Michael E. Milakovich, merumuskan setidaknya enam ciri khas dari komisi negara independen. Keenam ciri khas tersebut di antaranya adalah (1) kepemimpinan yang bersifat kolegal. Implikasinya adalah setiap pengambilan keputusan harus dilakukan secara kolektif; (2) meskipun jabatan komisioner atau anggota komisi ini dipilih oleh presiden, mereka tidak melayani kepentingan presiden sebagaimana jabatan lainnya. Dalam hubungannya dengan independensi, Funk dan Seamon menafsirkan bahwa komisioner dan anggota komisi independen tersebut bebas dari kontrol presiden, walaupun makna independen dalam konteks tersebut bersifat relatif; (3) masa jabatan komisioner yang relatif panjang; (4) pengisian jabatan komisioner pada umumnya dilakukan secara bertahap (*staggered*) untuk menjaga dominasi kekuasaan yang dimiliki oleh presiden dalam periode kepemimpinan tertentu; (5) anggota komisioner berjumlah ganjil

dan pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan suara mayoritas; dan (6) keanggotaan dalam lembaga ini pada umumnya menjaga keseimbangan perwakilan yang sifatnya partisan.<sup>203</sup>

Dalam disertasi berjudul “*Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*”, Zainal Arifin Mochtar menyusun delapan karakteristik komisi negara independen. Delapan karakteristik tersebut di antaranya adalah sebagai berikut (1) lembaga yang dibentuk dan ditempatkan tidak termasuk ke dalam lembaga kekuasaan yang telah ada, walaupun pada saat bersamaan ia menjalankan tugas yang dahulu menjadi wewenang pemerintah; (2) proses pemilihannya tidak melibatkan kekuatan politik tertentu. Pemilihan dijalankan dengan melibatkan lembaga negara lain sebagai wujud *check and balances* dan bukan melalui penunjukan secara politik (*political appointee*); (3) proses pengangkatan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan sesuai dengan aturan yang mendasarinya; (4) walaupun memegang kuasa sebagai alat negara, deliberasi yang dilekatkan kepada lembaga tersebut sangat kuat. Implikasinya, dalam proses pemilihan, pelaporan kinerja, dan keanggotaan, didekatkan kepada rakyat sebagai representasi kedaulatan negara; (5) kepemimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya; (6) tidak termasuk dalam lembaga negara utama yang tanpa lembaga negara tersebut, negara tidak dapat berjalan; (7) memiliki kewenangan yang sifatnya devolutif atau *self regulated* sehingga mampu membuat peraturan sendiri yang berlaku

---

<sup>203</sup> Michael E. Milakovich dan George Gordon, *Op. Cit.*, hlm. 531.

umum; (8) basis legitimasinya didasarkan kepada konstitusi atau undang-undang.<sup>204</sup>

Desain awal dari KPK adalah sebagai lembaga negara independen. Hal ini dimaksudkan agar upaya pemberantasan korupsi dapat dilakukan secara maksimal dan tidak diintervensi oleh kepentingan-kepentingan tertentu. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara eksplisit menyatakan bahwa KPK adalah lembaga yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen.<sup>205</sup> Secara normatif, pasal *a quo* juga menyatakan bahwa KPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. Dalam bagian penjelasan Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kekuasaan manapun adalah kekuatan-kekuatan yang berpotensi mengintervensi kinerja KPK karena merasa dirugikan oleh upaya-upaya pemberantasan korupsi. Selain itu, intervensi sebagaimana dimaksud juga bisa datang melalui anggota KPK secara individual, pihak eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa konstruksi kelembagaan KPK sebelum UU Nomor 19 Tahun 2019 adalah bebas dari kekuasaan manapun. Hal ini berbeda dengan konstruksi pasca UU Nomor 30 Tahun 2002 direvisi menjadi UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perubahan yang terjadi adalah KPK dimasukkan sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Ketentuan tersebut

---

<sup>204</sup> Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 58.

<sup>205</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 19 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa KPK adalah lembaga yang bertugas melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi dan digolongkan sebagai lembaga negara dalam kelompok kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan penelusuran penulis, di dalam naskah akademik yang dipersiapkan untuk rancangan undang-undang revisi terhadap UU KPK Nomor 30 Tahun 2002, tidak ditemukan alasan eksplisit yang menjelaskan sebab dimasukkannya KPK sebagai lembaga negara dalam kekuasaan eksekutif. Namun, dari penelusuran pada sumber lain, setidaknya terdapat dua alasan pembentuk undang-undang menggagas konsep KPK sebagai lembaga negara di bawah kekuasaan eksekutif. Alasan pertama berkaitan dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan Nomor 37/PUU-XV/2017. Kedua putusan tersebut berkaitan dengan hak angket yang dimiliki oleh DPR dan MK berpendapat bahwa KPK dapat dijadikan sebagai objek hak angket karena, walaupun tidak secara normatif tergolong ke dalam kekuasaan eksekutif, tetapi KPK melakukan tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan eksekutif. Alasan kedua berkaitan dengan kemudahan melakukan *check and balances* serta pengawasan. Agus Hariadi, dalam sidang Mahkamah Konstitusi tentang 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, menyatakan bahwa dimasukkannya KPK sebagai lembaga negara di bawah kekuasaan eksekutif adalah berdasarkan Pasal 6 Konvensi *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Muhammad Adres Akmaluddin, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Terdapat ketentuan dalam konvensi *a quo* yang menyatakan bahwa negara anggota wajib mengusahakan eksistensi badan-badan antikorupsi sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum yang ada di dalam negara masing-masing.<sup>207</sup> Atas dasar ketentuan tersebut, pihak pembuat undang-undang meletakkan KPK sebagai badan pemberantas tindak pidana korupsi yang berada di dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Setelah secara normatif berubah status menjadi lembaga negara dalam rumpun eksekutif, terdapat beberapa implikasi yang berpengaruh terhadap KPK. Hal ini adalah konsekuensi logis-yuridis dari apa yang disebut sebagai *unitary executive theory*. Teori *a quo* pada intinya menjelaskan bahwa presiden adalah kepala atau pemegang kuasa tertinggi dalam kekuasaan eksekutif. Sehingga, segala lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan eksekutif dikontrol secara eksklusif dan monopolistik oleh presiden.<sup>208</sup> Oleh karenanya, pembuat undang-undang memandang bahwa pegawai KPK perlu dialihkan statusnya menjadi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk memudahkan tindakan manajemen dan evaluasi secara administratif berdasarkan regulasi induk ASN, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasca berstatus sebagai ASN, setidaknya terdapat dua dampak yang memengaruhi pegawai KPK.

Dampak yang pertama berkaitan dengan eksistensi Wadah Pegawai KPK. Sebelum diundangkannya UU Nomor 19 Tahun 2019, pegawai KPK berhimpun dalam sebuah wadah pegawai yang berfungsi sebagai sarana

---

<sup>207</sup> Lihat Pasal 6 ayat (1) United Nations Convention Against Corruption, 2003.

<sup>208</sup> Titon Slamet Kurnia, "Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 1, Mahkamah Konstitusi, 2020, hlm. 132.

penyalur aspirasi kepada pimpinan komisi dan sebagai perekat antar pegawai KPK. Namun, setelah berstatus sebagai ASN, pegawai KPK tidak lagi dapat berhimpun dalam Wadah Pegawai KPK. Hal tersebut disebabkan satu-satunya wadah pegawai ASN yang diakui oleh undang-undang adalah Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri). Dibentuknya Korpri merupakan amanat dari Pasal 126 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Pengesahan Anggaran Dasar Korps Pegawai Republik Indonesia. Dampak kedua adalah adanya mekanisme tertentu yang harus dilalui oleh pegawai KPK agar dapat beralih status sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu mekanisme peralihan status tersebut ialah Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) yang diatur dalam Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021.

## **2. Check and Balances dan Independensi KPK**

Setelah pegawai KPK berubah status menjadi ASN, timbul pertanyaan mendasar tentang independensi KPK. Penulis berpendapat bahwa alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak serta merta mempengaruhi independensi kelembagaan KPK. Pendapat penulis setidaknya didasarkan kepada dua hal, yaitu berkaitan dengan konsep lembaga negara independen berdasarkan William F. Fox dan mekanisme *check and balances*. William F. Fox menyatakan bahwa status independen yang melekat kepada suatu lembaga negara hanya berlaku jika dinyatakan secara tegas dalam undang-undang yang mengatur lembaga negara tersebut. Undang-undang sebagaimana dimaksud oleh William F. Fox adalah produk hukum yang dibuat oleh

kekuasaan legislatif. Hal ini untuk mencegah presiden memutuskan atau memberhentikan secara sepihak pimpinan lembaga negara tersebut.<sup>209</sup> Apabila dihubungkan dengan eksistensi KPK, dasar hukum yang perlu diteliti adalah Undang-Undang 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Frasa “independen” dapat ditemukan dalam Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 dan Pasal 1 angka 3 serta Pasal 3 UU Nomor 19 Tahun 2019. Memang terdapat perbedaan di antara kedua undang-undang tersebut. UU Nomor 30 Tahun 2002 tidak memasukkan KPK ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif, sedangkan UU Nomor 19 Tahun 2019 memasukkan KPK ke dalam lembaga negara di bawah kekuasaan eksekutif. Namun, kedua regulasi tersebut pada intinya tetap mengusung semangat yang sama, yaitu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya KPK bersifat independen. Sebagai komparasi, terdapat beberapa lembaga negara independen yang juga memiliki pegawai ASN. Di antaranya adalah lembaga Ombudsman, Komisi Yudisial, dan Komisi Informasi. Hal ini menunjukkan bahwa eksistensi pegawai aparatur sipil negara dalam lembaga negara independen tidak secara mutlak berimplikasi pada independensi lembaga negara tersebut.

Alasan kedua berkaitan dengan mekanisme *check and balances*. Penulis berpendapat bahwa status pegawai KPK menjadi ASN adalah bentuk upaya *check and balances* serta manajemen kepegawaian terhadap pegawai KPK itu sendiri. Pegawai KPK yang telah menjadi ASN akan dievaluasi

---

<sup>209</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 42.

berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Hal ini akan mempermudah pengawasan terhadap kinerja pegawai KPK yang diberikan tugas, fungsi, dan wewenang sebagai lembaga pemberantasan tindak pidana korupsi. Alasan pertama dan kedua juga diperkuat dengan kenyataan bahwa konsep lembaga negara independen yang selama ini didiskusikan tidaklah bersifat tunggal dan mutlak, melainkan bersifat majemuk dan tidak jarang terdapat perbedaan antara satu sarjana hukum dengan sarjana hukum lainnya. Keragaman pendapat tersebut mengindikasikan ada bermacam upaya untuk mendesain lembaga negara independen sesuai konteks partikular masing-masing yang melatarbelakanginya. Oleh karenanya, sangat dimungkinkan terjadi perbedaan-perbedaan antara desain satu lembaga negara independen dengan lembaga negara independen yang lain. Walaupun berstatus sebagai ASN, pegawai KPK tetap dimungkinkan untuk bertindak independen dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya. Pakar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UII, Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., menyatakan bahwa tidak dapat secara mutlak disimpulkan alih status pegawai KPK menjadi ASN akan menghambat independensi KPK. Bahwa secara normatif-filosofis memang wajar untuk mengkhawatirkan independensi KPK, tetapi secara empiris, independensi KPK masih dapat terjaga. Hal tersebut dilakukan dengan memastikan pegawai KPK yang memiliki fungsi penegakan hukum (*rechterlijk process*) tidak diintervensi ketika melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Wawancara dengan Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., Pakar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UII. Yogyakarta, Rabu, 18 Januari 2023.

Proses peralihan status pegawai KPK hanya berkaitan dengan profesi dan kualifikasi masing-masing pegawai KPK secara individu dan tidak mempengaruhi independensi kelembagaan KPK itu sendiri. Fakta lain yang perlu diperhatikan adalah tidak ada tugas, fungsi, ataupun kewenangan pegawai KPK yang menjadi terbatas atau terhambat secara normatif oleh ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa secara normatif, kelembagaan KPK tetap dapat dianggap independen, sekalipun pegawai KPK merupakan ASN.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis dan hasil pembahasan sebagaimana yang telah dielaborasi pada bagian sebelumnya, maka penelitian ini menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Terdapat setidaknya dua alasan pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN, yaitu konsekuensi logis dimasukkannya KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif dan harapan pembuat undang-undang untuk melindungi pegawai KPK. Berkaitan dengan alasan pertama, masuknya KPK menjadi lembaga negara dalam rumpun eksekutif berdampak pada berlakunya *unitary executive theory* atau teori kesatuan eksekutif yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi lembaga eksekutif terletak di tangan Presiden. Oleh karenanya, pegawai KPK yang semula bukan ASN, berubah status menjadi ASN, karena KPK telah masuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Sedangkan alasan kedua berkaitan dengan harapan pembentuk undang-undang agar terjadi peningkatan tata kelola kepegawaian di KPK dan eksistensi jaminan hari tua atau pensiun bagi pegawai KPK yang telah menjadi ASN.
2. Terhadap internal lembaga dan kepegawaian KPK, setidaknya terdapat tiga dampak kebijakan alih status pegawai KPK menjadi ASN. Pertama, munculnya peraturan turunan untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua, hilangnya wadah pegawai KPK. Sedangkan dampak yang ketiga adalah munculnya mekanisme tertentu untuk mengalihkan status pegawai KPK menjadi ASN.

3. Berkaitan dengan independensi KPK, penulis menyimpulkan bahwa alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak serta merta membuat KPK menjadi tidak independen. Kesimpulan tersebut didasarkan pada dua alasan. Pertama, secara normatif, KPK tetap tergolong sebagai lembaga negara independen sebagaimana secara eksplisit tercantum dalam Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 dan Pasal 1 angka 3 serta Pasal 3 UU Nomor 19 Tahun 2019. Kedua, dengan menjadi ASN, dapat diberlakukan mekanisme *check and balances* terhadap pegawai KPK sesuai dengan ketentuan dalam regulasi KPK sendiri maupun regulasi yang berkaitan dengan ASN.

## **B. Saran**

Adapun terkait saran yang hendak penulis ajukan, setidaknya terdapat tiga sasaran yang hendak penulis tuju, yaitu kepada pemerintah (lembaga eksekutif dan/atau legislatif), kepada lembaga KPK, dan kepada masyarakat.

1. Kepada pemerintah (lembaga eksekutif dan/atau legislatif) untuk memastikan dan mengawasi kinerja KPK secara objektif dan proporsional. Pengawasan yang dilakukan harus bersifat konstruktif dan produktif. Hal ini untuk memastikan mekanisme pengawasan terhadap KPK tidak berubah menjadi intervensi terhadap independensi KPK.
2. Kepada lembaga KPK untuk menjaga konsistensi dan meningkatkan kinerja pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Dengan dimasukkannya KPK sebagai rumpun kekuasaan eksekutif, KPK harus berhati-hati dalam melaksanakan tugas dan fungsinya agar tidak terpengaruh oleh kebijakan-kebijakan lembaga eksekutif yang berpotensi menghalangi penegakan

hukum. Pegawai KPK juga harus menjaga independensi dalam melakukan fungsi, tugas, dan wewenangnya.

3. Kepada masyarakat agar terus berusaha mengawal jalannya demokrasi dan perkembangan hukum di Indonesia. Upaya yang dapat ditempuh salah satunya adalah dengan memberikan kritik-kritik konstruktif, baik dalam tataran dunia nyata maupun dunia maya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Annelien De Dijn, *French Political Thought From Montesquieu to Tocqueville: Liberty in a Levelled Society?*, Cetakan Pertama, Cambridge University Press, Amerika Serikat, 2008.
- C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Bab 1*, Cetakan Kedua, Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- David Miller, dkk, *The Blackwell Encyclopaedia Of Political Thought*, Edisi Cetak Ulang, Wiley-Blackwell, Amerika, 1991.
- Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- Efriza, *Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis, dan Kritik*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama, Intrans Publishing, Malang, 2015.
- Eoin Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*, Cetakan Pertama, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK: Kajian Yuridis UURI Nomor 30 Tahun 1999 juncto UURI Nomor 30 Tahun 2002 juncto UURI Nomor 46 Tahun 2009*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Transaction Publisher, Amerika Serikat, 2006.
- Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Politik*, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 1997
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedelapan, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016.

- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- KPK, *Pengantar Kelembagaan Antikorupsi*, Cetakan Pertama, DPPM KBDP KPK, Jakarta, 2015.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Ctk. Ketigapuluhdelapan, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018.
- Michael E. Milakovich dan George Gordon, *Public Administration in America*, Edisi Kesepuluh, Cengage Learning, Amerika Serikat, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Rizki Febari, *Politik Pemberantasan Korupsi: Strategi ICAC Hong Kong dan KPK Indonesia*, Cetakan Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015.

- Romli Atmasasmita, dkk, *Sisi Lain Akuntabilitas KPK dan Lembaga Pegiat Antikorupsi: Fakta dan Analisis*, Cetakan Kedua, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019.
- Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy of Law*, Cetakan Keempat, Yale University Press, Amerika Serikat, 1930.
- Salman Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi, 2016.
- Shinta Agustina, dkk, *Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit LeIP, Jakarta, (tanpa tahun).
- Syafiuddin, *Negara Islam Menurut Konsep Ibnu Khaldun*, Cetakan Pertama, Penerbit Gama Media, Yogyakarta, 2007.
- Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kedua, Rajagrafindo Persada, Depok, 2017.
- Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Cetakan Kedua, Rajagrafindo Persada, Depok, 2022.

## **Jurnal**

- Adelia Prihastuti, “Kemitraan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) Dalam Penguatan Gerakan Antikorupsi di Indonesia: Kasus Penguatan Civil Society Tingkat Lokal (2016-2017)”, *Journal of Politic and Government Studies*, Vol. 8, No. 3, Universitas Diponegoro, 2019.
- Ahmad Redi dan Shintamy Nesyicha Syahril, “The Institutional Position of the Corruption Eradication Commission Based on the Constitutional Court Decision Number 36/PUU-XV/2017 in Terms of the State Institutional Structure”, *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> Tarumanegara International Conference on the Applications of Social Sciences and Humanities*, Vol. 478, Atlantic Press, 2020.

- Akhmad Faisal Luthfi, dkk, “Dampak Korupsi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus 4 Negara di ASEAN”, *Jurnal Ekonomi Bisnis, dan Akuntansi*, Vol. 7, No. 1, Universitas Jember, 2020.
- Ali Mukartono, dkk, “The Development of Corruption in Indonesia (is Corruption a Culture of Indonesia?)”, *3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019)*, Atlantic Press, 2019.
- Amalia Fadhila Rachmawati, “Dampak Korupsi dalam Perkembangan Ekonomi dan Penegakan Hukum di Indonesia”, *Eksaminasi: Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 1, Universitas Muhammadiyah Purworejo, 2021.
- Anisah Alfada, “The Destructive Effect of Corruption on Economic Growth in Indonesia: A Threshold Model”, *Heliyon Journal*, Vol. 5, No. 10, Waseda University, 2019.
- Arvind K. Jain, “Corruption: A Review”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1, Concordia University, Juni 2008.
- Bedri Gencer, “Sovereignty and The Separation of Powers in John Locke”, *The European Legacy*, Vol. 15, No. 3, 2010.
- Bruce Ackerman, “The New Separation of Power”, *The Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, Januari 2000.
- Daniel Suryadarma, “How Corruption Diminishes The Effectiveness of Public Spending on Education in Indonesia”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 1, Australian National University, 2012.
- Eko Nurisman dan Risko Fitriano, “Analisis Hukum Terhadap Implikasi Perubahan Undang-Undang Tentang Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Komunitas Yustisia*, Vol. 4, No. 2, Universitas Pendidikan Ganesha, 2021.

- Fransiska Adelina, “Bentuk-Bentuk Korupsi Politik”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 1, Universitas Bung Karno, 2019.
- Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35, No. 3, Juli-September 2005.
- Hikmatus Syuraida, “Perkembangan Pemberantasan Korupsi di Indonesia Era Orde Lama Hingga Era Reformasi”, *Jurnal Pendidikan Sejarah*, Vol. 3, No. 2, Universitas Negeri Surabaya, Juli 2015.
- Idul Rishan, “Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen”, *Dialogia Juridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 10, No. 1, Universitas Kristen Maranatha, 2018.
- Indra Fatwa, dkk, “Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Era Reformasi Birokrasi”, *Literasi Hukum*, Vol. 6, No. 2, Universitas Tidar, 2022.
- Jin-Wook Choi, “Measuring The Performance of an Anticorruption Agency: The Case of The KPK in Indonesia”, *International Review of Public Administration*, Vol. 16, No. 3, Korea University, 2011.
- Jusmalia Oktaviani dan Teguh Puja Pramadya, “Model Negara Kekuasaan: Orde Baru dalam Tinjauan Pemikiran Hobbes dan Niccolo Machiavelli”, *Indonesian Perspective*, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2019.
- Kartika S. Wahyuningrum, dkk, “Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?”, *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 4, No. 2, Universitas Kristen Satya Wacana, 2020.
- Madaskolay Viktoris Dahoklory dan Muh Isra Bil Ali, “Menyoal Urgensi dan Prosedur Pembentukan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Perspektif*, Vol. 25, No. 2, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2020.

- M. Arsyad Sanusi, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juli 2009.
- Moh Rizaldi, "Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?", *Jurnal Logika*, Vol. 12, No. 1, Universitas Kuningan, 2021.
- Nehru Asyikin dan Adam Setiawan, "Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca Diterbitkannya Revisi Undang-Undang KPK", *Justitia: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 2020.
- N. W. Barber, "Prelude to The Separation of Powers", *Cambridge Law Journal*, Vol. 60, No. 1, Universitas Cambridge, Maret 2001.
- Paul M. Bator, "The Constitution as Architecture: Legislative and Administrative Courts under Article III", *Indiana Law Journal*, Vol. 65, No. 233, 1989.
- Rainaldy Valentino Kaligis, "Implikasi Hukum Atas Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK Terhadap Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Korupsi", *Lex Crimen*, Vol. IX, No. 1, Universitas Sam Ratulangi, 2020.
- Ribut Baidi, "Peluang dan Tantangan Penegakan Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum*, Vol. 1, No. 2, Universitas Trisakti, 2019.
- Rizki Ramadani, "Lembaga Negara Independen di Indonesia Dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020.
- Sarah Nur Annisa, "Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Perspektif Teori The New Separation of Power Bruce Ackerman", *Journal of Indonesian Law*, Vol. 2, No. 2, Desember 2021.

- Sekar Anggun Gading Pinilih, “Politik Hukum Kedudukan KPK Sebagai Lembaga Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 1, Universitas Diponegoro, 2020.
- Sharon Krause, “The Spirit of Separate Powers in Montesquieu”, *The Review of Politics*, Vol. 62, No. 2, 2000.
- Srinita, “Strategi Menihilkan Korupsi di Sektor Pendidikan dan Kesehatan”, *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, Vol. 12, No. 02, Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional, 2016.
- Suhaimi, “Problem Hukum dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum Normatif”, *Jurnal YUSTITIA*, Vol. 19, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Madura, Desember 2018.
- Syukron Jazuly, “Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 1, Juni 2015.
- Tigor Einstein dan Ahmad Ramzy, “Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *National Journal of Law*, Vol. 3, No. 2, Universitas Nasional, September 2020.
- Titon Slamet Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 1, Mahkamah Konstitusi, 2020.
- Wawan Heru Suyatmiko, “Memaknai Turunnya Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2020”, *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, Vol. 7, No. 1, Komisi Pemberantasan Korupsi, Juni 2021.

Zulfadli Barus, “Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Mei 2013.

### **Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan-Keputusan**

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Pengesahan Anggaran Dasar Korps Pegawai Republik Indonesia.

### **Konvensi Internasional**

United Nations Convention Against Corruption, 2003.

### **Putusan Pengadilan**

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIX/2021

### **Data Elektronik**

Ambaranie Nadia Kemala Movanita, “Jalan Panjang Revisi UU KPK, Ditolak Berkali-kali hingga Disahkan”, terdapat dalam

<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/16171491/jalan-panjang-revisi-uu-kpk-ditolak-berkali-kali-hingga-disahkan>, diakses pada 14 Desember 2022.

Black Law Dictionary, “Independent”, terdapat dalam

<https://thelawdictionary.org/independent/>, diakses pada 26 Mei 2022.

Chandra Gian Asmara, “JK Buka-bukaan Soal Alasan di Balik Pentingnya Revisi UU

KPK”, terdapat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190910214919-4-98499/jk-buka-bukaan-soal-alasan-di-balik-pentingnya-revisi-uu-kpk>, diakses pada 25 Mei 2022.

CegahKorupsi, “Korupsi”, terdapat dalam

<https://cegahkorupsi.wg.ugm.ac.id/index.php/2015-08-20-05-19-20/korupsi>, diakses pada 3 November 2022.

Cindy Mutia Annur, “Jumlah Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara (2004-

2021)”, terdapat dalam <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/10/kpk-sudah-tangani-1194-kasus-korupsi-mayoritas-penyuapan>, diakses pada 3 November 2022.

Dian Dewi Purnamasari, “ICW: Kinerja Penindakan KPK di Semester I-2022 Buruk”,

terdapat dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/20/icw-kinerja-penindakan-kpk-di-semester-i-2022-buruk>, diakses pada 5 Desember 2022.

Dwi Bowo Raharjo dan Muhammad Yasir, “Alasan Pemerintah Revisi UU KPK,

Moeldoko: KPK Bisa Hambat Investasi”, terdapat dalam

<https://www.suara.com/news/2019/09/23/230751/alasan-pemerintah-revisi-uu-kpk-moeldoko-kpk-bisa-hambat-investasi>, diakses pada 25 Mei 2022.

Gaudensius Suhardi, “Wadah Pegawai KPK Digantikan Korpri?”, terdapat dalam

[https://mediaindonesia.com/podiums/detail\\_podiums/2151-wadah-pegawai-kpk-digantikan-korpri](https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/2151-wadah-pegawai-kpk-digantikan-korpri), diakses pada 23 Desember 2022.

Hendrik Khoirul Muhid, “Kronologi Korupsi Bansos Juliari Batubara, Nomor 6 Vonis

Diringankan karena Dihujat”, terdapat dalam

<https://nasional.tempo.co/read/1619783/kronologi-korupsi-bansos-juliari-batubara-nomor-6-vonis-diringankan-karena-dihujat>, diakses pada 21 Desember 2022.

Idul Rishan, “Ketika KPK di Bawah Kekuasaan Presiden”, terdapat dalam

<https://koran.tempo.co/read/opini/447308/ketika-kpk-di-bawah-kuasa-presiden>, diakses pada 16 Desember 2022.

Indonesia Corruption Watch, “Siapa ICW”, terdapat dalam <https://antikorupsi.org/siapa-icw>,

diakses pada 5 Desember 2022.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Independen”, terdapat dalam

<https://kbbi.web.id/independen>, diakses pada 26 Mei 2022.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “lembaga”, terdapat dalam <https://kbbi.web.id/lembaga>,

diakses pada 11 November 2022.

Muhammad Taufiqurrahman, “Pemerintah Ingin Revisi UU untuk Kuatkan Peran dan

Fungsi KPK”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3609817/pemerintah-ingin-revisi-uu-untuk-kuatkan-peran-dan-fungsi-kpk>, diakses pada 20 Desember 2022.

Muhammad Zulfikar, “Pakar Nilai Alih Status Pegawai KPK Jadi ASN Hal Yang

Wajar”, terdapat dalam <https://www.antaraneews.com/berita/2140666/pakar-nilai-alih-status-pegawai-kpk-jadi-asn-hal-yang-wajar>, diakses pada 16 Desember 2022.

Nur Azizah Rizki Astuti, “MenPAN Ungkap Alasan Pemerintah Ngotot Ingin Pegawai KPK Jadi ASN”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4709781/menpan-ungkap-alasan-pemerintah-ngotot-ingin-pegawai-kpk-jadi-asn>, diakses pada 15 Desember 2022.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, “Tolak Revisi UU KPK”, terdapat dalam <https://pshk.or.id/blog-id/tolak-revisi-uu-kpk/>, diakses pada 14 Desember 2022.

Salmah Muslimah, “Begini Upaya DPR Merevisi UU KPK Sejak 2010 Hingga 2016”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3132724/begini-upaya-dpr-merevisi-uu-kpk-sejak-2010-hingga-2016>, diakses pada 14 Desember 2022.

Transparency International, “Indonesia Corruption Perceptions Index”, terdapat dalam <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/idn>, diakses pada 1 November 2022.

## **Makalah**

Jon Hadi Pakpahan. 2017. *Upaya Pemberantasan Korupsi Pada Masa Orde Baru (1967-1983)*. Skripsi. Tidak Diterbitkan. Fakultas Ilmu Budaya. Universitas Diponegoro. Semarang.

Ade Yusroni Rifqi. 2021. *Eksistensi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Tugas dan Wewenang Lembaga KPK Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam*. Skripsi. Tidak Diterbitkan. Fakultas Syariah dan Hukum. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

Muhammad Addres Akmaluddin. 2022. *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. Tidak  
Diterbitkan. Fakultas Hukum. Universitas Islam Indonesia.

### **Sumber Lain**

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

Wawancara dengan Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., Pakar Hukum Administrasi Negara,  
Fakultas Hukum UII. Yogyakarta, Rabu, 18 Januari 2023.

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI



FAKULTAS  
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584  
T. (0274) 7070222  
E. fh@uii.ac.id  
W. law.uii.ac.id

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 78/Perpus-S1/20/H/III/2023

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**  
NIK : **961002136**  
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Muhammad Rafi Fakhriananda  
No Mahasiswa : 18410378  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KPK  
TENTANG ALIH STATUS PEGAWAI KPK MENJADI ASN  
TERHADAP INDEPENDENSI KPK

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 25 Maret 2023 M  
3 Ramadhan 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII



Joko Santosa, A.Md.