

**KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI  
SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**TESIS**



**OLEH :**

**Nama Mahasiswa : Kholiq Hadi Rohman, S.H**  
**NIM : 20912029**  
**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI  
SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**TESIS**



Oleh :

Nama Mahasiswa : Kholiq Hadi Rohman, S.H  
NIM : 20912029  
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI  
SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Kholiq Hadi Rohman, S.H  
NIM : 20912029  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Sidang Ujian Akhir Tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 16 Januari 2024

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Universita Islam Indonesia



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.



**HALAMAN PENGESAHAN**

**KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI  
SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Kholiq Hadi Rohman, S.H  
NIM : 20912029  
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS pada tanggal 11 Januari 2024

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 16 Januari 2024

Penguji

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 16 Januari 2024

Penguji

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., MH

Yogyakarta, 16 Januari 2024

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

ꦲꦁꦭꦫꦫꦱꦶꦭꦶꦁꦧꦚꦸꦁꦁꦺꦭꦶꦁꦲꦤꦁꦶꦁꦺꦴꦫꦏꦺꦭꦶꦏꦺꦴꦭꦏꦏꦗꦚꦪ

*Anglaras ilining banyu angeli, ananging ora keli.*  
(serat Lokajaya)

### PERSEMBAHAN

*Karya ini saya persembahkan untuk Bangsa dan Negara  
Kesatuan Republik Indonesia*

الجمعة الإسلامية الأندلسية



## PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Kholiq Hadi Rohman, S.H  
NIM : 20912029

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul:

### **KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana 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 kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

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

Yogyakarta, 3 Januari 2024



*Kholiq Hadi Rohman*  
Kholiq Hadi Rohman, S.H.

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur hanya milik Gusti Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada hamba-Nya. Shalawat beserta salam senantiasa disampaikan kepada Kanjeng Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan umatnya hingga akhir zaman. Atas izin Gusti Allah SWT, Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dengan berjudul: “Konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Konstitusi Dalam Undang-Undang Dasar 1945”.

Karya sederhana ini bertujuan untuk melengkapi *khazanah* ilmu hukum tata negara, khususnya persoalan yang berkaitan dengan ilmu hukum kelembagaan negara, ilmu hukum pemberantasan korupsi, ilmu hukum konstitusi dan kajian ilmu hukum. Dengan segala hormat Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Gusti Allah Tuhan Yang Maha Esa.
2. Ibunda Mamanah dan Ayahanda Maskun. Keduanya adalah orang tua Penulis yang selalu memberikan do'a dan restu nya, mengorbankan setiap detik dalam hidupnya untuk memberikan semangat, dukungan dan motivasi sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
3. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, serta Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibunda Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibunda Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum., selaku dosen pembimbing tesis penulis, yang berkenan untuk mencurahkan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan yang konstruktif dalam menyelesaikan tesis serta menjadi inspirasi bagi penulis untuk terus mendalami kajian ilmu hukum khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara.
6. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
7. Pihak staff dan pegawai di lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis.
8. Yang tercinta, keluarga dan kerabat yang senantiasa memberikan dukungan serta semangat kepada Penulis untuk dapat menjalani dan menyelesaikan masa studi program Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia.

9. Yang tercinta, seluruh pengurus Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMAMAH) Periode 2021 yang telah memberikan pengalaman dan kebersamaan yang luar.
10. Seluruh kawan-kawan dari MH-45 yang telah memberikan pengalaman dan kebersamaan yang luar biasa dalam menjalani masa studi S2 penulis.
11. Semua pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dalam penulisan karya ini, penulis menyadari bahwa terdapat kekeliruan karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapatkan kritik, saran serta masukan yang konstruktif guna perbaikan karya ini. Semoga penulisan karya ini di ridhai oleh Gusti Allah SWT, serta dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis.

Aamiin.

Yogyakarta, 3 Januari 2024



Kholiq Hadi Rohman, S.H.

الجمعة الإسلامية الأندلسية



## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xiv
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>19</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>19</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>20</b>
<b>E. Orisinalitas Penelitian.....</b>	<b>20</b>
<b>F. Teori atau Doktrin.....</b>	<b>25</b>
1. Konstitusi dan Konstitusionalisme.....	25
2. Politik Hukum.....	29
3. Komisi Negara.....	32
4. Pemberantasan Korupsi.....	34
<b>G. Metode Penelitian.....</b>	<b>39</b>
1. Jenis Penelitian.....	39
2. Objek Penelitian.....	39
3. Pendekatan Penelitian.....	39
4. Bahan Hukum.....	41
5. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	43
6. Pengelolaan Bahan Hukum.....	43

7. Analisa Bahan Hukum.....	44
<b>H. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>44</b>
<b>BAB II</b>	
<b>KAJIAN TEORITIS KONSTITUSI, LEMBAGA NEGARA, KOMISI NEGARA DAN PEMBERANTASAN KORUPSI.....</b>	<b>46</b>
<b>A. KONSTITUSI DAN KONSTITUSIONALISME.....</b>	<b>46</b>
1. Pengertian Konstitusi.....	46
2. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi.....	49
3. Perubahan Konstitusi.....	51
4. Supremasi Konstitusi.....	56
5. Konstitusionalisme.....	57
<b>B. LEMBAGA NEGARA DAN KOMISI NEGARA.....</b>	<b>60</b>
1. Pengertian Lembaga Negara.....	60
2. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945.....	63
3. Lembaga Negara Sesudah Amandemen UUD 1945.....	64
4. Klasifikasi Lembaga Negara Berdasarkan Dasar Hukum.....	68
5. Komisi Negara.....	73
<b>C. KORUPSI DAN PEMBERANTASAN KORUPSI.....</b>	<b>89</b>
1. Pengertian Korupsi.....	89
2. Sebab dan Akibat Korupsi.....	91
3. Korupsi Sebagai Tindak Pidana Khusus.....	92
4. Konsep Pemberantasan Korupsi.....	96
<b>D. POLITIK HUKUM.....</b>	<b>102</b>
1. Rumusan Makna Politik Hukum.....	102
2. Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara.....	105

<b>BAB III</b>	
<b>ANALISIS.....</b>	<b>109</b>
<b>A. KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945.....</b>	<b>109</b>
1. Komisi Pemberantasan Korupsi Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang.....	109
a. Komisi Pemberantasan Korupsi Sebelum Perubahan.....	109
b. Komisi Pemberantasan Korupsi Sesudah Perubahan.....	122
2. Legalitas Ganda Status Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Ketatanegaraan Indonesia.....	129
a) KPK Sebagai Lembaga Independen.....	131
b) KPK Sebagai Lembaga Eksekutif Independen.....	135
3. Perbandingan Lembaga Anti Korupsi Di Berbagai Negara.....	142
a. Komisi Pemberantasan Korupsi Australia.....	145
1) Persamaan Tugas dan Kewenangan ICAC <i>New South Wales</i> Australia dengan KPK Indonesia.....	145
2) Perbedaan Tugas dan Kewenangan ICAC <i>New South Wales</i> Australia dan Kewenangan KPK Indonesia.....	147
b. Komisi Pemberantasan Korupsi Hongkong.....	150
1) Persamaan Tugas dan Kewenangan ICAC/ <i>Independent Commission Against Corruption</i> Hongkong dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.....	150

2) Perbedaan Tugas dan Kewenangan ICAC/ <i>Independent Commission Against Corruption</i> Hongkong dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.....	151
c. Komisi Pemberantasan Korupsi Malaysia.....	156
1) Persamaan Tugas dan Kewenangan Badan Pencegah Rasuah/BPR Malaysia dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.....	156
2) Perbedaan Tugas dan Kewenangan Badan Pencegah Rasuah/BPR Malaysia dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.....	159
d. Komisi Pemberantasan Korupsi Singapura.....	162
1) Persamaan Tugas dan Wewenang CPIB/ <i>Corrupt Practices Investigation Bureau</i> Singapura dengan KPK Indonesia.....	163
2) Perbedaan Tugas dan Wewenang CPIB/ <i>Corrupt Practices Investigation Bureau</i> Singapura dengan KPK Indonesia.....	166
e. Komisi Pemberantasan Korupsi Thailand.....	169
1) Persamaan Tugas dan Kewenangan NCCC/ <i>Nation Counter Corruption Commission</i> Thailand dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.....	171

2) Perbedaan Tugas dan Kewenangan NCCC/ <i>Nation Counter Corruption Commission</i> Thailand dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.....	173
4. Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Di Indonesia Dihubungkan Dengan Pengesahan (Ratifikasi) Konvensi PBB Anti Korupsi.....	180
<b>B. URGENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945.....</b>	<b>188</b>
1. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Konstitusi Dalam UUD 1945.....	188
2. Politik Hukum Konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Konstitusi Dalam UUD 1945.....	195
3. Implikasi Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Konstitusi Dalam UUD 1945.....	203
<b>BAB IV</b>	
<b>PENUTUP.....</b>	<b>214</b>
A. KESIMPULAN.....	214
B. SARAN.....	215
Daftar Pustaka.....	217



### Abstrak

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang memiliki tugas khusus berdasarkan UUD 1945 dalam melakukan pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun dalam praktiknya lembaga seperti KPK seringkali mengalami pelemahan baik dari dalam maupun luar institusional. Atas dasar inilah praktik pemberantasan korupsi di Indonesia tidak berjalan secara maksimal, sehingga di perlukan ide terobosan pembaharuan dalam mengatur kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam penelitian ini terdapat dua rumuan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, *pertama*, mengapa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi meletakkan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bagaian daripada kekuasaan Eksekutif? *Kedua*, apa urgensi konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945? Jenis penelitian yang digunakan adalah menggunakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yakni semua aturan hukum yang berkaitan dengan konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 dan bahan hukum sekunder berupa jurnal, buku, dan karya ilmiah terkait. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh dengan metode studi pustaka dan analisa secara deskriptif-kualitatif. Adapun hasil daripada penelitian ini menunjukkan, *pertama*, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 hasil perubahan yang meletakkan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai kekuasaan eksekutif adalah upaya untuk menormalisasi tata konstitusional sesuai dengan doktrin *trias politica* selama ini di terapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang membagi cabang kekuasaan menjadi tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Meskipun undang-undang KPK hasil revisi kedua masih memiliki perdebatan secara akademik maupun perdebatan secara yuridis. Alasan Pemerintah dan lembaga pembuat undang-undang meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai cabang kekuasaan eksekutif adalah untuk mencegah adanya potensial yang melahirkan kewenangan absolute dalam suatu lembaga negara. *Kedua*, urgensitas meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ Konstitusi dalam UUD 1945 akan memberikan jaminan bahwa: *Pertama*, terciptanya keadilan atas hukum pemberantasan korupsi, kepastian atas hukum kedudukan KPK sebagai lembaga pemberantasan korupsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan kemanfaatan atas hukum Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *the guardian of constitutions from dangers of corruption*. *Kedua*, kedudukan KPK tidak mudah untuk di intervensi, tidak mudah untuk di lemahkan dan/atau bahkan di bubarkan oleh penguasa yang tidak memiliki semangat anti korupsi. *Ketiga*, untuk menjimin kerja-kerja KPK dengan lancar tanpa adanya krikil-krikil penghambat semangat anti korupsi. *Keempat*, dibutuhkan *political will* atau komitmen dukungan bersama antara pemerintah dan pembuat peraturan perundang-undangan untuk menjadikan KPK sebagai lembaga anti korupsi berdasarkan UUD 1945.

**Kata Kunci : Komisi Pemberantasan Korupsi, Korupsi, Konstitusi, UUD 1945.**

## A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi hukum di Indonesia tidak terlepas dan akan tumbuh berkembang dengan nilai budaya dan struktur sosial yang melingkupinya. Di era globalisasi, hukum Indonesia dan perangkat undang-undang yang menyangkut tentang korupsi akan berinteraksi dengan apa yang diistilahkan oleh Muladi, dengan sebutan *global orientation* dalam kaitannya dengan hukum *human right in the administration of justice* yang salah satu instrumennya adalah *code of conduct for law enforcement official*.<sup>1</sup>

Korupsi merupakan permasalahan serius dan tergolong sebagai “*extra ordinary crime*” yang dapat memberikan dampak negatif terhadap stabilitas negara, keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial ekonomi, dan juga politik, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas. Oleh karena itu, korupsi adalah dianggap suatu ancaman terhadap cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur, sehingga dalam penanganan pemberantasannya diperlukan penanganan extra.<sup>2</sup>

Secara terminologi korupsi berasal dari kata “*corruptio*” dalam bahasa latin yang berarti kerusakan atau kebusukan, dan dipakai pula untuk menunjuk suatu keadaan atau perbuatan yang busuk.<sup>3</sup> Dalam bahasa Cina korupsi disebut

---

<sup>1</sup> Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 31-32.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 90.

<sup>3</sup> Elwi Danil, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 3.

sebagai “*Tan Wu*” yang berarti ketidaksucian dan tamak, sedangkan orang Siam menamakannya dengan istilah “*gin muang*” yang artinya menggerogoti negara.<sup>4</sup>

Tingkat kerawanan kejahatan korupsi di Indonesia yang pernah dimuat dalam majalah *Der Spiegel* edisi Juli Tahun 1995 dan majalah *Fortune* edisi Agustus pada tahun 1995, menyebutkan dimana peringkat terburuk di dunia hampir sama dengan korupsi di RRC.<sup>5</sup> Selanjutnya pada Tahun 2005, menurut data dari *Pacific Economic and Consultancy*, Indonesia menempati urutan pertama sebagai negara terkorup di Asia.<sup>6</sup> Dewasa ini hasil data yang baru di rilis oleh *Transparency Internasional*, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Indonesia Tahun 2021 menempati posisi 96 dari 180 negara.<sup>7</sup> Metode perhitungan yang digunakan dari survey ini adalah menggunakan skala angka 0-100 untuk negara yang memiliki kasus korupsi tertinggi. Artinya, Indonesia menempati renking ke-38 kasus korupsi di berbagai negara.

Persoalan korupsi menjadi penyebab timbulnya kerusakan mental aparat, kesenjangan sosial, ekonomi, budaya, krisis kewibawaan dan rusaknya solidaritas bangsa dan negara. Sejarah mencatat bahwa *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) yang telah berdiri hampir selama dua abad dibubarkan akibat persoalan korupsi yang merajalela pada saat itu. Organisasi dagang terbesar dunia tersebut dibubarkan tepatnya pada 31 Desember 1799 salah satu alasannya adalah persoalan

---

<sup>4</sup> Artidjo Alkostar, *Op.cit*, hlm. 61.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> KPK, *Memahami Untuk Membasmi*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006), hlm. 1.

<sup>7</sup> Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2021, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/26/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-naik-1-poin-jadi-38-pada-2021>, di akses pada 9 Agustus 2022.

korupsi.<sup>8</sup> Maka tidak heran jika ada salah satu negara di era modern sekarang akan mengalami kegagalan lantaran kasus korupsi yang sudah merajalela seperti Venezuela, Argentina, atau negara di Afrika.<sup>9</sup>

Pada masa Orde Baru praktik korupsi di Indonesia di sebabkan tidak terlalu banyak kontrol sosial terhadap kekuasaan atau kalau pun ada akan segera dimatikan oleh penguasa dengan berbagai macam cara. Bahkan kalau menyangkut kelompok masyarakat yang kritis akan diancam, diintimidasi, dan digiring melalui pengadilan kalau sudah bersinggungan dengan kekuasaan Presiden Soeharto dan kelompoknya. Hal ini dibuktikan oleh Mochtar Lubis yang kala itu sebagai pemimpin redaksi dengan memberikan atensi serius mengungkap kasus korupsi dan diikuti dengan topik-topiknya yang akurat menyoroti kasus korupsi.<sup>10</sup> Terkait hal tersebut, Tim Lindsey (2002) secara sinis menyebut korupsi di zaman Orde Baru ini telah menjadi sistem yang justru menjalankan negara, meskipun secara informal.<sup>11</sup>

Isu korupsi selalu menjadi *highlight* hampir di semua negara, hal ini disebabkan oleh tiga poin penting yaitu: *Pertama*, korupsi menyangkut uang rakyat

---

<sup>8</sup> Hendri F. Isnaeni, “VOC Bubar karena Korupsi”, <https://historia.id/ekonomi/articles/voc-bubar-karena-korupsi-PRx71/page/1>, diakses pada 30 Februari 2021. Lihat juga: Trisna Wulandari, “5 Penyebab Keruntuhan VOC, Apa Betul Utamanya karena Korupsi?”, <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5841239/5-penyebab-keruntuhan-voc-apa-betul-utamanya-karena-korupsi>, di akses pada 06 Desember 2021.

<sup>9</sup> Dero Iqbal Mahendra, *Banyak Negara Gagal karena Korupsi*, Media Indonesia, 2017. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/136175/banyak-negara-gagal-karena-korupsi> di akses pada 02 Maret 2022. Lihat juga: <https://nasional.tempo.co/read/1041699/jk-jangan-korupsi-agar-indonesia-tidak-jadi-negara-gagal/full&view=ok>, di akses pada 02 Maret 2022.

<sup>10</sup> Artidjo Alkostar, *Op. cit.*, hlm. 61.

<sup>11</sup> Tim Lindsey, *History Always Repeats? Corruption, Culture, and Asian Values*, on Tim Lindsey and Howard Dick, *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, (London: Routledge, 2002), hlm. 14-16.

atau uang negara yang harus digunakan sesuai kehendak rakyat atau peraturan perundang-undangan yang dibuat negara. *Kedua*, korupsi adalah penyakit masyarakat yang menghancurkan sebuah negara bila tidak segera dibendung. *Ketiga*, korupsi melibatkan orang-orang yang seharusnya menjadi panutan masyarakat.<sup>12</sup> Oleh karenanya perilaku korupsi merupakan tindakan yang sangat merugikan negara yang mengakibatkan melambatnya pertumbuhan ekonomi di suatu negara, menurunnya investasi, meningkatnya kemiskinan, meningkatnya ketimpangan pendapatan.<sup>13</sup> Bahkan hasil daripada penelitian yang dilakukan Mak Arvin dan Byron Law (2014) menyatakan bahwa korupsi dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat di suatu negara.<sup>14</sup>

Salah satu ciri negara maju adalah dapat diukur dari tingkat korupsi yang cenderung rendah, berbeda dengan negara sedang berkembang yang belum memiliki sistem kelembagaan yang baik sehingga tingkat korupsi biasanya cenderung relatif tinggi dibandingkan di negara-negara maju. Daripada hal yang demikian itu dapat dikatakan bahwa bahaya korupsi adalah dapat menghancurkan sendi-sendi negara, pemerintah dan masyarakat. Tidaklah berlebihan jika penulis mengutip pendapat Kofi A. Annan mantan Sekjen PBB, yang menggambarkan dampak korupsi sebagai berikut :<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Rifyal Ka'bah, "Korupsi di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 37, No. 1, (Januari-Maret 2007), hlm. 79-79.

<sup>13</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, "Kerugian Negara Akibat Korupsi di Indonesia", <https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/ekonomi-bisnis/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia>, di akses pada 01 Februari 2021.

<sup>14</sup> Mak Arvin, Byron Lew, "Does Income Matter In The Happiness-Corruption Relationship?", *Journal of Economic Studies*, Vol. 41 No. 3, (6 Mei 2014), hlm 469-490.

<sup>15</sup> Cegah Korupsi, <http://cegahkorupsi.wg.ugm.ac.id/index.php/fakta-korupsi/2-uncategorised>, di akses pada 02 Maret 2021.



*“korupsi ibarat penyakit menular yang menjalar pelan namun mematikan, menciptakan kerusakan yang sangat luas di masyarakat. Korupsi merusak demokrasi dan supremasi hukum, mendorong pelanggaran terhadap hak asasi manusia, mendistorsi perekonomian, menurunkan kualitas kehidupan dan memungkinkan organisasi criminal, terorisme dan berbagai ancaman terhadap keamanan untuk berkembang”*

Sisi lain korupsi juga dapat melemahkan aspek daripada kelembagaan negara. North (1990) mendefinisikan aspek kelembagaan sebagai aturan main yang berkembang di suatu masyarakat secara manusiawi agar terbentuk interaksi yang kondusif antar masyarakat. pembangunan kelembagaan bertujuan untuk menekan biaya transaksi, sehingga transaksi antar masyarakat meningkat, perekonomian negara semakin kompetitif dan roda perekonomian akan menjadi efisien.<sup>16</sup> Namun demikian, korupsi justru menciptakan dampak pelemahan kelembagaan sehingga biaya transaksi cenderung meningkat sejalan dengan maraknya kasus korupsi. pada gilirannya, ketika korupsi marak di suatu negara, daya saing negara tersebut akan mengalami kemunduran dan pada akhirnya menurunkan kesejahteraan masyarakat di negara tersebut.<sup>17</sup>

Korupsi adalah suatu ancaman yang sangat membahayakan bagi setiap negara. Di Indonesia sendiri upaya pemberantasan korupsi telah dilakukan sejak terdahulu oleh pendiri bangsa ini. Hal ini dilakukan karena agar tercapainya cita-cita luhur bangsa ini yang terbebas dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Supremasi hukum dalam melawan korupsi telah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 28

---

<sup>16</sup> Taufiq Rohman, Hamidah, “Deteksi Fraud: Qua Vadis Pengadilan Internal Pemerintah”, *Behavioral Accounting Journal*, Vol. 2, No.1, (Juni 2019), hlm. 2.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>18</sup>

Seakan tidak ada matinya, kasus korupsi di Indonesia setiap tahunnya telah mengalami peningkatan yang signifikan seakan telah menggurita di kalangan elit politik bangsa ini. Pada September 2018, Indonesia dihebohkan dengan kasus korupsi yang menjerat hampir semua wakil rakyat di Kota Malang, Jawa Timur. Sebanyak 41 dari 45 anggota DPRD Kota Malang ditetapkan tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dalam kasus dugaan suap pembahasan APBD-P Pemkot Malang Tahun Anggaran 2015.<sup>19</sup> Gurita korupsi menjadi persoalan paling krusial Indonesia memasuki abad ke-21. Bukan saja korupsi terhadap uang, jabatan, dan kekuasaan, tetapi juga sampai para korupsi agama dan hati nurani. Korupsi tak lagi bersifat struktural, tetapi sudah bersifat endemik, mengakar kuat dalam hati nurani terdalam.<sup>20</sup>

Bagaikan jamur di musim hujan, pertumbuhan kasus korupsi di Indonesia semakin membludak dan seolah-olah tidak mampu lagi untuk di tangani dengan cara yang biasa-biasa saja. Hasil data korupsi sejak tahun 2015-2020 menunjukkan

---

<sup>18</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 alinea ke 3.

<sup>19</sup> Kasus DPRD Kota Malang, Korupsi Massal yang Mengkhawatirkan, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/04/08512451/kasus-dprd-kota-malang-korupsi-massal-yang-mengkhawatirkan?page=all>, diakses pada 3 Maret 2022.

<sup>20</sup> Gurita Korupsi Dalam Sebuah Novel, <https://sains.kompas.com/read/2011/03/29/20033399/gurita-korupsi-dalam-sebuah-novel>, diakses pada 03 Maret 2022.

peningkatan yang begitu signifikan. Berdasarkan data yang dirilis oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), jumlah kasus korupsi di Indonesia mencapai 2.777 kasus, dengan jumlah tersangka sebanyak 6.065. Adapun total kerugian yang dialami oleh negara sebesar Rp 43,619 Miliar.<sup>21</sup> Rata-rata hampir dari kasus korupsi yang terjadi di Indonesia pelaku yang ditetapkan sebagai tersangka sebanyak 1.000 tersangka setiap tahunnya. Jika hal ini tidak dilakukan penanganan dengan serius tidak menutup kemungkinan Indonesia akan mengalami kegagalan dalam mengelola negara seperti di negara-negara seperti Venezuela, Argentina, dan Afrika.

Pendirian *anti-corruption agency* di berbagai negara sejatinya untuk mengatasi masalah korupsi merupakan tren dunia.<sup>22</sup> Hal ini terjadi karena korupsi telah menjadi fenomena global, sehingga demikian juga usaha perlawanan terhadap korupsi.<sup>23</sup> Sementara itu di Indonesia, pembentukan lembaga anti rasuah yang dibentuk seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melihat loyonya fungsi daripada lembaga kejaksaan dan fungsi dari lembaga kepolisian dalam kinerjanya tidak memperlihatkan hasil yang mengembirakan. Hal ini dapat dibuktikan di dalam konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 maupun di dalam penjelasannya menyebutkan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah sebagai *trigger mechanism*. Alasan ini ditujukan supaya Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara yang independen berbeda dengan kepolisian dan

---

<sup>21</sup> <https://antikorupsi.org/id>, di akses pada 03 Maret 2022.

<sup>22</sup> Patrick Meagher, "Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality", *The Journal of Policy Reform*, Vol.8, No.1, (2005), hlm. 69. Lihat: Zainal Arifin Mochtar, "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 2, (Juni 2021), hlm. 323.

<sup>23</sup> *Ibid.*

kejaksaan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.<sup>24</sup> Hal ini ditegaskan didalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007 yang berbunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari intervensi kekuasaan manapun (*legislatif, eksekutif, yudikatif maupun independence agency lainnya*)”.<sup>25</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 hasil ratifikasi dari Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi atau *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) memberikan standar untuk masing-masing dari negara guna membentuk independensi terhadap lembaga antikorupsi.<sup>26</sup> Hal ini kemudian di amini oleh UNODC yang memberikan petunjuk teknis terkait independensi terhadap lembaga antikorupsi.<sup>27</sup> Akan tetapi kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia sendiri masih begitu banyak menuai perdebatan di kalangan para sarjana hukum pada tataran teoritis terkait status kelembagaan dan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan. Perdebatan ini dimulai dari mempertanyakan *Pertama*, apakah keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi bagian dari rumpun eksekutif. *Kedua*, apakah Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bagian tersendiri di luar cabang kekuasaan konvensional (eksekutif, legislatif, yudikatif) sebagai lembaga independen. Dalam hal ini, mengutip dari putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa “Komisi independen yang lahir ini memang merupakan sebuah konsekuensi logis

---

<sup>24</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit*, hlm. 323.

<sup>25</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, hlm. 18.

<sup>26</sup> Pasal 6 dan Pasal 36 *United National Convention Against Corruption*.

<sup>27</sup> UNODC, *Technical Guide to The Nations Convention Against Corruption*, 2009.

dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip checks and balances untuk kepentingan yang lebih besar”.<sup>28</sup>

Pembedaan lembaga negara berdasarkan peraturan yang menjadi dasar pembentukannya sebetulnya tidak bertentangan dengan definisi konseptual dari keberadaan alat-alat kelengkapan negara, asalkan lembaga-lembaga tersebut memang membentuk suatu kesatuan proses dalam menjalankan fungsi pemerintahan negara. Menjadi masalah ketika kemudian lembaga-lembaga yang mengklaim diri sebagai lembaga negara memiliki fungsi atau kewenangan yang saling tumpang tindih atau bahkan berpotensi menimbulkan konflik.<sup>29</sup>

Dari hal inilah, Jellineck kemudian membagi lembaga negara menjadi dua golongan besar, *unmittelbarorgan* (alat perlengkapan negara langsung) dan *mittelbareorgan* (alat perlengkapan negara tidak langsung). Adapun pembagian ini didasarkan pada sumber pengaturannya di konstitusi. organ-organ langsung menjadi penentu keberadaan negara yang tanpanya negara menjadi tidak ada. Sedangkan organ negara tidak langsung keberadaannya bergantung pada organ negara yang langsung.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003. hlm. 21-22.

<sup>29</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: KRHN, 2005), hlm. 38

<sup>30</sup> Meskipun untuk hal ini, ada juga yang menyebutkan bahwa perbedaan peristilahan ini merupakan bentuk ketidakkonsistennan pembentuk UUD, karena melanggar asas *duidlijke terminologien* yang mengarah pada tujuannya teknis perumusan dan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan suatu istilah untuk hal atau maksud yang sama. Lihat: Machmud Aziz, “Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, 2004, hlm. 17.



Gonjang-ganjing perdebatan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia terjadi pasca perubahan undang-undang kedua,<sup>31</sup> kemudian banyak para ahli yang menilai bahwa memang telah terjadi upaya-upaya pelemahan terhadap lembaga anti rasuah tersebut.<sup>32</sup> Prahara upaya pelemahan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi tercatat bermula sejak lembaga anti rasuah tersebut dengan kewenangan yang dimilikinya menyentuh sejumlah aktor-aktor politik Senayan dan figur sentral sejumlah partai politik. Sehingga keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi seolah-olah menjadi dan diposisikan sebagai musuh bersama.<sup>33</sup> Hal ini berlanjut hingga lembaga anti rasuah ini tidak sedikit mengalami gangguan baik dari segi “eksternal” yang berpotensi menurunkan laju upaya memberantas korupsi. Sementara gangguan secara “internal” terjadi intimidasi terhadap para pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.<sup>34</sup> Padahal keberadaan

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang KPK.

<sup>32</sup> Upaya Pelemahan KPK Terus Berlanjut, <https://www.uui.ac.id/upaya-pelemahan-kpk-terus-berlanjut>, Budi Santoso menjelaskan, upaya pelemahan KPK ini sudah didesain dengan sedemikian rupa, mulai dari regulasinya terkait RUU KPK, Sampai akhir pengesahannya KPK tidak diberikan draft asli serta tidak juga diberi kesempatan untuk mengikuti rapat terkait pembahasan ini. Padahal, KPK ini kan merupakan institusi yang sangat berkaitan dengan RUU KPK ini, karena mereka yang akan melaksanakan ketentuan dari undang-undangnya, tapi malah tidak dilibatkan sama sekali.

<sup>33</sup> Saldi Isra, *Hukum Yang Terabaikan*, (Jakarta: Kompas, 2016), hlm. 27. Lihat: <https://antikorupsi.org/id/article/revisi-uu-kpk-sarat-dugaan-konflik-kepentingan>, Dalam catatan ICW, 23 anggota DPR RI masa bakti 2014-2019 telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Keseluruhan anggota DPR tersebut pun berasal dari ragam partai politik. Berikut rinciannya: Partai Golkar: 8 orang. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan: 3 orang. Partai Amanat Nasional: 3 orang. Partai Demokrat: 3 orang. Partai Hanura: 2 orang. Partai Kebangkitan Bangsa: 1 orang. Partai Persatuan Pembangunan: 1 orang. Partai Nasdem: 1 orang. Partai Keadilan Sejahtera: 1 orang.

<sup>34</sup> Pelemahan eksternal yang dimaksud penulis adalah revisi UU KPK. Sementara pelemahan secara internal adalah kasus Novel Baswedan, baca: [4 Tahun Kasus Penyiraman Air Keras Novel Baswedan dan Misteri Sang Dalang \(kompas.com\)](https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/834-mencari-keadilan-pada-peringatan-duatahunnovel), <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/834-mencari-keadilan-pada-peringatan-duatahunnovel>, [Baca Juga https://antikorupsi.org/id/article/revisi-uu-kpk-sarat-dugaan-konflik-kepentingan](https://antikorupsi.org/id/article/revisi-uu-kpk-sarat-dugaan-konflik-kepentingan) di akses pada 03 Maret 2022.

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah sebagai lembaga negara yang memiliki peran yang sangat urgen di era korupsi yang merajalela saat ini.

Puncak perdebatan mengenai status kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi menemui puncaknya adalah setelah revisi kedua terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.<sup>35</sup> Perdebatan-perdebatan tersebut dinilai berdasarkan pada fungsi kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi yang menjalankan fungsi *quasi executive* dan sekaligus menjalankan fungsi *quasi judicial* yang selanjutnya apakah Komisi Pemberantasan Korupsi dapat dikategorikan sebagai lembaga independen ataukah sebagai lembaga yang menjadi cabang dari kekuasaan eksekutif. Jika ditelisik berdasarkan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, didalam putusan MK secara tegas mengklasifikasi kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Akan tetapi terjadi kontradiktif (*contradictio in terminis*) apabila dibandingkan dengan beberapa Putusan MK seperti, Putusan Nomor 012-016/PUU- IV/2006, Putusan MK Nomor 19/PUU-V/2007, Putusan MK Nomor 37- 39/PUU-VIII/2010, dan Putusan MK Nomor 05/PUU-IX/2011. Dalam keempat putusan tersebut secara tegas mengatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga independen yang bukan berada di ranah eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>36</sup> Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh mantan ketua hakim Mahkamah Konstitusi Mahfud MD, yang

---

<sup>35</sup> Lihat perbandingan antara Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>36</sup> Asrizal, Sobirin Malian, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap Kedudukan KPK sebagai Lembaga Negara Independen", *Legal Perspective*, Vol.01, Issue 02, (2021), hlm. 132-133.

menegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah bertentangan dengan putusan yang sebelumnya.<sup>37</sup>

Analisis mengenai konstusionalitas pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi memiliki beberapa urgensi melihat dominasi kekuatan politik di rezim pemerintahan Jokowi-Ma'ruf saat ini tidak menutup kemungkinan untuk membubarkan lembaga anti rasuah sekalipun. Secara teoritis, hukum adalah produk dari politik. Revisi terhadap Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi adalah salah satu bukti empiris bahwa dominasi kekuatan politik cenderung lebih gemuk dibandingkan semangat pemberantasan korupsi di rezim ini. Proses legislasi yang dilakukan secara kasat-kusut menjadi bukti bahwa para elit politik tidak memiliki semangat pemberantasan korupsi di negeri ini.<sup>38</sup> Pasalnya dalam revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi tersebut telah mengabaikan Pasal 5 dan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang seyogyanya menjadi batu pijakan atas segala pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi tersebut ternyata tidak masuk kedalam 55 rancangan undang-undang dalam program legislasi prioritas di tahun 2019.

---

<sup>37</sup>Mahfud MD: Putusan MK soal Angket KPK bertentangan dengan 4 sebelumnya, <https://nasional.kontan.co.id/news/mahfud-md-putusan-mk-soal-angket-kpk-bertentangan-dengan-4-sebelumnya> di akses pada 03 Maret 2022.

<sup>38</sup>Begini Seharusnya Proses Legislasi Revisi UU KPK Kata Mahfud MD, <https://nasional.tempo.co/read/745357/begini-cara-memperkuat-kpk-menurut-mahfud-md>, diakses pada 03 Maret 2022.

Pembahasan konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi bukan saja persoalan terkait konstitusional atau inkonstitusional suatu lembaga negara ketika diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jika dilakukan penelusuran kepustakaan (*library research*) terhadap kata konstitusional dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai “bersangkutan dengan konstitusi, sesuai dengan konstitusi, atau diatur oleh konstitusi suatu negara”. Sementara kata inkonstitusional diartikan sebagai “tidak berdasarkan konstitusi atau undang-undang dasar, bertentangan dengan (melanggar) undang-undang dasar”. Jauh daripada itu, pembahasan didalam penelitian ini akan diberikan penegasan terkait bagaimana pengaturan atau pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang selama ini diatur berdasarkan undang-undang (*ius constitutum*) yang selanjutnya hendak diatur berdasarkan undang-undang dasar (*ius constituendum*).

Berdasarkan isu hukum dalam penelitian ini, secara tersirat bahwa isu konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih belum final. Terutama jika dilihat berdasarkan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam tata konstitusional Indonesia berdasarkan asas presidensialisme.<sup>39</sup> Isu demikian sangat logis mengingat Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk melalui undang-undang sehingga karena undang-undang posisinya *inferior* terhadap konstitusi

---

<sup>39</sup> Oly Viana Agustine, dkk, “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 2019, hlm. 313-338.

maka isu konstusionalitas itu timbul, berbeda halnya jika Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk oleh *constituent power*.<sup>40</sup>

Mengutip pendapat Sri Hastuti (2015), mengatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) perlu segera dimasukkan dalam konstitusi agar keberlangsungan lembaga itu tetap terjamin. Dalam pandangannya ia mengatakan jika lembaga anti rasuah tersebut masih saja terlahir berdasarkan undang-undang yang dibentuk melalui "*open legal policy*" atau hukum terbuka di parlemen akan berpotensi sangat mudah untuk diamandemen atau direvisi.<sup>41</sup> Padahal kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sangat urgen dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi bukanlah suatu gagasan yang mustahil. Karena pemberantasan korupsi merupakan salah satu dari amanah reformasi tahun 1998 dalam rangka menciptakan reformasi birokrasi dan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Jika dilakukan studi komparatif di berbagai negara seperti di Hongkong, terdapat organ/lembaga yang memiliki kewenangan yang hampir sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*. Melalui *ICAC* telah berhasil mengubah Hongkong dari negara yang

---

<sup>40</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, 2020, hlm 131-132.

<sup>41</sup>KPK Perlu Masuk dalam Konstitusi, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11884>, diakses pada 03 Maret 2022.



cenderung korup menjadi negara yang menjadi *role model* dalam pemberantasan korupsi.<sup>42</sup>

Selain di Hongkong, tidak sedikit ternyata di berbagai negara seperti di Thailand, Afrika Selatan dan berbagai negara lain secara tegas telah merumuskan lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan khusus seperti Komisi Pemberantasan Korupsi terkait wewenang dan fungsi diatur langsung didalam konstitusi. Heinz Klug (2003), menyebutkan di dalam Konstitusi Afrika Selatan misalnya, terdapat beberapa lembaga-lembaga negara independen yang dasar pembentukannya diamanatkan langsung di dalam konstitusi seperti: *South African Law Commission, the Independent Electoral Commission, The Public Service Commission, the Financial and Fiscal Commission, the Human Right Commision, dan the Commission on Gender Equality*.<sup>43</sup> Di Konstitusi Thailand misalnya seperti: *The Election Commission, National Counter Corruption Commission, National Human Right Commission, The Ombudsman, dan State Audit Commission*.<sup>44</sup> Hal demikian dapat dijadikan sebagai rujukan alasan mengapa peneliti perlu dilakukan.

Melihat ide konstitusionalisme di dalam perkembangannya konstitusi-konstitusi modern setidaknya dapat ditegakkan dengan menggunakan tiga konsensus, yaitu: *Pertama*, kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama. *Kedua*, kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau

---

<sup>42</sup> Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, (Massachusetts: Harvard University Press, 2004), hlm. 27.

<sup>43</sup> Heinz Klug, "Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Model: With Special Reference to South Africa", *Jurnal International Sociology*, Edisi March, Vol. 18, No. 1, (2003), hlm. 115.

<sup>44</sup> *Ibid.*

penyelenggaraan negara. *Ketiga*, kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.<sup>45</sup> Sementara melihat tujuan daripada negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dituangkan di dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 dalam alenia keempat adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>46</sup> Bahwa sangatlah mustahil untuk mencapai tujuan negara jika angka kasus korupsi masih tinggi di Indonesia. Karena Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya.<sup>47</sup>

Ide dari konstitusionalisme tersebut yang memiliki gagasan dasarnya adalah memberikan pembatasan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi. Atas dasar inilah kemudian muncul sejumlah lembaga-lembaga negara yang memiliki karakteristik independen *state independent agency* atau lembaga negara penunjang *state auxiliary bodies*.<sup>48</sup> Kemunculan lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian dari upaya untuk peningkatan partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara dan sekaligus dimaksudkan baik dalam upaya *check and balances*, maupun langkah untuk melakukan pemenuhan

---

<sup>45</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. 12-13.

<sup>46</sup> UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

<sup>47</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

<sup>48</sup> Michael E. Milakovich dan George J. Gordon, *Public Administration in America, Seventh Edition*, (Boston: Wadsworth and Thomson Learning, 2001), hlm. 432 dan 443.

hak-hak konstitusional warga negara, dengan bentuk pelayanan dan beragam jaminan dari negara kepada warga negara, serta upaya mengendalikan dari kemungkinan tirani akibat pemerintahan yang otoritarian.<sup>49</sup>

Merespon fenomena kemunculan lembaga-lembaga negara tersebut Jimly Asshiddiqie (2005), mengatakan bahwa dengan begitu banyak lembaga-lembaga negara yang bersifat independen tersebut, sesungguhnya mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ negara konvensional pemerintahan. Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan. Oleh karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang baru yang disebut deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.<sup>50</sup>

Dari pemahaman tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan modern tidak lagi terbatas berdasarkan pemisahan tiga fungsi (eksekutif, legislatif, yudisial) saja sebagaimana yang dikehendaki oleh Montesquieu dan Madison, melainkan telah terlahir ke dalam lembaga-lembaga yang ada pada sistem ketatanegaraan itu sendiri. Pendapat tersebut diperkuat lagi dengan pendapat dari Guru Besar Hukum Tata Negara, Ni'matul Huda yang mengatakan bahwa doktrin

---

<sup>49</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 17-18.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005), hlm. 23.

*trias politica* tidak lagi relevan dijadikan sebagai rujukan.<sup>51</sup> Karena pembagian secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara tak mampu lagi menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern.<sup>52</sup>

Dari sudut pandang kedua pakar hukum tersebut dapat di tarik kesimpulan bahwa kebutuhan bernegara yang terus berkembang dan permasalahan yang dihadapi suatu negara semakin kompleks sehingga menghendaki hadirnya institusi baru untuk mengatasi segala persoalan tersebut.<sup>53</sup> Dalam hal ini hukum seharusnya mampu memberikan jalan keluar (*exit law*) untuk menghadapi segala problematika yang dihadapi oleh suatu negara. Dalam adagium hukum dikenal istilah “*lex semper dabit remedium*” yang artinya hukum harusnya mampu memberikan solusi.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas baik dari segi isu hukum, doktrin hukum, dan melihat perkembangan ilmu hukum ketatanegaraan modern saat ini, maka ide menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 sangat relevan untuk dilakukan penelitian lebih lanjut. Hal ini berdasarkan asas hukum tata negara dikenal dengan istilah *laws change by precedent* (hukum dapat berubah karena peristiwa tertentu). Perubahan hukum atau konstitusi merupakan sesuatu yang mutlak terjadi di negara mana pun, sebab hukum berkembang mengikuti kebutuhan zaman dan kebutuhan yang dianutnya. Bagaimanapun sempurnanya konstitusi, pada saat tertentu akan mengalami

---

<sup>51</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press), 2008, hlm. 72.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Permasalahan yang dimaksudkan adalah persoalan korupsi yang menjadi fokus dalam penelitian ini.

perubahan karena konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman.<sup>54</sup> Atas dasar demikianlah, penulis memiliki pandangan dan gagasan yang teramat besar untuk melakukan penelitian ini yang berjudul “KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945”.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi meletakkan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bagian daripada kekuasaan Eksekutif?
2. Apa urgensi konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan daripada penelitian ini dilakukan adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis alasan dan latar belakang pengaturan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bagian daripada kekuasaan Eksekutif dalam UU No. 19 Tahun 2019 tentang KPK.
2. Mengetahui dan menganalisis urgensitas konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>54</sup> Harjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi:Kajian Terhadap Perubahan Undang-Undang Dasar*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 43.

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

##### 1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan arahan atau pedoman dalam memposisikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memiliki status hukum yang kuat dan jelas dalam bingkai UUD NRI 1945.

##### 2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pada pemikiran-pemikiran dalam dunia akademis dan pengembangan serta pembaharuan terhadap ilmu hukum. Sehingga penelitian ini dapat memberikan manfaat pada status kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang semula pengaturannya berdasarkan undang-undang menjadi organ negara yang pengaturannya berdasarkan konstitusi dalam UUD NRI 1945.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Setelah dilakukan dari beberapa kajian pustaka atau penelusuran terhadap berbagai karya ilmiah penulis tidak menemukan judul yang serupa sama sekali. Penelitian ini adalah hasil daripada pengembangan dari karya ilmiah atau tugas akhir dari penulis sebelumnya di Perguruan Tinggi tingkat Strata Satu yang berjudul *“Penataan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Siyasa Dusturiyah”*.<sup>55</sup> Meskipun demikian, dari hasil riset menunjukkan diketahui tidak ada kemiripan terhadap penelitian-penelitian terdahulu, setidaknya ada beberapa karya ilmiah yang

---

<sup>55</sup> Kholiq Hadi Rohman, “ Penataan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Siyasa Dusturiyah”, (Skripsi, Yogyakarta, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2020).

berkaitan dengan penelitian ini sehingga penulis menjadikannya sebagai sumber rujukan atau alas pemikiran dalam penulisan Tesis ini, yakni diantaranya sebagai berikut:

Nuriyanto Ahmad (2019) dengan judul “*Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945*”.<sup>56</sup> Di dalam jurnal ini menjelaskan bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia saat ini didirikan lembaga baru yang tidak pernah ada pada masa pemerintahan orde lama dan pemerintahan orde baru. Lembaga-lembaga baru tersebut disebutkan adalah Ombudsman, KPK, Komnas HAM, dan BPK yang posisinya sejajar dengan cabang kekuasaan konvensional lainnya terdiri dari: *Pertama*, Legislatif, yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPD. *Kedua*, Eksekutif, yang terdiri dari Presiden, KPU, dan Bank Indonesia. *Ketiga*, Yudisial, yang terdiri dari Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Sedangkan yang *keempat*, adalah cabang kekuasaan baru yang disebut sebagai lembaga negara khusus yang terdiri dari Ombudsman, KPK, Komnas HAM, dan BPK.

Adapun pembahasan secara spesifik mengenai jurnal ini adalah terkait dengan Ombudsman sebagai lembaga baru yang berkedudukan khusus dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Meskipun di dalam pengaturannya lembaga-lembaga baru tersebut masih didasarkan pada undang-undang. Penulis mengharapkan di masa yang akan mendatang agar lembaga-lembaga negara tersebut (Ombudsman, KPK, Komnas HAM, dan KPK) semakin *legitimate* dan

---

<sup>56</sup> Nuriyanto Ahmad Daim, “Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 1 (Maret 2019).



kiprahnya semakin dapat dirasakan oleh masyarakat luas dan mampu mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang berwibawa, dan selayaknya keberadaan lembaga-lembaga khusus tersebut diatur dalam ketentuan norma dasar UUD 1945.

Ahmad Basarah (2014) dengan judul “*Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*”.<sup>57</sup> Di dalam jurnal ini menjelaskan bahwa perubahan terhadap konstitusi Indonesia yang telah membawa implikasi terhadap perubahan sistem demokrasi Indonesia, terlebih dalam struktur institusi Negara. Struktur kenegaraan yang telah ditambahkan dengan munculnya organ-organ negara baru yang tidak pernah ada sebelumnya dan dibentuk sebagai organ penunjang atau pembantu. Adapun organ negara baru tersebut dikenal sebagai *Auxiliary State’s Institutional* atau *Auxiliary State’s Organs*.

Selain membahas mengenai implikasi perubahan terhadap konstitusi Indonesia, tulisan pada jurnal ini juga memberikan gambaran perkembangan lembaga negara independen pada negara-negara lain seperti di Afrika Selatan, Thailand, Korea, dan juga Philipina. Sebagai salah satu contoh yang secara tegas mengatur lembaga-lembaga negara bersifat independen dalam konstitusinya adalah di negara Afrika Selatan, pengaturan ini meliputi dari tugas, kewenangan, keanggotaan, dan hubungan kerja dengan lembaga lain.

---

<sup>57</sup> Ahmad Basarah, “Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal MMH*, Jilid 43, No. 1 (Januari 2014).

Gunawan A.Tauda (2011) dengan judul "*Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*".<sup>58</sup> Di dalam Tesis ini menjelaskan bahwa di dalam ketatanegaraan Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa terdapat cabang kekuasaan tersendiri, yakni lembaga negara independen sebagai cabang kekuasaan tersendiri. Keberadaan lembaga negara independen dalam ketatanegaraan inilah yang menjadi konstruksi teoritis keberadaan lembaga negara independen dapat dimaknai sebagai dari "*The New Separation of Power* (Pemisahan Kekuasaan Baru).

Bunyamin Alamsyah dan Nurul Huda (2013) dengan judul "*Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*".<sup>59</sup> Di dalam jurnal ini penulis memaparkan bagaimana pentingnya dilakukan penataan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melihat semakin menjamurnya kemunculan komisi negara atau lembaga negara pasca amandemen UUD 1945. Penataan ini jelas membutuhkan *blue print* yang secara tegas dalam penyusunannya, terkhusus komisi atau lembaga negara yang sebaiknya dipertahankan berdasarkan konsep pemisahan kekuasaan di dalam sistem ketatanegaraan modern di Indonesia.

Selain itu dilakukannya penataan dan penyelarasan terhadap komisi-komisi negara agar masing-masing komisi negara mampu berjalan sinergis dalam

---

<sup>58</sup> Gunawan A.Tauda, "*Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2011).

<sup>59</sup> Bunyamin Alamsyah dan Nurul Huda, "*Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2, No.1 (Maret 2013).

pelaksanaan tugasnya. Penyelarasan ini mesti dilakukan baik pada tingkat kewenangan maupun pengaturannya. Untuk hal itulah penulis dalam jurnal ini lebih jelas mengungkapkan, untuk mengembangkan politik hukum pelembagaan komisi-komisi negara diperlukan terobosan hukum dan politik untuk penguatan komisi-komisi negara melalui konstitusi.

Fitriani Puji, *“Dinamika Perubahan Sifat Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi Kurun Waktu 2002-2019 dan Implikasinya”*, adapun hasil dari penelitian Tesis ini adalah bahwa latar belakang sifat kelembagaan KPK yang independen menurut UU No 30 Tahun 2002 adalah karena banyaknya praktik korupsi yang merajalela dan ditambah dengan aparat penegak hukum yang ada belum optimal dalam menangani tindak pidana korupsi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Adapun latar belakang berubahnya sifat kelembagaan KPK adalah berdasarkan pertimbangan dari Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Perbedaan pertimbangan MK dalam memutus perkara terkait dengan kelembagaan KPK merupakan suatu kemunduran dalam menafsirkan lembaga KPK sebagai lembaga negara independen. Implikasi terhadap berubahnya sifat kelembagaan KPK menjadikan KPK dapat diagket oleh DPR karena merupakan lembaga eksekutif.<sup>60</sup>

Dari beberapa karya yang Penulis jadikan sebagai telaah pustaka di dalam penelitian ini, ada beberapa perbedaan baik secara metode maupun objek yang

---

<sup>60</sup> Fitriani Puji, *“Dinamika Perubahan Sifat Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi Kurun Waktu 2002-2019 dan Implikasinya”*, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2020).

dijadikan dalam penelitian. Adapun penelitian ini lebih berfokus guna meneliti masalah-masalah hukum yang terjadi.

## **F. Teori atau Doktrin**

Disiplin hukum adalah suatu sistem pemikiran (ide) atau ajaran (teori) tentang hukum sebagai norma, pada satu sisi, dan hukum sebagai kenyataan yang berbentuk perilaku atau tindakan. Ilmu hukum menyoroti hukum sebagai sesuatu yang di kehendaki atau di cita-citakan (*the ought or das sollen*) maupun sebagai kenyataan (*the is or das sein*), kantian, neo-kantian.

Teori hukum (*legal theories*) dapat dibedakan ke dalam dua perspektif yaitu teori hukum normatif (*normative legal theory*) dan teori hukum empirik (*empirical legal theory*).<sup>61</sup> Sementara yang digunakan dalam penelitian ini adalah termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif, maka kerangka yang digunakan dan diarahkan secara khas ilmu hukum. Penelitian ini berusaha untuk memahami kekurangan dan kelebihan, serta urgensi pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi di lihat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan undang-undang dasar. Penelitian ini berupaya untuk menghubungkan konsepsi antara teori dan kenyataan, sehingga didalam penelitian ini digunakan beberapa teori antara lain sebagai berikut ini :

### **1. Konstitusi dan Konstitusionalisme**

Konstitusi dan konstitusionalisme merupakan dua kata yang saling berhubungan dan saling meneguhkan eksistensi. Secara harfiah, konstitusi diartikan

---

<sup>61</sup> Roger B.M.Cotterrell, *The Politics of Jurisprudence: A Critical Introduction to Legal Philosophy*, (London: Butterworth and Co Publishers, 1978), hlm. 3.

sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan.<sup>62</sup> Apabila dilacak lebih jauh, kata konstitusi berasal dari bahasa Prancis *constituer* yang berarti membentuk.<sup>63</sup> Maksudnya adalah pembentukan suatu negara, atau menyusun atau menyatakan suatu negara.<sup>64</sup> Sementara kata konstitusionalisme diartikan sebagai paham pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.<sup>65</sup>

Secara sederhana dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana agar paham konstitusionalisme di kebumikan, sementara konstitusionalisme merupakan semangat atau paham yang hendak dijaga melalui konstitusi. Dengan demikian, yang satu (konstitusi) merupakan wadah dan yang lain (konstitusionalisme) merupakan isinya.<sup>66</sup>

Kedudukan, fungsi dan tujuan daripada konstitusi dalam suatu negara kerap kali berubah sesuai dengan perkembangan zaman. Perubahan konstitusi juga merupakan suatu hal yang penting dan harus dilakukan untuk merespon persoalan-persolan yang terjadi yang belum di atur di dalam konstitusi. Para ahli berpendapat perubahan konstitusi dapat dilakukan baik secara formal maupun non-formal, bahkan melalui cara-cara luar biasa seperti kudeta, dan revolusi.

K.C Wheare mengemukakan konstitusi dapat berubah karena sejumlah faktor seperti: revolusi industri, perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan

---

<sup>62</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses tanggal 31 Januari 2022.

<sup>63</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000), hlm. 17

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses tanggal 31 Januari 2022.

<sup>66</sup> Yuliandri, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Pusdik Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, di akses pada 31 Januari 2022, <https://pusdik.mkri.id/materi>.

ketimpangan perdagangan internasional, gagasan *welfar state or social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan dan sentralisasi eksekutif karena penemuan atau perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi.<sup>67</sup>

Konstitusi Indonesia sendiri telah mengalami empat kali perubahan pada tahun 1999-2002. Kehadiran lembaga-lembaga negara baru yang secara tegas mendapatkan mandat diatur didalam konstitusi seperti: Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) adalah merupakan buah hasil daripada perubahan konstitusi. Sehingga tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi di dalam Undang-Undang Dasar 1945 melalui perubahan konstitusi.

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa perlunya ada pembatasan kekuasaan dan oleh karenanya kekuasaan itu harus lebih diperjelas lagi secara eksplisit agar supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa perlu adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga negara. pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal: *Pertama*, Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya. *Kedua*,

---

<sup>67</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UGM Press, 2014), hlm. 51-52.

Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.<sup>68</sup>

Pembatasan kekuasaan dalam arti isi mengandung arti, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara, bahkan terhadap lembaga-lembaga negara yang memiliki kedudukan dan peran penting dalam usaha pencapaian tujuan negara. Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenang-wenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan yaitu:<sup>69</sup>

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik;
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Perlu menjadi catatan bahwa dalam memahami konstitusi suatu negara perlu pemahaman yang holistik, pasalnya konstitusi adalah cara untuk mengetahui bagaimana sistem pemerintahan atau sistem politik suatu negara yang pada umumnya dapat dilihat dalam hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga negara, dan batasan-batasannya. Sehingga belumlah cukup bagi seseorang yang ingin memahami konstitusi hanya dengan menghafalkan pengertiannya tanpa mengetahui latar belakang historis lahirnya suatu konstitusi dalam suatu negara.

---

<sup>68</sup> Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 10.

<sup>69</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *pro justicia*, No. 2 Tahun V, (MEI 1987), hlm. 23.

## 2. Politik Hukum

Politik hukum adalah merupakan suatu studi dalam kajian ilmu hukum. Secara etimologis, politik hukum adalah merupakan terjemahan dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek* yang terdiri atas dua suku kata yaitu *recht* dan *politiek*. Kata *recht* dalam kamus bahasa Indonesia diartikan sebagai hukum dan *Politiek* mengandung arti *beleid*. Sementara kata *beleid* dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai kebijakan atau *policy* dalam bahasa Inggris.

Sejumlah ahli hukum pernah mengemukakan definisi politik hukum. Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>70</sup> Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini, dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.

Ahli hukum Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>71</sup> Definisi ini kemudian diperjelas olehnya dalam majalah Forum Keadilan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Meskipun perbedaan definisi kedua ahli hukum yang telah penulis uraikan diatas tidak begitu tajam,

---

<sup>70</sup> Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional," *Majalah Prisma*, No. 6b Tahun II Desember 1973, hlm. 3.

<sup>71</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.



dapat dikesankan bahwa Padmo Wahjono melihat politik hukum dengan lebih condong pada aspek *ius contituendum*, sedangkan Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai rajutan (saling keterkitan) antara *ius constitutum* dan *ius constituendum*.<sup>72</sup>

Pandangan para ahli hukum diatas tersebut dapatlah dibuat rumusan bahwa politik hukum adalah suatu arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, poltik hukum juga merupakan jawaban atas pernyataan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Didalam pengertian ini, pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.

Dengan demikian, politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembentukan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak sesuai dengan kerangka berfikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah sebagai alat yang berjalan dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita

---

<sup>72</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 14.

masyarakat Indonesia. Bahwa sangatlah mustahil jika perbuatan korupsi yang merajalela dan menyebar hampir disetiap institusi negara yang melakukan perilaku kurang baik tersebut tidak diimbangi dengan penguatan institusi pemberantasan korupsi. Jika dilakukan penelusuran terhadap Pembukaan UUD 1945 dalam alinea ke empat disebutkan bahwa tujuan negara adalah sebagai berikut:

- a) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b) Memajukan kesejahteraan umum;
- c) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d) Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Adapun tujuan daripada negara tersebut dapat diraih berdasarkan nilai-nilai yang tertuang didalam Pancasila. Karena dengan Pancasila dapat memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang khususnya dalam persoalan pemberantasan korupsi dan penguatan institusi pemberantasan korupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Pertama*, sila Ketuhanan Yang Maha Esa, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama. Bahwa sangatlah tidak mungkin jika individu yang berpegangteguh pada nilai-nilai agama akan melakukan perbuatan korupsi yang tergolong sebagai perbuatan keji atau *dzolim*. *Kedua*, Kemanusiaan yang adil dan beradab, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia. Bahwa dijelaskan dalam konvensi internasional jika perbuatan korupsi adalah perbuatan yang melanggar hak-hak asasi manusia, sehingga dengan semangat Pancasila dan pembentukan

Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi diharapkan dapat dan mampu menekan angka korupsi di Indonesia.

*Ketiga*, “Persatuan Indonesia” menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing dalam melawan korupsi. *Keempat*, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis), *Kelima*, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” menjadi landasan politik hukum dalam bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.

### 3. Komisi Negara

Komisi negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris misalnya, memakai atau menggunakan istilah *political institution*, sementara di dalam terminologi bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staat organen*. Sedangkan di dalam bahasa Indonesia seringkali para ahli politik dan tata negara secara resmi menggunakan istilah lembaga negara.<sup>73</sup> Oleh karenanya komisi negara atau lembaga negara, organ negara, alat perlengkapan negara adalah menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara.

G. Jellinek seorang ahli ilmu negara mengemukakan bahwa terdapat dua tipe jenis organ negara, yaitu organ negara yang langsung (*unmittebar organ*) dan

---

<sup>73</sup> Firmansyah Arifin, *Op, Cit.* hlm. 29.

organ negara yang tidak langsung (*mittebar organ*). Kriteria yang digunakan untuk membedakan dua jenis organ negara tersebut yaitu ditentukan langsung atau tidaknya pembentukan organ negara tersebut dalam konstitusi. Organ negara yang langsung ditentukan keberadaannya dalam konstitusi dan menentukan keberadaan negara, sedangkan organ negara tidak langsung keberadaannya bergantung pada organ negara yang langsung.<sup>74</sup>

Pendapat G. Jellineck dengan jelas menunjukkan bahwa dari segi landasan yuridis pembentukan lembaga negara, maka ada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi atau undang-undang dasar dan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, bahkan dengan keputusan kepala negara. Dalam kaitan ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “pengertian tentang lembaga negara tidak dapat dibatasi hanya kepada lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang lazim. Tetapi meliputi pula lembaga negara dalam arti yang luas, yaitu “lembaga apa saja yang bukan termasuk katagori lembaga masyarakat (*institutions of civil society*) ataupun badan-badan usaha (*market institutions*). Oleh karena hal yang demikian dalam peristilahan-peristilahan dalam penyebutan komisi negara, lembaga negara, organ negara, alat perlengkapan negara, penulis secara tegas menggunakan terminologi komisi negara guna kepentingan praktis dalam penulisan penelitian ini.

Secara umum pembentukan komisi negara atau lembaga negara selalu berkaitan dengan sistem penyelenggaraan negara yang di dalamnya termuat fungsi dan hubungan antar lembaga yang dijalankan. Doktrin trias politika yang di pelopori

---

<sup>74</sup> Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Indo Hil. Co, 2003), hlm. 3.

oleh John Lock kemudian di kembangkan oleh Montesquie adalah satu sumbangsih terbesar untuk dunia dalam penyelenggaraan kenegaran. Di dalam isi doktrin ini membagi kekuasaan negara menjadi tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutuf, dan kekuasaan yudisial. Dari ketiga pembagian kekuasaan yang demikian dalam pandangannya Montesquie berpendapat setiap kekuasaan tidak boleh menjalankan tugas yang sama dalam masing-masing kekuasaan yang dimilikinya (*separation of power*).

#### **4. Pemberantasan Korupsi**

Pemerintahan boleh saja berganti, tapi upaya memerangi korupsi tidak akan pernah padam. Berbagai landasan dan instrumen hukum telah dibentuk di Indonesia untuk memberangus dan memberantas tindak pidana korupsi. Berbekal undang-undang dan peraturan pemerintah, korupsi berusaha dicegah dan pelakunya diberi hukuman yang setimpal.

Indonesia memiliki dasar-dasar hukum pemberantasan tindak pidana korupsi yang menjadi pedoman dan landasan dalam pencegahan dan penindakan. Salah satunya menjadi dasar pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK untuk menjadi penggawa pemberantasan korupsi di tanah air. Dasar-dasar hukum ini adalah bukti keseriusan pemerintah Indonesia dalam memberantas korupsi. Dalam perjalanannya, berbagai perubahan undang-undang dilakukan untuk menyesuaikan dengan kondisi terkini penindakan kasus korupsi. Menyadari tidak bisa bekerja sendirian, pemerintah melalui Peraturan Pemerintah juga mengajak peran serta masyarakat untuk mendeteksi dan melaporkan tindak pidana korupsi.

Sejak zaman kemerdekaan penanggulangan korupsi di Indonesia lebih banyak dicurahkan pada pendekatan *penal* (hukum pidana). Hal ini terlihat secara historis dari perangkat hukum yang dikeluarkan pemerintah Indonesia. Secara yuridis perangkat hukum untuk menanggulangi korupsi dalam *domain logos* dan *teknologos* yang bersifat *penal*. Seperti yang dikemukakan perangkat hukum yang menunjukkan adanya keinginan dalam pemberantasan korupsi sejak Proklamasi Kemerdekaan RI dibuktikan dengan adanya beberapa peraturan perundang-undangan melawan korupsi seperti :

1. Peraturan Penguasa Militer, yang dikeluarkan tanggal 9 April 1957 Nomor Prt/PM/06/1957, tanggal 27 Mei 1957 Nomor Prt/PM/03/1957, tanggal 1 Juli 1957 Nomor Prt/PM/011/1957. Hal ini menunjukkan betapa segera setelah kemerdekaan, korupsi sudah muncul dan membahayakan negara termasuk yang terjadi di dalam lingkungan Militer.
2. Peraturan Pemberantasan Korupsi Penguasa Perang Pusat No. Prt/Perpu/013/1958 tanggal 16 April 1958 tanggal 16 April 1958. Hal ini menunjukkan langkah militer melalui piranti aturan hukum untuk memberantas korupsi.
3. Surat Keputusan Kepala Staf Angkatan Laut Nomor Z/1/17 tanggal 17 April 1958. Dengan berdasar Peraturan Pemberantasan Korupsi Penguasa Perang Pusat No. Prt/Perpu/013/1958 tanggal 16 April 1958, Angkatan Laut juga bertekad memberantas korupsi.
4. RUU Korupsi, konsep Moeljatno tahun 1957/1958.
5. Undang-Undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.
6. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tanggal 29 Maret 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini dikeluarkan pada era Presdin Soeharto yang mengatur pidana penjara maksimum seumur hidup.
7. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Tap MPR ini berlaku pada pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang kemudian membentuk badan-badan negara untuk mendukung pemberantasan korupsi di Indonesia, yaitu seperti: Tim Gabungan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara dan lain-lainya.

8. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-Undang ini dibentuk pada era Presiden BJ Habibie sebagai komitmen untuk melakukan pemberantasan korupsi di rezim pemerintahan sebelumnya yang terkesan begitu korup. Dalam undang-undang ini bahkan diatur pula pemebentukan Komisi Pemeriksa, lembaga independen yang bertugas memeriksa kekayaan penyelenggaraan negara dan mantan penyelenggara negara.
9. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini adalah sebagai landasan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.
10. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. undang-undang ini adalah hasil perubahan undang-undang sebelumnya. Didalam undang-undang ini mendefinisikan korupsi kedalam 13 buah pasal, yang kemudian dipetakan dalam 30 bentuk yang digolongkan menjadi 7 jenis terkait definisi korupsi. yaitu seperti penggelapan dalam jabatan, pemerasan, gratifikasi, suap-menyuap, benturan kepentingan dalam pengadaan, perbuatan curang, dan kerugian negara.
11. Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Peraturan Pemerintah ini mengajak masyarakat turut berperan secara aktif dalam membantu pemberantasan korupsi di Indonesia. bahkan, didalam Peraturan Pemerintah ini masyarakat berhak mendapatkan penghargaan dari pemerintah.
12. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Undang-undang ini dibentuk di era pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri yang pada waktu itu melihat begitu lonyonya penegakan hukum seperti Kejaksaan dan Kepolisian dalam pemberantasan korupsi sehingga diperlukan lembaga yang secara khusus memiliki kewenangan di bidang pemberantasan korupsi, yaitu Komisi Pembantasan Korupsi (KPK).
13. Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Melalui Peraturan Presiden ini memberikan fokus dan sasaran pencegahan korupsi yang digunakan sebagai acuan kementerian, lembaga negara, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam melaksanakan aksi pencegahan korupsi. Adapun fokus Stranas PK terbagi kedalam Perizinan, Tata Niaga, Keuangan Negara, dan Penegakan Hukum dan Demokrasi.
14. Peraturan Presiden No.102/2020 tentang tentang Pelaksanaan Supervisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perpres ini diterbitkan di era pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dalam Perpres ini mengatur kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi

untuk mengambil alih perkara tindakpidan korupsi yang sedang ditangani oleh Polri dan Kejaksaan. Hal ini menunjukkan melalui Perpres ini dibutuhkan institusi anti korupsi yang memiliki kekuatan yang besar dalam memberantas korupsi dalam hal ini adalah KPK.

15. Permenristekdikti Nomor 33 Tahun 2019 tentang Kewajiban Penyelenggaraan Pendidikan Anti Korupsi (PAK) di Perguruan Tinggi. Melalui Permenristekdikti ini mengatur terkait dengan kewajiban penyelenggaraan pendidikan anti korupsi di Perguruan Tinggi baik negeri maupun swasta sekalipun.

16. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. undang-undang ini dibentuk di era pemerintahan Joko Widodo. Undang-undang ini sempat menua pro-kontra dikalangan masyarakat.

Secara teoritis, kebijakan penanggulangan kejahatan, sebagaimana dikemukakan oleh Badra Nawawi Arief, tidak hanya menggunakan sarana “*penal*” (hukum pidana), tetapi juga dapat menggunakan sarana-arana yang “*non-penal*”.<sup>75</sup> Dalam hubungannya dengan usaha-usaha *non-panel* dalam penanggulangan korupsi di Indonesia kurang banyak dilakukan. Kesadaran bahasa korupsi pada tahun 2005 ada upaya-upaya gerakan sosial keagamaan dan organisasi Muhammadiyah dan Nahdhatul Ulama untuk memberantas korupsi. begitu juga program aksidari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memberi perhatian terhadap pencegahan korupsi dengan memperhatikan kampanye anti korupsi, perhatian terhadap standar gaji bagi hakim yudikatif dan pejabat eksekutif maupun legislatif.

Secara asas ketentuan hukum pidana dapat diklasifikasikan menjadi hukum pidana umum (*ius commune*) dan hukum pidana khusus (*ius singulare, ius*

---

<sup>75</sup> Muladi dan Badra Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 158.



*specialis, bijzonder strafrecht*). Ketentuan-ketentuan hukum pidana umum dimaksudkan berlaku secara umum seperti diatur dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP), sedangkan ketentuan-ketentuan hukum pidana khusus dimaksudkan sebagai ketentuan hukum pidana yang mengatur tentang kekuasaan khusus subjeknya dan perbuatan yang khusus (*bijzonderlijk feiten*)<sup>76</sup> seperti tindak pidana korupsi.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebenarnya terdapat ketentuan-ketentuan yang mengancam dengan pidana orang yang melakukan delik jabatan, pada khususnya delik-delik yang dilakukan oleh pejabat (*ambtenaar*) yang terkait dengan korupsi. Ketentuan-ketentuan tindak pidana korupsi yang terdapat dalam KUHP dirasa kurang efektif dalam mengantisipasi atau bahkan mengatasi permasalahan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, dibentuklah suatu peraturan perundang-undangan guna memberantas masalah korupsi, dengan harapan dapat mengisi serta menyempurnakan kekurangan yang terdapat pada KUHP.

Tindak pidana korupsi adalah merupakan salah satu bagian dari hukum pidana khusus. Karena perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*), sehingga

---

<sup>76</sup> Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm.61.

dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa (*extra ordinary enforcement*).

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Adapun jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum *normatif*, yaitu penelitian yang mengkaji permasalahan hukum yang bersumber dari sumber positif yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan konstiusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945.

### **2. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini adalah segala macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan konstiusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945.

### **3. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan hukum antara lain yaitu: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>77</sup> Sementara di dalam penelitian ini digunakan tiga pendekatan penelitian yaitu sebagai berikut:

---

<sup>77</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 133.

*Pertama*, pendekatan undang-undang atau (*statute approach*), yaitu pendekatan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Maksud dan tujuan dilakukannya pendekatan melalui peraturan perundang-undangan ini adalah guna memperoleh data komprehensif yang berkaitan dengan bagaimana kondisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saat ia menjadi bagian daripada lembaga independen di luar cabang kekuasaan eksekutif dan mengapa saat ini pasca perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi berubah status kondisinya menjadi bagian daripada kekuasaan eksekutif. Singkatnya, dengan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan ini penulis mampu menyajikan berbagai macam dinamika status kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebelum dan sesudah perubahan terhadap Undang-Undang KPK. Melalui pendekatan peraturan perundang-undangan ini di harapkan nanti mampu menjelaskan lebih detail terkait segala macam persoalan yang terjadi.

*Kedua*, pendekatan komparatif atau (*comparative approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di berbagai negara atau negara-negara yang memiliki komisi atau lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan yang serupa dalam upaya-upaya pemberantasan korupsi seperti : *Independen Commision Against Corruption (ICAC) New South Wales*) Australia, *Independen Commission Against Corruption (ICAC) Hongkong*, Badan Pencegah Rasuah (BPR) Malaysia, *Corrupt Practices Investigation Bureau (CIPB)* Singapura, dan *Nation Counter Corruption Commission (NCCC)* Thailand. Sehingga melalui pendekatan

komperatif ini di harapkan penulis mampu mendapatkan suatu konsepsi yang ideal dalam merumuskan konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai organ konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adapun dari segi kegunaan normatif melalau pendekatan komperatif ini diharapkan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara isu hukum yang telah diteliti. Melalau pendekatan komparatif ini sehingga mampu memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis (*way of life*) dalam penataan Komisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia untuk menjadi lebih baik lagi.

*Ketiga*, pendekatan konseptual atau (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, baik sumber hukum formal maupun sumber hukum informal lain, atau secara spesifik di dalam kajian ilmu hukum tata negara pada khususnya. Pendekatan ini adalah sebagai batu pijakan bagi penulis dalam membangun argumentasi hukum atas permasalahan dalam penulisan penelitian ini. Sehingga dalam penelitian ini mampu menjelaskan hukum yang berlaku sekarang (*ius constituendum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) yaitu kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi ketika diatur langsung berdasarkan konstitusi atau undang-undang dasar.

#### **4. Bahan Hukum**

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Adapun sumber-sumber penelitian itu dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: *petama*,

bahan-bahan hukum primer. *Kedua*, bahan-bahan hukum sekunder, dan ketiga, bahan-bahan hukum tersier:

**a. Bahan Hukum Primer.**

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Peraturan Pemerintah;
- 3) Peraturan Presiden;
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1948 Tentang Hukum Pidana
- 5) Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 6) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 7) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi;
- 8) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 9) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 10) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 11) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/1990 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- 12) Jenis Peraturan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku hukum, skripsi hukum, tesis hukum, disertasi hukum, jurnal hukum, artikel hukum, dan tulisan lain yang relevan berkaitan dengan penelitian ini.

### **c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan-bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: Ensiklopedia, Kamus Hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

## **5. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah metode pengumpulan bahan-bahan hukum yang berdasarkan studi dokumen atau studi pustaka (*library research*), yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan berdasarkan hasil penelusuran studi dokumentasi hukum atau sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, dokumen-dokumen hukum, naskah akademik, artikel/makalah, majalah, dan data/informasi dari online maupun cetak.

## **6. Pengelolaan Bahan Hukum**

Pada tahap pengolahan bahan hukum ini, bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian dikelompokkan, diuraikan, dan dihubungkan sedemikian rupa. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan lalu dikelompokkan sesuai dengan jenis bahan hukum masing-masing. Bahan hukum primer satu kemudian dikelompokkan dengan bahan hukum primer lainnya. Kemudian setelah bahan hukum primer terkumpul semua, dilakukan pengelompokan bahan-bahan hukum sekunder yang secara spesifik mengandung ajaran, doktrin, asas-asas hukum lain dikelompokkan sesuai dengan kegunaannya sebagai tambahan untuk bahan hukum primer.

Selanjutnya, berdasarkan bahan-bahan hukum di atas tersebut apabila masih dirasakan ada yang tidak atau kurang dimengerti pengistilahannya maka akan digunakan bahan hukum tersier sebagai penunjang dan kelengkapan penulisan penelitian ini.

## **7. Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum pada penelitian ini disajikan secara kualitatif dengan menggunakan analisis deskriptif, yaitu dengan mendeskripsikan data yang diperoleh ke dalam bentuk penjelasan-penjelasan.<sup>78</sup> Artinya problem yang ada dianalisis dan dipecahkan berdasarkan peraturan-peraturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas hukum yang ada.

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan logika induksi, yaitu menarik kesimpulan dari suatu hal yang bersifat khusus ke dalam ketentuan umum. Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan, penulis uraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

## **H. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam penyusunan Tesis ini dengan judul “*Konstitusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Konstitusi Dalam UUD 1945*” yang tersusun dimulai dari pendahuluan, pembahasan, dan

---

<sup>78</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers), 2016, hlm. 5.

kemudian diakhiri dengan penutup. Adapun tujuan penelitian ini dapat disajikan secara sistematis berdasarkan sistematika penulisan penelitian yang hendak disajikan adalah sebagai berikut:

Bab *pertama*, merupakan pendahuluan, Dalam Bab ini diuraikan latar belakang masalah sebagai titik awal masalah yang ada dalam penelitian ini, kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, kegunaan penulisan, telaah pustaka sebagai bahan referensi, kerangka teori atau doktrin sebagai pisau analisis yang tumbuh berdasarkan teori-teori yang mendukung data yang telah ada, kemudian metodologi penelitian kemudian diakhiri dengan sistematika pembahasan.

Bab *kedua*, adalah tentang pengembanga daripada landasan teoritis yang di gunakan dalam penelitian ini yang dibagi kedalam (3) tiga teori yaitu: *Pertama*, teori politik hukum. *Kedua*, teori komisi negara. *Ketiga*, Pemberantasan korupsi. Teori-teori diatas yang nantinya akan digunakan dalam menganalisa secara jauh lebih mendalam terkait dengan pembahasan dalam penelitian ini. Singkatnya, di dalam Bab kedua ini, merupakan penjabaran lebih lanjut terkait dengan kerangka teori yang sudah dijelaskan di awal.

Bab *ketiga*, berisi tentang pembahasan dan serta menjelaskan atas jawaban daripada rumusan masalah dalam penelitian ini dengan menggunakan teori-teori yang sudah di sajikan di dalam bab sebelumnya.

Bab *keempat*, penutup, Penulis akan memaparkan kesimpulan yang akan diambil dari bab sebelumnya dan menjadi jawaban atas pokok permasalahan, yang



telah dirumuskan selain itu penulis juga memuat saran-saran yang diharapkan dapat menjadi sumbangsi pemikiran terhadap bangsa dan negara ini.



## BAB II

### KAJIAN TEORITIS KONSTITUSI, LEMBAGA NEGARA, KOMISI NEGARA, DAN PEMBERANTASAN KORUPSI

#### A. KONSTITUSI DAN KONSTITUSIONALISME

##### 1. Pengertian Konstitusi

Menurut *Black's Law Dictionary* pengertian konstitusi adalah “*the fundamental and organic law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well as prescribing the extent of its sovereign power and the manner of its exercise*”. (Hukum dasar dan organik dan suatu bangsa atau negara dalam menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dan pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta cara dan pengujiannya).<sup>79</sup>

Kata konstitusi jika dilakukan pelacakan secara harfiah istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>80</sup> Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu “*cum* and *statuere*”. *Cum* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *Statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* memiliki arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian, bentuk tunggal “*constitutio*” berarti

---

<sup>79</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 47.

<sup>80</sup> Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>81</sup> Sementara di dalam bahasa Inggris istilah “*constituer*” disebut juga dengan “*constitution*”. Sedangkan di dalam bahasa Indonesia disebut dengan konstitusi.

Istilah konstitusi sama artinya dengan Undang-Undang Dasar.<sup>82</sup> Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell dalam bukunya berjudul “*Lord Protector Republik Inggris 1649-1660*” yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan Undang-Undang Dasar.<sup>83</sup> Namun di kalangan para ahli ada pula yang membedakan pengertian antara Undang-Undang Dasar dengan konstitusi. Menurut E.C.S Wade dalam bukunya “*Constitutional Law*” Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan membentuk pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, *Pro Justitis*, No. 2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 28-29.

<sup>82</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Disertasi, Alumni, Bandung, 1987), hlm. 1.

<sup>83</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 8.

<sup>84</sup> Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitutional, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, (London: Longmans, 1965), Lihat: Dahlan Thaib dkk, *ibid*.

Dalam pandangan Herman Heller, ia merupakan penganut paham yang membedakan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga, yaitu:<sup>85</sup>

- a) Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- b) Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- c) Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

C.F Strong menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa “*constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*<sup>86</sup> Sementara dalam pandangan K.C Where mengartikan konstitusi adalah sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara”.<sup>87</sup> Peraturan di sini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan tidak memiliki sifat hukum (*nonlegal*). Kemudian Brian Thomson, secara sederhana menyatakan “*constitutions is a document which contains the rules for the operation of an organization*”.<sup>88</sup> Kebutuhan naskah konstitusi tertulis merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal*

---

<sup>85</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum UI, 1988), hlm. 65.

<sup>86</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: Sidgwick and Jackson Limited, 1966), hlm. 20.

<sup>87</sup> K.C. Where, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.

<sup>88</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, (London: Black Stone Press Ltd, 1997), hlm. 3.

*entity*). Karena semua badan hukum itu selalu memerlukan anggaran dasar yang berfungsi sebagai konstitusinya.

Di berbagai negara, pada umumnya selalu memiliki naskah atau dokumen tertulis yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Akan tetapi di dunia ini hanya Inggris dan Israel saja hingga saat sekarang ini tidak memiliki naskah atau dokumen tertulis yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar. Meskipun Undang-Undang Dasar dari kedua negara ini tidak pernah dibuat, tetapi sudah tumbuh dan ada menjadi suatu keyakinan dalam masyarakat semenjak negaranya berdiri menjadi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Philips Hood and Jackson sebagai berikut: “*a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and that regulate the relations of the various state organs to one another and to the private citizen*”.<sup>89</sup>

Konsep konstitusi itu mencakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara, dan hubungan organ negara dengan warga negara.

## **2. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi**

Kedudukan konstitusi memainkan peran yang strategis dalam sebuah negara. Secara historis, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan.<sup>90</sup> Konstitusi

---

<sup>89</sup> O. Hood Phillips, *Constitution/Constitutionalism*, (Bogdanor: Oxford, 1987), hlm. 142.

<sup>90</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum...*, *Op.cit*, hlm. 17.

di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa. Secara sederhana kedudukan konstitusi adalah sebagai benteng pemisah antara rakyat dengan penguasa.

James Madison adalah seorang penyusun utama konstitusi yang menuliskan pengamatannya sebagai berikut: “seandainya manusia adalah malaikat, maka pemerintah tidak lagi diperlukan. Seandainya malaikat memerintah manusia, maka tidak perlu lagi ada kontrol internal dan eksternal terhadap pemerintah. Dalam merancang sebuah pemerintahan yang diatur oleh manusia atas manusia, kesulitan terbesar terletak dalam “anda harus memberikan kemungkinan pemerintah mengontrol yang diperintah dan selanjutnya, menentukan kewajiban pemerintah untuk mengontrol dirinya sendiri”.<sup>91</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa keabsahan suatu tindakan kekuasaan dalam negara harus dibatasi oleh kontrol kekuasaan yang ada dalam konstitusi. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Jadi dalam anggapan ini, konstitusi mempunyai fungsi yang khusus an merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum tertinggi (*supremation of law*) yang harusnya ditaati, bukan oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.<sup>92</sup>

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan

---

<sup>91</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 36.

<sup>92</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 97-99.

pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *Political Power and the Governmental Process* bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi mempunyai dua tujuan:<sup>93</sup>

- a) Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik;
- b) Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

### 3. Perubahan Konstitusi

#### a) Tujuan Perubahan Konstitusi

Salah satu alasan terpenting kenapa konstitusi berubah adalah adanya kondisi manusia yang berubah. Perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang mutlak terjadi di berbagai negara. Sebab hukum berkembang mengikuti kebutuhan zaman dan kebutuhan masyarakat yang dianutnya. Bagaimanapun sempurnya konstitusi, pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman.<sup>94</sup> Dalam pandangan Markus Bockenforde, amandemen konstitusi dilakukan atas dasar sebagai berikut:<sup>95</sup>

1. Menyesuaikan konstitusi dengan lingkungan di mana politik beroperasi (termasuk di dalamnya faktor ekonomi, teknologi, hubungan internasional, demografi, dan perubahan nilai masyarakat);
2. Memperbaiki ketentuan yang terbukti tidak memadai selama ini;
3. Lebih jauh memperbaiki hak konstitusional atau untuk memperkuat institusi demokrasi.

<sup>93</sup> Koerniatmanto Soetoorawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, *Pro Justitia*, No.2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 23.

<sup>94</sup> Harjono, *Legislasi Perubahan Konstitusi: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 43.

<sup>95</sup> Markus Bockenforde, *Constitutional Amendment Procedures*, (Stockholm: International IDEA, 2014), hlm. 4

Sri Soemantri dalam pandangannya mengatakan bahwa amandemen konstitusi terjadi dikarenakan oleh lima hal: *Pertama*, guna merespon diktum yang terdapat dalam pasal-pasal undang-undang dasar. *Kedua*, guna memperbaiki atau menyempurnakan diktum untuk menghindari penafsiran ganda. *Ketiga*, mengoreksi kesalahan yang terdapat dalam sebuah diktum. *Empat*, guna menambahkan diktum baru untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam konstitusi tersebut. *Kelima*, guna menghadapi perkembangan ketatanegaraan yang dituntut untuk menciptakan kepastian hukum dalam waktu yang relatif lama.<sup>96</sup>

Meskipun ketika dibuat dimaksudkan untuk berlaku selamanya, dalam konstitusi tetap harus dimuat adanya ketentuan tentang cara perubahan yang membuka kemungkinan bagi dilakukannya perubahan tersebut.<sup>97</sup> menurut Harjono, perubahan konstitusi harus memiliki batasan tertentu sesuai dengan tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi berdasarkan kepada hukum perundang-undangan yang berlaku.<sup>98</sup>

#### **b) Metode Perubahan Konstitusi**

Sebelum masuk ke dalam bab mengenai metode perubahan konstitusi, perlu kiranya sedikit mengetahui bentuk-bentuk daripada konstitusi itu sendiri. Mengutip pendapat dari C.F. Strong yang membedakan konstitusi menjadi dua macam, yaitu: konstitusi yang fleksibel dan konstitusi yang kaku.<sup>99</sup> Adapun

---

<sup>96</sup> Harjono, *Legislasi Perubahan Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 44.

<sup>97</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 140.

<sup>98</sup> Harjono, *Legislasi Perubahan Konstitusi...*, *Op. Cit.* hlm. 44

<sup>99</sup> C.F Strong, *Modern Political Constitutions...*, *Op.Cit.*, hlm. 90.



perbedaan daripada keduanya adalah terletak pada proses pembentukannya sama dengan proses pembentukan hukum biasa. Konstitusi fleksibel adalah konstitusi yang dapat diubah tanpa melalui prosedur khusus atau dengan kata lain cara perubahannya sama dengan mekanisme perubahan undang-undang biasa.<sup>100</sup> Sementara konstitusi yang kaku memerlukan prosedur khusus untuk dilakukan amandemen.

Terdapat empat metode utama dalam melakukan amandemen konstitusi dalam pandangan konstitusi yang kaku, yaitu: *Pertama*, amandemen dilaksanakan oleh lembaga legislatif menurut batasan-batasan istimewa. *Kedua*, amandemen dilakukan oleh rakyat melalui referendum. *Ketiga*, amandemen konstitusional khusus negara federal yang perubahannya wajib disetujui oleh sebagian atau seluruh unit federasi. *Keempat*, amandemen yang dilakukan dengan konvensi-konvensi istimewa.<sup>101</sup>

Jika proses amandemen konstitusi terlalu kaku, membuat amandemen formal terlalu sulit, maka akan menghalangi reformasi penting yang akhirnya menghasilkan konstitusi yang kehilangan fungsionalitas dan legitimasi. Di sisi lain, apabila konstitusi terlalu fleksibel, membuat amandemen formal menjadi sangat mudah, maka konstitusi, hak-hak dan institusi yang dibentuknya akan rentan terhadap pengikisan oleh penguasa.<sup>102</sup>

Apabila dilakukan analisis terhadap UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menggunakan cara pandang C.F Strong, maka dapat dikatakan

---

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

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 180.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm. 209.

bahwa UUD 1945 adalah termasuk dalam konstitusi yang kaku. Karena terdapat mekanisme perubahan konstitusi tersendiri dan dilakukan oleh lembaga khusus yang berbeda dengan perubahan ataupun pembentukan peraturan perundang-undangan biasa. Hal tersebut diatur dalam Pasal 37 BAB XVI tentang perubahan UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Metode perubahan konstitusi dalam UUD 1945 secara yuridis yang di atur didalam Pasal 37 UUD 1945 tersebut menyatakan bahwa : “Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR dan di hadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR.” Adapun secara lebih detail dalam melakukan perubahan UUD 1945 dapat dilakukan tahapan-tahapan dengan cara sebagai berikut:

1. Pengajuan;  
Proses pengajuan atas usulan perubahan UUD 1945 ini dapat di usulkan oleh Presiden, 1/3 dari jumlah anggota MPR. Adapun usulan atas perubahan UUD 1945 tersebut harus diajukan secara tertulis dan disertai dengan naskah materi alasan perubahan UUD 1945.
2. Pembahasan;  
Pembahasan usulan UUD 1945 dilakukan dalam sidang MPR atau biasa disebut dengan istilah Sidang Istimewa MPR.
3. Pengesahan;  
Pengesahan atas perubahan UUD 1945 dapat disahkan dalam sidang MPR yang harus di hadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR, dan dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh MPR, kemudian di undangkan oleh Presiden dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pada dasarnya, perubahan konstitusi tidak hanya dapat ditempuh melalui proses amandemen secara formal. Selain amandemen formal, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui mekanisme keputusan yudisial dan melalui terbentuknya

adat dan kebiasaan atau sering disebut dengan konvensi ketatanegaraan.<sup>103</sup> Perubahan konstitusi yang dilakukan melalui mekanisme proses keputusan pengadilan didasarkan pada penafsiran hakim terhadap suatu teks konstitusi. pengadilan tidak bisa mengubah kalimat dalam teks konstitusi, tetapi pengadilan dapat menginterpretasikan makna teks konstitusi tersebut, sebab fungsi hakim sebenarnya adalah menafsirkan, bukan mengubah kalimat dalam konstitusi. Melalui penafsiran, hakim diberikan kesempatan untuk menambahkan apa yang belum atau tidak dikatakan oleh perumus konstitusi.<sup>104</sup>

#### **a. Aspek Perubahan Konstitusi**

Dalam pandangan ahli hukum tatanegara Sri Soemantri menyampaikan bahwa perubahan konstitusi mengandung empat aspek, yaitu: *Pertama*, prosedur perubahannya. *Kedua*, mekanisme yang digunakan untuk mengubah. *Ketiga*, sistem perubahannya dan bentuk peraturan yang digunakan. *Keempat*, substansi yang akan diubah.<sup>105</sup>

Perubahan undang-undang dasar dapat terjadi baik melalui prosedur biasa, yaitu prosedur yang disebut dalam undang-undang dasar, maupun prosedur istimewa, yaitu prosedur yang tidak terdapat dalam undang-undang dasar yang bersangkutan seperti revolusi, kudeta, dan konvensi. Georg Jellinek menyebut prosedur pertama dengan *verfassunganderung* dan prosedur kedua dengan *verfassungswandlung*. Sementara, K.C Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* menyebut empat kemungkinan perubahan undang-undang dasar, yaitu: *pertama*,

---

<sup>103</sup> K.C. Wheare, *Op.Cit.*, hlm. 129.

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 165-166

<sup>105</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan...*, *Op.cit.*, hlm. 22

melalui *some primary force* (beberapa kekuatan yang bersifat primer). *Kedua*, melalui *formal amendemenr* (perubahan yang diatur dalam konstitusi). *Ketiga*, melalui *judicial interpretation* (penafsiran secara hukum). *Keempat*, melalui *usages and convenstions* (kebiasaan dan tradisi dalam ketatanegaraan). Apabila dilakukan penelitian lebih jauh, prosedur perubahan undang-undang dasar seperti yang dikemukakan oleh kedua ahli konstitusi di atas tampaknya bahwa *verfassunganderung* versi Jellinek sejajar pengertiannya dengan *formal amendment* milik Wheare. Sementara prosedur istimewa (*verfassungswandlung*) dari Jellinek diberi contoh oleh Wheare dengan *some primary force* dan *usage/conventions*. Wheare melengkapi teori perubahan undng-undang dasarnya dengan *judicial interprtation*, yaitu perubahan yang terjadi karena adanya perubahan arti pada kata dan istilah yang dipergunakan dalam undang-undang dasar melalui suatu penafsiran.<sup>106</sup>

#### **4. Supremasi Konstitusi**

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutionil*). Undang-Undang Dasar atau (*versfassung*), oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi.<sup>107</sup> Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Adapun yang dimaksud dengan supremasi konstitusi yaitu di

---

<sup>106</sup> Refly Harun, *Penafsiran Konstitusi: How to Interpret the Constitution*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 22.

<sup>107</sup> Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, (Jakarta: Depkeh RI, 1988), hlm. 18.

mana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.<sup>108</sup>

K.C. Wheare menyatakan bahwa kedudukan konstitusi dalam suatu negara dapat dipandang dari dua aspek. *Pertama*, konstitusi dilihat dari aspek hukum, yaitu memiliki derajat tertinggi dalam hal ini disebut sebagai supremasi konstitusi. *Kedua*, konstitusi dilihat dari aspek moral landasan fundamental, maka konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Oleh karena itu, dilihat dari *constitutional phylosofi*, apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka seharusnya konstitusi dikesampingkan.<sup>109</sup>

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Dasar secara konstitusional atau sejalan dengan bunyi ketentuan dan jiwa naskah konstitusi, yaitu terletak pada kesadaran dan semangat para penyelenggara negara itu sendiri. Sebab, bagaimanapun baiknya konstitusi, tapi kalau penyelenggaraannya tidak mempunyai kesadaran dan semangat yang tinggi demi tercapainya tujuan negara, maka konstitusi tersebut tidak akan memberi arti banyak bagi keberlangsungan hidup bernegara.<sup>110</sup>

## 5. Konstitusionalisme

Istilah konstitusionalisme itu sendiri tercipta pada peralihan abad ke-18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) di atas undang-undang yang digunakan sebagai produk badan

<sup>108</sup> Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaran Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 22.

<sup>109</sup> K.C. Wheare, *Op.Cit.* hlm. 62-63.

<sup>110</sup> Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 61.

legislatif. Akan tetapi sebagai ide dan praksi modern dalam kehidupan kenegaraan modern apa yang dipahami sebagai konstitusionalisme ini dengan maksud sebenarnya telah dijumpai dalam kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropa Barat pada abad 11 dan 12.<sup>111</sup>

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh dan kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan kepada dua esensinya. Esensi pertama, ialah konsep “negara hukum” atau negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum *anglo saxson*. Esensi kedua, konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.<sup>112</sup>

Carl J. Friedrich dalam bukunya “*Constitutional Government and Democracy*” mengatakan bahwa konstitusionalisme adalah “gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk diperintah”.<sup>113</sup>

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip di atas, “*constitutionalism is an institutionalized of effective,*

---

<sup>111</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hlm. 24-25.

<sup>112</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm. 405.

<sup>113</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (Waltham: Blaidell Publishing Company, 1967) dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, Op.Cit, hlm. 25.

*regularized restraints upon governmental action*". Bahwa basis pokoknya adalah kesepakatan umum (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara, sementara organisasi negara diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>114</sup> Konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:<sup>115</sup>

- a) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama;
- b) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan;
- c) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatside* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks bernegara.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. hlm. 9.

<sup>115</sup> *Ibid*,

<sup>116</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.* hlm. 30.

Kesepakatan kedua, adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey seorang sarjana Inggris kenamaan.<sup>117</sup>

Kesepakatan ketiga, adalah berkenaan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan insitusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara konstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah dalam waktu dekat. Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang dapat lebih mudah diubah. Oleh karena itu, mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan undang-undang dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah.

---

<sup>117</sup> *Ibid*,



Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.<sup>118</sup>

## **B. LEMBAGA NEGARA DAN KOMISI NEGARA**

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

Lembaga negara, organ negara, alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang melekat dan tidak bisa untuk di pisahkan dengan keberadaan negara. Adanya organisasi negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya akan menimbulkan anarkisme dalam suatu negara. Hal ini apabila ditinjau dari sifat hakikat negara, yaitu sebagai organisasi kewibawaan/organisasi kekuasaan “*gezagsorganisme*”. Menurut Jellinek merupakan “*contradictio in objekto*”, apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak sesuai dengan hakikatnya.<sup>119</sup> Lebih lanjut Jellinek membagi pengertian organ negara ke dalam dua golongan besar, yaitu: *Pertama*, alat perlengkapan negara langsung (*unmittelbare organ*). *Kedua*, alat perlengkapan negara yang tak langsung (*mittelbare organ*). Adapun ukuran langsung atau tidaknya adalah langsung tidaknya bersumber pada konstitusi atau *verfassung*. Dalam hal organ-organ yang langsung, maka apabila organnya tidak ada, maka negaranya pun tidak ada. Dan mengenai organ yang tidak langsung, adanya selalu bergantung pada organ-organ yang langsung.<sup>120</sup>

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae, kata organ diartikan sebagai berikut:

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm. 31

<sup>119</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Malang: Progam Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, 2010), hlm. 25.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 27

“Alat perlengkapan adalah orang atau mejelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum...selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden),sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan wewenang pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur.”<sup>121</sup>

Istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi satu sama lain sebenarnya dapat dan memang diperlukan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.<sup>122</sup>

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.<sup>123</sup>

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau lazim disebut lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-

<sup>121</sup> Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: KRHN, 2005), hlm. 30.

<sup>122</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 76.

<sup>123</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 32.

fungsi negara.<sup>124</sup> Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan, peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara, juga untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, negara-negara itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.<sup>125</sup> Meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep lembaga-lembaga negara tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara.

## **2. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945**

Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ penyelenggara negara. Konstitusi RIS 1949, misalnya, menyebutkan dengan istilah alat-alat perlengkapan federal.<sup>126</sup> Sementara UUD 1945 yang berlaku sebelum UUD RIS 1949 dan UUDS 1950 sama sekali tidak memberi panduan untuk mengidentifikasi

---

<sup>124</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama), hlm. 241.

<sup>125</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1986), Dalam Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan...*, *Op.Cit.* hlm. 31.

<sup>126</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara...*, *Ibid.*, hlm. 32.

atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak ditemui satu kata “lembaga negara” pun sehingga hal ini menyulitkan peneliti untuk melakukan identifikasi dan memaknai arti dari lembaga negara. Dalam UUD 1945 yang ada adalah “badan”, misalnya Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 “badan dipergunakan untuk menyebutkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula dengan Pasal 24 UUD 1945 disebutkan adalah “badan kehakiman” dan lain sebagainya. Kemudian ditemukan pula dalam Pasal II Aturan Peralihan dipergunakan istilah “badan”. Begitu pula untuk menyebutkan MPR dan Pasal 18 UUD 1945 untuk menyebutkan DPRD adalah menggunakan istilah “badan”.<sup>127</sup>

Peristilahan lembaga negara pertama kali muncul dan banyak dijumpai dalam ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Di dalam ketetapan tersebut menyebutkan skema susunan kekuasaan negara yang menyebutkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di bawah UUD.

Melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari

---

<sup>127</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 59. Dalam Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara...*, *Ibid*, hlm. 32-33

lima lembaga, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung.<sup>128</sup>

### 3. Lembaga Negara Sesudah Amandemen UUD 1945

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara” sehingga banyak pemikir hukum Indonesia yang melakukan ijtihad sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang salah satunya mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>129</sup>

Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY. Adapun pendapat ini didasarkan pada pemikiran sistem kelembagaan negara berdasar hasil amandemen UUD 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. *Pertama*, dalam bidang perundang-undangan. *Kedua*, berkaitan dengan pengawasan. *Ketiga*, berkaitan dengan pengangkatan hakim agung. Sementara itu, Bintang Saragih melakukan penggolongan lembaga negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Ketetapan MPR No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD1945.

<sup>129</sup> Firmansya Arifin, *Op, Cit.* hlm. 35.

<sup>130</sup> Bintang R. Saragih, *Komisi-Komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*, dalam Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara..., Op. Cit.*, hlm. 36.

Definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangatlah beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam naskah UUD 1945 organ-organ yang dimaksud ada yang disebutkan secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebutkan baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.<sup>131</sup> Jimly Asshiddiqie membedakan ke dalam empat kelembagaan ditingkatan pusat, yaitu:<sup>132</sup>

- a) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- b) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- c) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- d) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga Negara pada tingkat konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang, meskipun pengangkatan para

---

<sup>131</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op. Cit.*, hlm. 89.

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 50.

anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.<sup>133</sup>

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangan berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga melibatkan DPD. Misalnya Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.<sup>134</sup>

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang bersumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*Presidential Policy*). Artinya, pembentukan, perubahanm ataupun pembubarannya tergantung pada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat

---

<sup>133</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...., Op.Cit*, hlm. 90.

<sup>134</sup> *Ibid.*

*regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.<sup>135</sup>

Pada tingkat keempat adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.<sup>136</sup>

Lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan berdasar pada peraturan perundang-undangan. Sementara jika merujuk pada aturan hierarki peraturan perundang-undangan, dari sejumlah lembaga negara yang ada sudah eksis hingga saat ini terdapat tiga jenis aturan yang melatari pendelegasian kewenangan kepada lembaga-lembaga negara, yakni melalui UUD 1945, undang-undang, dan keputusan presiden. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa terdapat dua jenis lembaga negara yaitu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, dan lembaga negara yang kewenangannya berdasarkan peraturan lain. Dalam hal ini bisa berasal dari undang-undang, peraturan pemerintah, atau bahkan keputusan presiden.

#### **4. Klasifikasi Lembaga Negara Berdasarkan Dasar Hukum**

George Jellineck mengelompokkan lembaga negara atas dua kategori. *Pertama*, lembaga negara yang langsung (*unmittenbare organ*) merupakan lembaga yang menentukan ada-tidaknya negara. *Kedua*, lembaga negara yang tidak langsung (*mittenbareorgan*) merupakan lembaga negara yang bergantung pada lembaga

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

<sup>136</sup> *Ibid.*



negara langsung.<sup>137</sup> Perihal pembagian tersebut, Zainal Arifin Muchtar mengklasifikasi lembaga negara menjadi dua, yaitu lembaga negara dan lembaga pemerintah di mana lembaga negara ditempatkan sebagai *mittenbareorgan* dan lembaga pernerintah ditempatkan sebagai *unmittenbareorgan*.<sup>138</sup> Sementara Firmansyah mengklasifikasikan lembaga negara berdasarkan dasar hukum pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui UUD 1945, undang-undang, dan keputusan presiden.<sup>139</sup>

Berbeda pandangan yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan mandat dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang dibentuk Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.<sup>140</sup> Meski demikian, menurut Mahkamah Konstitusi (MK),

---

<sup>137</sup> Firmansya Arifin, *Op.Cit.*, hlm. hlm. 14.

<sup>138</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara*, hlm. 31.

<sup>139</sup> Firmansyah Arifin, *Op.Cit.*, hlm. 65.

<sup>140</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 37.

diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar juga tidak boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional suatu lembaga negara. Meski demikian, menurut Mahkamah Konstitusi (MK), diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar juga tidak boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional suatu lembaga negara.<sup>141</sup>

Berdasarkan beberapa pandangan ihwal standar menentukan klasifikasi lembaga negara, setidaknya dapat diperjelas dan dipertegas bahwa terdapat beberapa standar pengklasifikasian lembaga negara didasarkan kepada landasan hukum pembentukan, fungsi; dan kedudukan.<sup>142</sup>

*Pertama*, klasifikasi berdasar landasan hukum pembentukan akan menempatkan pengelompokan lembaga negara berdasarkan ketentuan hukum yang membentuknya. Dengan menggunakan kaedah ini, lembaga negara dapat dibagi atas: (1) lembaga negara yang dibentuk dengan dan berdasarkan UUD; (2) lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang; (3) lembaga dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berada dalam wilayah kuasa Presiden; dan (4) jika hendak sampai ke daerah, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah, Klasifikasi tersebut akan berimplikasi terhadap perbedaan kekuatan hukum lembaga negara. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar akan memiliki posisi hukum lebih kuat dibandingkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Lembaga

---

<sup>141</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm. 181.

<sup>142</sup> Saldi Isra, *Lembaga negara : Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 10.

tersebut tidak bisa diubah atau dihilangkan kecuali hanya melalui perubahan konstitusi. Di bawah itu, lembaga yang dibentuk dengan undang-undang jika hendak dihapuskan/dibubarkan dapat dilakukan dengan mengubah undang-undang.

*Kedua*, klasifikasi lembaga negara berdasarkan fungsi, dalam pengertian terkait dengan fungsi pokok minimum negara mencakup, yaitu menyangkut fungsi penertiban (*law and order*), mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, pertahanan, dan menegakkan keadilan. Perihal fungsi negara, Charles E. Merriam mencatat lima fungsi negara, yaitu: keamanan eksternal, ketertiban internal, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan. Dengan pembagian lima fungsi ini, lembaga-lembaga yang akan menjalankan fungsi-fungsi negara juga dapat dikelompokkan menjadi lembaga negara yang melaksanakan fungsi membentuk hukum; lembaga negara yang melaksanakan fungsi pelaksanaan hukum; lembaga negara yang melaksanakan fungsi menegakkan hukum; dan lembaga negara yang melaksanakan fungsi campuran.<sup>143</sup>

*Ketiga*, klasifikasi lembaga negara berdasarkan kedudukannya, yaitu didasarkan hirarki atau tingkatan lembaga negara. Pandangan ini bertumpu pada kedudukan/posisi lembaga negara sebagaimana dikemukakan George Jellineck, yaitu *unmittelbare organ* dan *mittelbare organ*. Sementara Jimly Asshiddiqie menyebut pengelompokan ini dengan istilah kualitas fungsi. Klasifikasi berdasar kualitas fungsi berbeda dengan klasifikasi berdasarkan fungsi sebagaimana dibahas sebelumnya. Berdasarkan kedudukan atau “kualitas fungsi” tersebut, lembaga negara dapat diklasifikasi menjadi lembaga negara utama (*primary constitutional*

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

*organs*); dan lembaga negara pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).<sup>144</sup>

Berikut adalah beberapa contoh klasifikasi lembaga negara berdasarkan dasar hukum pembentukannya seperti di bawah ini:

**Tab.1**

**Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945**

<b>NO</b>	<b>LEMBAGA NEGARA</b>	<b>DASAR HUKUM</b>
1	Majelis Permusyawaratan Rakyat	Pasal 1 ayat (2)
2	Dewan Perwakilan Rakyat	Pasal
3	Dewan Perwakilan Daerah	Pasal 22D dan 22F
4	Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 4 ayat (1)
5	Kementerian Negara	Pasal 17
6	Mahkamah Agung	Pasal 24A
7	Mahkamah Konstitusi	Pasal 24C
8	Badan Pemeriksa Keuangan	Pasal 23E
9	Komisi Yudisial	Pasal 24B
10	Pemerintahan Daerah	Pasal 18
11	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5)
12	Bank Sentral	Pasal 23D
13	Tentara Nasional Indonesia	Pasal 30 ayat (3)
14	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Pasal 30 ayat (4)
15	Dewan Pertimbangan Presiden	Pasal 16

**Tab.2**

**Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang**

<b>NO</b>	<b>LEMBAGA NEGARA</b>	<b>DASAR HUKUM</b>
1	Komnas Hak Asasi Manusia	UU No. 39 Tahun 1999
2	Komisi Pemberantasan Korupsi	UU No. 31 Tahun 1999
3	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32 Tahun 2002

<sup>144</sup> *Ibid.* hlm. 11.

4	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. Tahun 1999
5	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	
6	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	UU No. 23 Tahun 2002
7	Komisi Kepolisian Nasional	UU No. Tahun 2002
8	Komisi Kejaksaan	UU No. Tahun 2004
9	Dewan Pers	UU No. Tahun 1999
10	Dewan Pendidikan	UU No. Tahun 2003

**Tab.3**

**Lembaga Negara Berdasarkan Keputusan Presiden**

<b>NO</b>	<b>LEMBAGA NEGARA</b>	<b>DASAR HUKUM</b>
1	Komisi Nasional Nasional	Keppres No. 44 Tahun 2000
2	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15 Tahun 2000
3	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181 Tahun 1998
4	Dewan Maritim Nasional	Keppres No. 161 Tahun 1999
5	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144 Tahun 1999
6	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165 Tahun 1999
7	Dewan Riset Nasional	Keppres No. 94 Tahun 1999
8	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40 1999
9	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110 Tahun 1999
10	Lembaga Non-departemen	Keppres No. 3 Tahun 20002

## **5. Komisi Negara**

### **a. Perkembangan Komisi Negara**

Dalam perkembangan ketatanegaraan modern, struktur ketatanegaraan mengalami pergeseran berdasarkan kompleksitas problematik yang di alami oleh suatu negara. Hal ini kemudian muncul ideologi baru dalam mengurus negara yang kemudian tidak hanya menyerahkan urusan negara di kelola oleh lembaga-lembaga

konvensional. Sebagian kalangan masyarakat menilai, lahirnya lembaga-lembaga negara independen komisi-komisi negara, yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum, mulai dari Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisian Negara RI. Ketidakpercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit tingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru.<sup>145</sup>

Masyarakat umum memberikan penilaian terhadap kinerja yang buruk pada masa lalu menjadi dasar bagi penolakan luas atas lembaga-lembaga negara yang suda ada. Sementara di tingkat elit, kegagalan atau penyimpangan fungsi lembaga-lembaga negara di masalalu telah melahirkan kehendak kuat untuk menyebarkan kekuasaan lembaga-lembaga yang ada baik secara horizontal-lewat penciptaan lembaga-lembaga sampiran negara maupun secara vertical melalui desentralisasi. Kehendak yang kuat ini semakin mendesak karena ada frustasi yang luar biasa di kalangan para elite menyaksikan kecenderungan kegagalan dan penyimpangan fungsi lembaga-lembaga negara yang terus berlanjut memasuki era

---

<sup>145</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hlm. 197.

reformasi, dengan harapan yang sangat kecil untuk melakukan perubahan dari dalam. Kekecewaan semacam ini sangat bisa dimengerti, karena sebagian terbesar elit tertinggi yang terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai desain kelembagaan negara, anggota parlemen, presiden, menteri-menteri adalah tokoh-tokoh di luar arena negara pada priode sebelum reformasi. Sebagian di antara mereka sekaligus adalah korban dari kegagalan, ketidakbecusan, dan bahkan penyimpangan fungsi lembaga-lembaga negara di masa lalu.<sup>146</sup>

Masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai akibat dari modernisasi dan perubahan-perubahan sosial yang sangat pesat dalam masyarakat, gagal diintegrasikan secara memadai melalui lembaga-lembaga yang tersedia. Demikian pula perubahan-perubahan sosial politik dan pergeseran paradigma dalam melihat pemerintahan telah berakibat serius pada memudarnya pembedaan-pembedaan secara tegas ranah negara dan ranah-ranah non negara yang menjadi skema dasar dalam bangunan argumentasi Tris Politika.<sup>147</sup>

Dari sudut pandang yang lain, proses kelahiran lembaga-lembaga sampiran negara merupakan refleksi dari konstestasi dua kecenderungan klasik yang menjadi salah satu dari pertanyaan-pertanyaan besar yang bersifat permanen dalam studi ilmu politik, yakni kecenderungan sentripetal (konsentrasi kekuasaan) dan kecenderungan sentrifugal (pencemara kekuasaan). Keduanya mempresentasikan dua entitas politik yang saling berhadap-hadapan dalam kerangka *zero-sum-game theory* (hubungan saling meniadakan) yakni negara dan

---

<sup>146</sup> Cornelis Lay, *State Auxiliary Agencies*, Jakarta: Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni, 2006, hlm. 13-14.

<sup>147</sup> Ni'matul Huda, *Ibid.*

kecenderungan konsentrasi kekuasaannya dan kekuatan non-negara dengan kecenderungan pemencaran kekuasaan.<sup>148</sup>

Kelahiran lembaga-lembaga sampiran negara merupakan manifestasi dan daya fleksibilitas negara menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan baru dalam rangka melindungi interes dasarnya, yakni preservasi monopolinya atas kekuasaan. Hal ini memiliki dasar empiriknya, terutama jika dilihat bahwa negara atau lebih tepatnya tetap memaksakan penegakan ukuran teknokratik sebagai dasar dalam menuntun perilaku lembaga-lembaga sampiran negara.<sup>149</sup>

Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi yang bersifat independen tersebut adalah merupakan gejala yang mendunia yang tidak saja terjadi di Indonesia, seperti di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi adapula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>150</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

---

<sup>148</sup> *Ibid*, hlm. 199.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm 200.

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, *Op.Cit*, hlm. 28-29.



Dalam kasus di Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak berkembangnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, di antaranya sebagai berikut:<sup>151</sup>

- 1) Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar dan sulit untuk diberantas;
- 2) Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
- 3) Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
- 4) Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state agency* atau *watchdog institutions* di banyak negara yang berbeda bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
- 5) Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.

Cornelis Lay dalam pandangannya menyebutkan bahwa kelahiran komisi-komisi negara, merupakan imbas dari terpaan gelombang ketiga demokrasi, setidaknya dipengaruhi oleh beberapa hal berikut: *Pertama*, keresahan negara terhadap ketidakpastiaan dan kealpaan perlindungan individu dan kelompok marginal, dari depotisme pejabat publik, maupun warga negara yang lain. *Kedua*, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar. *Ketiga*, merupakan sebuah produk evolusi yang sifatnya

---

<sup>151</sup> Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 59-60.

*incremental* dan komplementer, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan *trias politica*.<sup>152</sup>

Said Amir Arjomand dalam pandangannya terkait perkembangan komisi-komisi negara di atas menyatakan bahwa,<sup>153</sup> kehadiran komisi-komisi negara atau dalam istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya reformasi konstitusi di berbagai negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern.

Sebagai imbasnya, dalam dua dekade belakangan terjadi pertumbuhan jumlah lembaga negara independen yang sangat luar biasa di belahan dunia manapun. Lembaga yang oleh karena tuntutan demokrasi diindependenkan, semisal lembaga kepemiluan, lembaga anti korupsi, lembaga pengawasan yudikatif, maupun lembaga penanganan mal administrasi seperti ombudsman. Selain itu, dalam reformasi konstitusi berbagai negara, juga mulai diadopsi pengaturan mengenai lembaga negara independen di dalam konstitusi baru.<sup>154</sup> John C. Ackerman, melakukan survei terhadap konstitusi beberapa negara, hasil terdapat 81 negara yang mencantumkan *independent agencies* di dalam konstitusinya. Dari 81 negara tersebut, tidak kurang didapat 248 lembaga negara independen yang

---

<sup>152</sup> Cornelis Lay, *Op. Cit.*, hlm. 11-12

<sup>153</sup> Said Amir Arjomand, *Law Political Reconstruction and Constitutional Politics*, Journal International Sociology, Edisi Maret 2003 vol. 18 (1), hlm. 9.

<sup>154</sup> Umit Sonme, *Independent Regulatory Agencies: The World Experince Case and The Turkish Case, Thesis on The Graduate School of Social Sciences of Midle East Technical University*, 2004. Lihat Zainal Arifin Mochtar Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independent*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 35.

langsung disebutkan di dalam konstitusi di empat benua: Afrika, Eropa, Amerika, dan Asia.<sup>155</sup>

Tabel

Jumlah Lembaga Negara Independen Menurut Persebaran Geografisnya<sup>156</sup>

Region	Jumlah Agencies
Afrika	89
Eropa	59
Amerika	51
Asia	49
<b>Total</b>	<b>248</b>

John M. Ackerman mengatakan bahwa kecenderungan yang muncul belakangan adalah bahwa konstitusi-konstitusi baru hasil amandemen semakin kuat menempatkan lembaga negara independen sebagai organ konstitusi. setidaknya merujuk pada catatan terdapat 20 negara yang mencantumkan lebih dari empat lembaga negara independen di level konstitusi.<sup>157</sup> Kecenderungan ini sekaligus membuktikan bahwa konstitusi tidak hanya memuat lembaga-lembaga negara dalam pengertian klasik (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) sebagai organ utama negara, tetapi juga mulai secara khusus memuat lembaga-lembaga negara independen.

Di Amerika Serikat, kehadiran organ kekuasaan baru, yang kemudian dikenal dengan istilah “komisi negara” atau *administrative agencies* yang didirikan

<sup>155</sup> John M. Ackerman, *Independent Accountability Agencies and Democracy: A New Separation of Power?*, Yale University, May 8-9, 2009, hlm. 13.

<sup>156</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara...*, *Op.Cit*, hlm. 35.

<sup>157</sup> *Ibid.*, hlm.13-14.

sejak tahun 1887 dengan pengesahan congress. Adapun alasan daripada pembentukan komisi negara ini adalah meningkatnya komplain dari masyarakat tentang servis dan harga dari perusahaan kereta api swasta.<sup>158</sup> Kemudian pada tahun 1914, ketika krisis ekonomi melanda dunia, Amerika Serikat menghendaki sebuah lembaga yang secara khusus untuk mengatur dunia bisnis untuk mengawasi bentuk-bentuk persaingan usaha yang dikenal dengan *Federal Trade Commission* *with many power including making rules and regulation, allowing licence, judicial authority in solving disagreements, giving sanction such imposing fines in the case of illegal activity.*<sup>159</sup>

Kehadiran komisi-komisi negara atau badan-badan khusus di luar organ kekuasaan pokok merupakan jawaban atas meningkatnya kompleksitas permasalahan masyarakat. Selain di Amerika Serikat, kelahiran komisi-komisi negara juga dialami di berbagai negara seperti di Inggris. Komisi negara independen Inggris tersebut terdapat sejumlah komisi negara seperti *Countryside Commission, The Officer of Fair Trading, The Commission for Racial Equality, The Helath and Safety Commission*, dan beberapa komisi negara yang lainnya.<sup>160</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Milakovich dan Gordon dalam perkembangan lembaga atau komisi-komisi negara saat ini baik dalam tataran teoritis maupun dalam praktiknya dikenal dua jenis komisi negara, yaitu: *pertama*.

---

<sup>158</sup> Umit Sonmez, *Independent Regulatory Agencies: The World Experience Case and The Turkish Case*, Thesis on The Graduate School of Social Science of Midle East Technical University, September 2004.

<sup>159</sup> Ryan C. Black, "Adding Recess Appointments to the President's Tool Chest of Unilateral Power", *Journal Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 4, 2007, hlm. 645-654.

<sup>160</sup> Jhon Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan Education, 1989), hlm. 232-233.

Komisi negara yang merupakan perpanjangan tangan dari *state organ*. Kedua, komisi negara yang statusnya independen. Adapun peristilahan antara komisi dan lembaga negara dalam kamus hukum tidak pernah ditemukan secara tegas dalam penyebutannya. Seperti yang diuraikan di atas bahwa ketidaktegasan penyebutan antara lembaga negara dan komisi negara ini menimbulkan banyak tafsir di kalangan ahli hukum. Hal ini disebabkan UUD 1945 hasil daripada amandemen keempat tidak memberikan kriteria secara khusus, baik dari segi pemberian wewenangnya ada yang disebutkan secara jelas di dalam konstitusi dan ada yang tidak secara tegas disebutkan wewenangnya di dalam konstitusi.

Ketidaktegasan komisi negara di Indonesia, menurut Denny Indrayana, karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Akhirnya, komisi negara hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.<sup>161</sup>

#### **b. Teori Kewenangan Konstitusional Komisi-Komisi Negara**

Secara harfiah, kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar adalah kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi berkenaan dengan pembagian kekuasaan. Ada dua macam pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara horisontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Pembagian kekuasaan secara

---

<sup>161</sup> Denny Indrayana, "Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling", Kompas, 30 April 2005.

vertikal adalah pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di bawahnya, misalnya antara pemerintah federal dengan negara bagian. Dalam negara kesatuan juga ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui asas desentralisasi. Asas desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dan bukan pembagian kekuasaan secara vertikal.<sup>162</sup>

Pemisahan kekuasaan ini menurut Stahl merupakan unsur dari negara hukum. Kemudian ajaran pemisahan kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Lock dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* yang memisahkan kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif.<sup>163</sup> Ajaran ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois*. Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing kekuasaan itu mempunyai lapangan pekerjaan sendiri yang harus dipisahkan antara satu dengan yang lain, dan kekuasaan tersebut dipegang oleh tiga badan kenegaraan yang berbeda.<sup>164</sup>

Dalam implementasi teori yang dikemukakan oleh Montesquieu sukar untuk diterapkan bahkan dapat menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari masing-masing cabang kekuasaan. Pada akhirnya dalam suatu negara hukum modern tidak mungkin diterima sebagai asas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya disertai satu fungsi tertentu saja.<sup>165</sup> Artinya dalam perkembangannya terdapat

---

<sup>162</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Op. Cit.*, hlm. 45-46.

<sup>163</sup> M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1976), hlm. 42.

<sup>164</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, 1960), hlm. 16.

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm 20.

kemungkinan bahwa suatu lembaga negara dianggap sebagai memiliki fungsi utama dan fungsi tambahan.

Guna mengatasi kekurangan daripada teori-teori tersebut masing-masing negara yang menganut teori ini melakukan modifikasi. Dengan modifikasi tersebut kekurangan-kekurangan dalam teori pemisahan kekuasaan ini diharapkan dapat diatasi. Ajaran pemisahan kekuasaan ini didukung dengan teori kewenangan. Secara umum kewenangan yang dimiliki oleh organ negara diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>166</sup>

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dapat diartikan sebagai pembentukan kekuasaan sehingga memiliki sifat kemurnian.<sup>167</sup> Pembentukan kekuasaan ini hanya dapat dilakukan oleh UUD 1945 atau sekurang-kurangnya oleh undang-undang, sedangkan di tingkat daerah oleh dengan peraturan daerah. Sedangkan sebagai delegasi artinya adalah pelimpahan kekuasaan. Artinya kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada organisasi negara yang lain dengan segala konsekuensinya termasuk pertanggungjawaban pun beralih kepada penerima delegasi. Berbeda dengan delegasi ada kewenangan yang diperoleh dari mandat, mandat ini hanya pemberian kuasa dari atasan kepada bawahan dan yang bertanggungjawab tetap pemberi mandat.<sup>168</sup>

Terkait dengan sumber kekuasaan atau kewenangan, Aristoteles menyebutkan hukum sebagai sumber kekuasaan. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi hukum harus menjadi sumber kekuasaan para penguasa agar

---

<sup>166</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Op. Cit.*, hlm. 47.

<sup>167</sup> Soewoto, *Kedudukan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 1990. hlm. 76

<sup>168</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Op. Cit.*, hlm. 47.

pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, kesejahteraan umum. Dengan menundukkan hukum sebagai kekuasaan atau memposisikan hukum sebagai panglima tertinggi dalam sebuah negara, maka para penguasa negara harus menundukkan dirinya di hadapan hukum.<sup>169</sup>

#### 1. Wewenang Kelembagaan Komisi Negara

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintahan adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Mac Iver mengungkapkan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkannya menjadi tiga yaitu: *Pertama, Cultural function; Kedua, Generation welfare function. Ketiga, Economi control function.*<sup>170</sup> Tugas pemerintah bergantung kepada tugas dan tujuan masing-masing negara.

Usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menempati kedudukan yang paling tertinggi. Berbeda antara kekuasaan dan wewenang (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 54.

<sup>170</sup> Ateng Syarifudin, *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih Kuat dan Berwibawa*, (Bandung: Tarsito, 1982), hlm. 15.

<sup>171</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1988), hlm. 79-80.



Pengertian wewenang sendiri menurut Stout H.D.<sup>172</sup> adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atauran-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum dalam hubungan publik. Sementara Nicolai memberikan pengertian kewenangan sebagai berikut: “kewenangan berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu)”.<sup>173</sup> Bersumber dari wewenang tersebut negfara dapat mengatur kehidupannya dengan konstitusi sebagai pijakan dan tolokukur neormatif pengaturan lebih lanjut.

## 2. Sumber Wewenang Kelembagaan Komisi Negara

Dalam khasanah hukum adminstrasi dikenal tiga sumber kewenangan pemerintah yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Adapun terkait ketiganya akan dijelaskan secara singkat sebagai berikut di bawah ini:

### a. Atribusi

Kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan undang-undang yang disebut “atribusi”. H.D. van Wijk memberikan pengertian atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintah. Dijelaskan bahwa pembentukan undang-undang yang dilakukan baik oleh pembentuk undang-undang orisinil (*orginaire wetgevers*) maupun membentuk undang-undang yang diwakilkan (*gedelegeerde wetgevers*) memberikan kekuasaan pada suatu organ pemerintahan yang dibentuk pada kesempatan itu atau kepada

---

<sup>172</sup> Stout, H.D., *De Betekenissen van de wet*, (Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink, 1994), hlm. 102. Lihat: Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Op. Cit.*, hlm. 52.

<sup>173</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Ibid.*, hlm. 53.

organ pemerintahan yang sudah ada.<sup>174</sup> Pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan yang baru dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan. Ini bisa berupa lembaga pemerintahan yang telah ada, atau suatu lembaga pemerintahan baru yang diciptakan pada kesempatan tersebut.<sup>175</sup>

Indroharto mengemukakan bahwa “atribusi” adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *lagislator*.<sup>176</sup> Adanya pengaruh perubahan pandangan dari *wegmatigheid van bestuur* menjadi *rechtmatigheid van bestuur* mempengaruhi juga konsep atribusi. Sumber wewenang pemerintah tidak lagi mutlak semata-mata dari undang-undang sebagai produk *gedelegeerde wetgevers* yang dipegang oleh pemerintah.

#### b. Delegasi

“Delegasi” menurut H.D. van Wijk<sup>177</sup> adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Setelah wewenang diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi. Artinya berbicara tentang delegasi wewenang pemerintahan bilamana suatu wewenang lembaga pemerintahan diserahkan kepada lembaga lain, yang menjalankan wewenang tersebut dan bukannya lembaga yang semula berwenang. Delegasi dengan demikian disimpulkan sebagai penyerahan:

---

<sup>174</sup> H. D. van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Uitgeveru Lemma BV, 1995), hlm. 129. Dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia, ... Op. Cit.* hlm. 62.

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1991), hlm. 91.

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

apa yang semula merupakan wewenang A, sekarang menjadi wewenang B (dan bukan lagi A).<sup>178</sup>

Stroink dan Steenbeek<sup>179</sup> menjelaskan lebih lanjut bahwa “delegasi” hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui “atribusi”. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain.

Tidak berbeda dengan Stroink dan Steenbeek, delegasi oleh Indroharto diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain.<sup>180</sup> Wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris. Ketentuan delegasi *mutatis mutandis* berlaku juga untuk subdelegasi. Bentuk delegasi yang biasa adalah bentuk, di mana di dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan yang lainnya. Tetapi juga pihak yang didelegasikan kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang ini, maka berbicara tentang subdelegasi. Untuk sub-delegasi berlaku, *mutatis mutandis*, peraturan sama seperti untuk delegasi.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Stroink dan Steenbeek, dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara, Op. Cit.*, hlm. 63.

<sup>180</sup> Indroharto, *Usaha Memahami.. Op. Cit.*, hlm. 91.

<sup>181</sup> H. D. van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Uitgeveru Lemma BV, 1995), hlm. 129. Dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara..., Op. Cit.*, hlm. 64.

Pendapat Indroharto agaknya mengacu kepada pengertian H.D. van Wijk maupun Stroink dan Steenbeek, karena terdapat kesamaan baik dalam pengertian maupun dalam perumusannya. Tidak ditemukan banyak diskusi mengenai hal ini.

c. Mandat

Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. H.D. van Wijk<sup>182</sup> menjelaskan arti dari “mandat” yaitu: suatu organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya. Artinya bila orang yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (karena atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, maka para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan wewenang tersebut atas nama organ yang sesungguhnya, diberi wewenang.

Berbeda dengan delegasi, pada mandat, mandat atau pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewengangnya apabila ia menginginkannya, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya. Mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris. Artinya pada mandat tidak bisa berbicara tentang kekuasaan/ wewenang di dalam arti yuridis; sekarang, setelah ditangani atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya juga diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara secara yuridis, ini tetap merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Di sini bisa berbicara tentang suatu bentuk perwakilan lembaga pemerintahan. Pemberi mandat

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

(mandans) juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bilamana ia dikehendaki; ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala petunjuk yang dianggapnya perlu; ia seharusnya bertanggung jawab atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Secara yuridis, perkataan mandataris tidak lain daripada perkataan mandans.<sup>183</sup> Indroharto menambahkan bahwa pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atas penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggung jawab mandans.<sup>184</sup>

Selain itu dikenal pula “mandat kepada bukan bawahan”. Menurut H.D. van Wijk apabila tidak ada ketentuan hukum yang jelas maka mandat yang demikian hanya sah jika dipenuhi tiga syarat:<sup>185</sup> *Pertama*, mandataris menerima pemberian mandat. *Kedua*, wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari dan mandataris. *Ketiga*, ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat.

Demikian beberapa hal yang berkaitan dengan teori kewenangan kelembagaan negara, terutama kewenangan konstitusional. Hal-hal tersebut di atas merupakan dasar bagi alat perlengkapan negara atau organ negara termasuk di dalamnya organ-organ negara baru berupa komisi-komisi negara.

---

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Indroharto, *Usaha Memahami... Op. Cit.*, hlm. 92.

<sup>185</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara... Op. Cit.*, hlm. 66.

## C. KORUPSI DAN PEMBERANTASAN KORUPSI

### 1. Pengertian Korupsi

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin yaitu “*corruptie*”<sup>186</sup> atau “*corruptus*”<sup>187</sup> selanjutnya kata *corruptio* berasal dari kata *corrumpere* (suatu kata Latin yang tua). Dari bahasa Latin inilah yang kemudian diikuti dalam bahasa Eropa seperti Inggris: *corruption, corrupt*; Perancis: *corruption*; Belanda *Corruptie (korruptie)*.<sup>188</sup>

Dalam ensiklopedia Indonesia disebutkan bahwa korupsi (dari latin *corruptio*= penyuapan; dan *corrumpere*= merusak) yaitu gejala bahwa para pejabat badan-badan negara menyalahgunakan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya.<sup>189</sup>

Pengertian korupsi secara harfiah dapat berupa:<sup>190</sup>

- a) Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan dan ketidakjujuran.<sup>191</sup>
- b) Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.<sup>192</sup>
- c) Perbuatan yang kenyataannya meruhnbulkan keadaan yang ber sifat buruk; Perilaku yang jahat dan tercela, atau kejahatan moral; . Penyuapan dan bentuk-bentuk ketidakjujuran; Sesuatu yang

<sup>186</sup> Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktk dan Masalahnya*, (Bandung: PT Alumni, 2007, hal. 78

<sup>187</sup> Fockema. A.S.J. (1951). *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, diterjemahkan oleh Walter Siregar, Bij J. B. Wolter uitgeversmaat schappij. N. V. Groningen. Jakarta. Dalam: Abvianto Syaifulloh, Peran Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi, *Indonesian Journal of Criminal Law (IJoCL)*, Vol. 1, No. 1, Juni 2019, hlm. 48.

<sup>188</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: PT. Gramedia, 19840, hlm. 9

<sup>189</sup> Ensiklopedia Indonesia, “*Ikhtiar Baru van Hoeve dan Elsevier Publishing Project*, Jakarta, 1983, hlm. 1876. Dalam IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi: Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*, (Yogyakarta: pustaka Pelajar, 2010 hlm. 14.

<sup>190</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1986), hlm.7

<sup>191</sup> S. Wojowasit, W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, (Bandung: Hasta), hlm. 33.

<sup>192</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Bandung: Balai Pustaka), hlm. 468.

dikorup, seperti kata yang diubah atau diganti secara tidak tepat dalam satu kalimat; Pengaruh-pengaruh yang korup.<sup>193</sup>

Istilah "korupsi" sering kali selalu diikuti dengan istilah kolusi dan nepotisme yang selalu dikenal dengan singkatan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) saat ini sudah menjadi masalah dunia, yang harus diberantas dan dijadikan agenda pemerintahan untuk ditanggulangi secara serius dan mendesak, sebagai bagian dari program untuk memulihkan kepercayaan rakyat dan dunia internasional dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara yang bersangkutan. Transparency International memberikan definisi tentang korupsi sebagai perbuatan menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan publik untuk keuntungan pribadi.<sup>194</sup>

Dalam definisi tersebut terdapat tiga unsur dari pengertian korupsi, yaitu:

- a) Menyalahgunakan kekuasaan;
- b) Kekuasaan yang dipercayakan (yaitu baik di sektor publik maupun di sektor swasta), memiliki akses bisnis atau keuntungan materi;
- c) Keuntungan pribadi (tidak selalu berarti hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi Juga anggota keluarganya dan teman-temannya).

Istilah korupsi berasal dari perkataan latin "*corruptio*" atau "*corruptus*" yang berarti kerusakan atau kebobrokan.<sup>195</sup> Awalnya pemahaman masyarakat tentang korupsi mempergunakan bahan kamus, yang berasal dari bahasa Yunani Latin "*corruption*" yang berarti perbuatan yang tidak baik, buruk, curang, dapat

<sup>193</sup>Soedjono Dirjosisworo, *Fungsi Perundang-Undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru), hlm. 17.

<sup>194</sup> Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Yayasan .Obor Indonesia, 2003), hal: 6.

<sup>195</sup> Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Delik Korupsi UU Nomor 31 tahun 1999*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 7.

disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, melanggar norma-norma agama materiil, mental dan hukum.<sup>196</sup>

Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana, yang tidak dapat dijadikan tolok ukur atau standar perbuatan korupsi. Lubis dan Scott dalam pandangannya tentang korupsi disebutkan bahwa “dalam arti hukum korupsi adalah tingkahlaku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkahlaku tersebut, sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela”. Jadi pandangan tentang korupsi masih ambivalen hanya disebut dapat dihukum atau tidak dan sebagai perbuatan tercela.<sup>197</sup>

## 2. Sebab dan Akibat Korupsi

Guna memahami sebab-sebab korupsi sebagai suatu kejahatan dapat dikaji melalui proses analisis teori kriminologi terutama digunakan untuk memberikan petunjuk bagaimana masyarakat berperan serta menanggulangi korupsi dan lebih-lebih mencegahnya. Bagian dari teori atau ilmu pengetahuan kriminologi untuk mengungkap sebab-sebab kejahatan korupsi, disebut pendekatan sosiologi kriminal yaitu pengetahuan tentang kejahatan sebagai gejala masyarakat atau sampai di mana letak sebab-sebab kejahatan dalam masyarakat.<sup>198</sup>

Permasalahan korupsi merupakan permasalahan yang sangat sulit untuk diberantas oleh karena sangat kompleks yang menurut Barda Nawawi Arif bahwa

<sup>196</sup> Nurdjana I.G.M, “Polri dan Penindasan Korupsi”, *Majalah Sumanasa Wira, Sespim Polri*, Jakarta: 1990, hlm. 77.

<sup>197</sup> Lubis dan Scott, *Korupsi Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993), hlm. 19

<sup>198</sup> Gie, Kwik Kian, “Pemberantasan Korupsi”, *Harian Kompas Kolom 6*, 2004, hlm. 4.



hal tersebut disebabkan karena korupsi berkaitan erat dengan kompleksitas masalah lain seperti:<sup>199</sup>

“Masalah sikap mental/moral, masalah pola/sikap hidup dan budaya sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan struktur/ sistem ekonomi, masalah lingkungan hidup/sosial dan kesenjangan sosial-ekonomi, masalah struktur/budaya politik, masalah peluang yang ada di dalam mekanisme pembangunan atau kelemahan birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan umum”.

### 3. Korupsi Sebagai Tindak Pidana Khusus

Sudarto mengatakan bahwa hukum pidana khusus diartikan sebagai ketentuan hukum pidana yang mengatur mengenai kekhususan subyeknya dan perbuatannya yang khusus (*bijzonderlijk feiten*).<sup>200</sup> Sedangkan Kanter dan Sianturi mengartikan hukum pidana khusus sebagai ketentuan hukum pidana yang mengatur ketentuan khusus yang menyimpang dari ketentuan umum baik mengenai subjeknya maupun perbuatannya.<sup>201</sup>

Berdasarkan dua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa hukum pidana khusus adalah aturan-aturan hukum pidana yang menyimpang dari hukum pidana umum. Aspek penyimpangan ini penting dalam hukum pidana khusus, karena apabila tidak ada penyimpangan, tidaklah disebut hukum pidana khusus. Hukum pidana khusus mengatur perbuatan tertentu atau berlaku terhadap orang tertentu yang tidak dapat dilakukan oleh orang lain selain orang tertentu itu. Oleh karena itu

---

<sup>199</sup> Barda Nawawi Arief, “Beberapa Pokok Pemikiran Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi”, *Makalah disampaikan dalam seminar “Sehari tentang Mencari Solusi dan Model-model Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Manipulasi di Lembaga Penegakan Hukum Indonesia*, Semarang, 13 Agustus 1977, hlm. 4

<sup>200</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 61.

<sup>201</sup> E. Y. Kanter, S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penterapannya*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 22.

hukum pidana khusus harus dilihat dari substansi dan berlaku kepada siapa hukum pidana khusus itu.

Dalam hukum pidana khusus asas yang berlaku adalah "*lex specialis derogat lex generalis*" ketentuan (hukum) pidana khusus mengalahkan atau lebih diutamakan daripada hukum pidana dalam arti jika suatu perbuatan termasuk dalam suatu aturan pidana umum, diatur pula dalam ketentuan hukum pidana khusus, yang khusus itulah yang diberlakukan. Ketika hukum pidana khusus mengandung aspek penting berupa penyimpangan dari ketentuan hukum pidana umum, maka dengan sendirinya hukum pidana khusus adalah hukum atau perundang-undangan pidana yang berada di luar hukum pidana umum (KUHP). Penyimpangan ini baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formal. Penyimpangan ketentuan hukum pidana yang terdapat dalam hukum pidana khusus merupakan indikator apakah hukum atau perundang-undangan pidana itu merupakan hukum pidana khusus atau bukan, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum pidana khusus adalah undang-undang pidana atau hukum pidana yang diatur dalam perundang-undangan pidana tersendiri.<sup>202</sup>

Pengertian menyimpang adalah menyimpang dari ketentuan hukum pidana umum dan dapat pula menentukan sendiri yang sebelumnya tidak ada dalam hukum pidana umum. Dalam hukum pidana materiil penyimpangan dapat dilihat antara lain; hukum pidana bersifat elastis, percobaan dan pembantuan melakukan tindak pidana diancam dengan hukuman yang sama dengan delik selesai, adanya

---

<sup>202</sup> Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm. 2.

pengaturan tersendiri tindak pidana kejahatan dan pelanggaran, perluasan berlakunya asas teritorial (ekstra territorial) subjek hukum berhubungan/ditentukan berdasarkan kerugian keuangan dan perekonomian negara, pegawai negeri merupakan sub hukum tersendiri, pidana denda ditambah sepertiga terhadap korporasi, perampasan barang bergerak atau tidak bergerak, adanya pengaturan tindak pidana selain yang diatur dalam undang-undang itu, tindak pidana bersifat transnasional, adanya ketentuan yurisdiksi dari negara lain terhadap tindak pidana yang terjadi, dan dapat pula berlaku asas retroaktif.

Dalam hukum pidana formil penyimpangan tersebut dapat berupa penyidikan dilakukan oleh selain lembaga kepolisian misalnya, Jaksa atau Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) didahulukannya perkara pidana tertentu/khusus dari perkara pidana lain, adanya pengaturan mengenai gugatan perdata terhadap tersangka/terdakwa, penuntutan kembali terhadap pidana bebas atas dasar kerugian Negara. Diadilinya perkara pidana khusus di Pengadilan khusus, dianutnya peradilan *in absentia*, diakuinya terobosan terhadap rahasia bank; dianutnya pembalikan beban pembuktian, dan adanya ketentuan mengenai larangan menyebutkan identitas pelapor suatu tindak pidana.<sup>203</sup>

Adanya penyimpangan hukum pidana khusus dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formil disebabkan, salah satunya, karena adanya dasar yang membolehkan adanya penyimpangan tersebut, yaitu Pasal 103 KUHP yang menyatakan, bahwa “ketentuan-ketentuan dalam Bab 1 sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain”. Terdapat dua makna yang terkandung dalam Pasal 103 KUHP. *Pertama*, semua ketentuan yang ada dalam Buku I KUHP berlaku terhadap perundangundangan pidana di luar KUHP sepanjang perundang-undangan itu tidak menentukan lain. *Kedua*, adanya kemungkinan pengaturan halhal tertentu dalam perundang-undangan pidana di luar KUHP, karena KUHP tidak mengatur seluruh tindak pidana di dalamnya.

Objek daripada kajian hukum pidana khusus adalah perundang-undangan pidana di luar KUHP yang memuat penyimpangan baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formil. Oleh karena itu, ruang lingkup hukum pidana khusus ini tidaklah bersifat tetap, akan tetapi dapat berubah bergantung kepada apakah ada penyimpangan atau menetapkan sendiri ketentuan khusus dari perundang-undangan pidana yang mengatur substansi tertentu.<sup>204</sup>

Dalam pembahasan mengenai objek kajian dan ruang lingkup hukum pidana khusus hanya difokuskan pada tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Hal demikian disebabkan secara khusus membahas dan menguraikan ketentuan hukum Pidana materiil dan hukum pidana formil dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi.

---

<sup>204</sup> Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 12.

#### 4. Konsep Pemberantasan Korupsi

Korupsi dapat terjadi jika ada peluang, keinginan, dan bobroknya sistem pengawasan dalam waktu bersamaan. Korupsi dapat dimulai dari mana saja: suap ditawarkan pada seorang pejabat atau sebaliknya seorang pejabat meminta (atau bahkan dengan cara memaksa) uang pelicin. Orang menawarkan suap karena menginginkan sesuatu yang bukan haknya dan perbuatan menyuap pejabat bersangkutan supaya pejabat itu mau mengabaikan peraturan, atau karena yakin pejabat bersangkutan tidak akan mau memberikan kepadanya apa yang sebenarnya menjadi haknya tanpa imbalan uang. Keinginan korupsi dapat timbul karena kemiskinan, tetapi peluang untuk melakukan korupsi dapat dibatasi dengan merumuskan strategi yang realistis.<sup>205</sup>

Strategi untuk mengontrol korupsi karenanya harus berfokus pada kedua unsur, yaitu: peluang dan keinginan. Peluang dapat dikurangi dengan cara mengadakan perubahan secara sistematis. Sedangkan keinginan dapat dikurangi dengan cara membalikkan situasi kalkulasi risiko “untung tinggi, risiko rendah” dengan cara menegakkan hukum, memberikan hukuman dengan efek jera secara efektif, dan menegakkan mekanisme akuntabilitas.

Mekanisme tanggung gugat (akuntabilitas) sebagai bagian dari sistem integritas nasional hendaknya sengaja dirancang sebagai bagian dari upaya nasional untuk mengurangi korupsi. Sistem integritas dan konsep “tanggung gugat horizontal”. Sistem *checks and balances* ini dirancang untuk mewujudkan tanggung

---

<sup>205</sup> Ridwan Zachrie, Wijayanto, “Korupsi Mengorupsi Indonesia”, (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm. 612-613.

gugat antara berbagai bagian dan lembaga pemerintah bertujuan untuk mengelola konflik kepentingan di sektor publik dan dapat mengurangi situasi yang menyuburkan perilaku korupsi. Namun, memberantas korupsi bukanlah tujuan akhir. Memberantas korupsi adalah perjuangan melawan perilaku jahat dalam pemerintahan yang merupakan bagian dari tujuan yang lebih luas, yakni menciptakan pemerintahan yang efektif, adil, dan efisien melalui berbagai strategi yang akan diulas sebagai berikut:

**a. Reformasi Birokasi**

Wewenang pejabat publik untuk mengambil keputusan dan kecenderungan untuk menyalahgunakannya dapat diperkecil dengan cara memodifikasi struktur organisasi dan pengelolaan program publik. Perubahan ini dapat memperkecil insentif untuk memberi suap dan memperkecil jumlah transaksi serta perbesar peluang bagi masyarakat untuk mendapat pelayanan publik yang baik.

Di samping mengadakan perubahan pada program-program spesifik, perhatian diperlukan untuk mencegah korupsi melalui perubahan pada susunan organisasi pemerintah dan struktur penggajiannya. Untuk ini perlu perubahan pada cara pemerintah menjalankan tugas sehari-hari, dengan cara memberikan gaji yang cukup untuk hidup pada pegawai negeri dan politisi sehingga karier dalam pemerintahan menjadi pilihan yang cukup baik bagi mereka yang memenuhi syarat. Langkah tersebut harus diimbangi dengan menyebarkan informasi kepada masyarakat mengenai hak mereka untuk mendapat layanan dari pemerintah. Cara-cara spesifik lainnya misalnya menerbitkan buku pegangan yang dapat dengan

mudah diperoleh dan dipelajari oleh warga masyarakat yang berhubungan dengan lembaga pemerintah bersangkutan, dan menghapuskan kontak langsung dengan cara menerapkan rotasi pejabat dan *e-government*. Secara ringkas Jeremy Pope memaparkan langkah-langkah dalam mengubah tata kerja pemerintahan di antaranya:<sup>206</sup>

- 1) menyusun dan melaksanakan strategi yang menciptakan landasan etika yang kokoh bagi administrasi publik;
- 2) membuka pintu pemerintahan bagi masyarakat luas agar informasi resmi pemerintah juga dapat diketahui oleh warga masyarakat, dan menjalin hubungan yang positif dan terbuka antara lembaga pemerintah dan media massa ketika media massa meminta informasi dan komentar; dan
- 3) menyusun sistem keuangan internal yang dapat menjamin pengawasan yang cukup ketat dan efektif atas penggunaan sumber daya.

#### **b. Budaya**

Senjata yang paling ampuh dalam pertempuran melawan korupsi adalah menumbuhkan kultur demokratis dan egaliter. Ciri kulturasi demokrasi adalah keterbukaan dan pengabdian pada keterbukaan. Pengawal keterbukaan yang paling efektif adalah warganegara yang berhimpun dalam organisasi-organisasi yang dibentuk untuk tujuan itu. Organisasi warga dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dan berjuang agar terwujudnya keterbukaan. Tentunya pers yang bebas dibutuhkan dalam konteks ini. Tanpa kebebasan untuk mengajukan pertanyaan atau untuk mengadakan perubahan rakyat tetap tidak berdaya karena terperangkap dalam sistem demokrasi yang dangkal.<sup>207</sup>

<sup>206</sup> Jeremy Pope, *Strategi Memberantaa Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. xxxiv-xxxv.

<sup>207</sup> Wijayanto, Ridwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 615-616

Budaya modern sangat mementingkan konsumsi dan pemilikan harta benda. Sukses dan prestise seseorang diukur dengan harta benda yang dimilikinya, bukan dengan besar sumbangannya kepada masyarakat. Ini menyebabkan peradaban kita miskin etika. Kemiskinan etika ini hanya dapat dilenyapkan melalui pendidikan. Kita harus membangkitkan semangat mengabdikan kepada masyarakat, terutama pada generasi muda. Kepada generasi muda harus ditanamkan bahwa harta benda berada jauh di bawah kekayaan pengetahuan mengenai kewarganegaraan. Modal sosial harus ditempatkan pada kedudukan yang lebih tinggi dari modal uang, karena kebudayaan yang hanya sibuk memikirkan bagaimana menumpuk uang dan harta benda merupakan tanah subur bagi tumbuhnya korupsi. Menegakkan hukum memang penting, tetapi strategi yang hanya berfokus pada menegakkan hukum tanpa terciptanya lingkungan yang menolak perilaku korupsi hampir pasti tidak akan berhasil.<sup>208</sup>

Supaya berhasil, upaya budaya perlu mengedepankan: *pertama*, konsep partisipasi. Partisipasi aktif masyarakat sipil dan media massa menentukan berhasil tidaknya program antikorupsi. Ketika upaya pemberantasan korupsi tidak berhasil, pada umumnya ada satu unsur yang terlewatkan, yaitu partisipasi. *Kedua*, konsep konsolidasi. Dengan mengkonsolidasikan semua pihak yang berkepentingan dalam upaya antikorupsi, masyarakat dapat meningkatkan kemampuannya mengurangi korupsi sampai ke tingkat yang relatif mudah dikendalikan. Tetapi semua ini tidak

---

<sup>208</sup> *Ibid.*



akan dapat ditangani tanpa pemimpin politik yang kuat, kesadaran, tinggi dan dukungan penuh masyarakat luas, serta sektor swasta yang punya motivasi.<sup>209</sup>

### **c. Kelembagaan**

Secara kelembagaan ada fungsi-fungsi kunci yang harus dilakukan oleh tulang punggung pemberantasan korupsi atau disebut juga *Core Unit*, baik pada tingkat preventif, detektif, maupun represif. Untuk masa mendatang, perlu ditentukan lembaga mana yang paling tepat untuk mengemban tugas pokok sebagai tulang punggung pemberantasan korupsi. Alternatif yang dapat dipilih adalah: Kejaksaan Agung, POLRI, BPK, dan KPK. Harmonisasi kinerja antara lembaga-lembaga tersebut memegang peran penting dalam sukses memberantas korupsi.<sup>210</sup>

### **d. Integrasi Sistem Pemberantasan Korupsi**

Tujuan pokok pembangunan sistem integritas nasional adalah membuat tindak korupsi menjadi tindakan yang mempunyai “risiko tinggi” dan memberi “hasil sedikit.” Sistem itu dirancang untuk memastikan jangan sampai korupsi dapat terjadi, bukan mengandalkan sanksi hukum setelah korupsi terjadi. Integrasi sistem pemberantasan korupsi mencakup pilar-pilar eksekutif, parlemen, peradilan, pelayan publik, lembaga pengawas (BPK, KPK, dan sebagainya), masyarakat sipil (termasuk organisasi profesi dan sektor swasta), dan media masa.

Integrasi sistem pemberantasan korupsi membutuhkan identifikasi sistematis mengenai kelemahan dan peluang untuk memperkuat atau memperkokoh setiap pilar sehingga bersama-sama menjadi kerangka yang kokoh. Untuk

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm. 617

mewujudkan pelaksanaan proses kerja penanganan tindak pidana korupsi yang lancar, perlu dibuat: *Pertama*, sistem dan prosedur kerja antar instansi yang terkait dengan *Core Unit*. *Kedua*, standar pelaporan yang akan dipakai sebagai dokumen antar instansi. *Ketiga*, penjadwalan pertemuan reguler untuk pembahasan masalah-masalah yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, agar dapat diwujudkan persamaan persepsi atas suatu masalah. Adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan *Core Unit* adalah sebagai berikut di bawah ini:<sup>211</sup>

- 1) sebagai pihak yang merancang bentuk koordinasi pemberantasan korupsi, perlu memiliki kewenangan untuk menagrahkan instansi lain sesuai dengan Strategi Nasional Pemberantasan Korupsi
- 2) berwenang melakukan penyidikan di lingkungan militer ber sama-sama Polisi Militer;
- 3) beranggotakan ahli hukum, akuntan, ahli sistem informasi, dan lain-lain.
- 4) untuk pengamanan *Core Unit* sendiri, bekerja sama dengan jajaran elite sipil dan militer;
- 5) sistem penggajian pada *Core Unit* dilakukan secara tersendiri; dan
- 6) kekayaan pribadi SDM *Core Unit* dipantau secara ketat.

#### **e. Sumber Daya Manusia**

Upaya untuk memberantas kemiskinan etika dan meningkatkan kesadaran adalah mutlak diperlukan, karenanya SDM yang unggul harus terus dibangun terutama melalui pendidikan. Pejabat pemerintahan dan warga masyarakat yang memiliki informasi akan sadar mengenai hak-hak dan menegakkan hak-hak itil dengan percaya diri. SDM seperti itu merupakan landasan yang sangat penting bagi sistem integritas nasional dalam pemberantasan korupsi. Masyarakat yang kurang terdidik dan apatis tidak tahu hak-haknya dan bersikap menyerah pada

---

<sup>211</sup> *Ibid.*, hlm. 618

penyalahgunaan wewenang oleh pejabat, sementara pejabat pemerintahan yang tidak berprinsip hanya akan mengikuti arus dominan yang ada di lingkungan kerjanya tanpa bisa berpikir kritis dalam memahami dan melaksanakan hak dan kewajibannya.<sup>212</sup>

## D. POLITIK HUKUM

### 1. Rumusan Makna Politik Hukum

Definisi politik hukum sebenarnya sangatlah beragam, banyak para ahli hukum yang mencoba untuk mendefinisikan tentang politik hukum. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.<sup>213</sup>

T.M. Radhie mantan kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>214</sup> Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm. 618.

<sup>213</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 1.

<sup>214</sup> Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dalam *Majalah Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 3. Lihat: Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 13.

Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>215</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu meliputi: *pertama*, pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada. *Kedua*, pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru. *Ketiga*, penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya. *Keempat*, peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.<sup>216</sup>

Berbagai definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa studi tentang politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan hal tersebut. Dengan demikian studi politik hukum sekurang-kurangnya mencakup tiga hal: *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara. *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum. *Ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam *Hukum dan Keadilan*, No.5 Tahun VII, Januari-Februari 1979, hlm. 15-16. Dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 14.

<sup>216</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum... Ibid*, hlm. 15.

<sup>217</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm. 3-4.

Adapun dari berbagai macam definisi di atas tersebut dapat diambil rumusan bahwa politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan negara.

Politik Hukum ada yang bersifat permanen atau berjangka panjang dan ada pula yang bersifat periodik atau dalam jangka waktu tertentu.<sup>218</sup> Contoh politik hukum yang permanen seperti: pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, Keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sementara politik hukum yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang sedang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan diberlakukan maupun yang akan dicabut.

Hukum cenderung merupakan produk politik, maka di dalam hukum akan tercermin kepentingan-kepentingan para penguasa. Oleh karenanya, produk hukum di negara hukum setidaknya terikat oleh beberapa hal seperti: asas legalitas, pembagian kekuasaan, hak-hak dasar, serta pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Maka suatu fungsi politik hukum adalah untuk memberikan garis ataupun batasan yang harus dipatuhi ketika membentuk hukum. Lebih-lebih, untuk merumuskan supaya hukum itu dapat berjalan efektif dan efisien, serta dapat menjadi suatu alat pembaharuan sekaligus pembangunan.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>219</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok Buku, 2022, hlm. 19.

Ketika hukum dikaitkan dengan sebagai sarana untuk mencapai berbagai tujuan negara, maka politik hukum harus senantiasa berpijak pada :

- a) Cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur;
- b) Harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara;
- c) Harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yang mengacu pada basis: Moral agama, Hak Asasi Manusia, Kesatuan seuruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan keadilan sosial;
- d) Politik hukum harus melindungi seluruh unsur-unsur bangsa, demi mencapai keutuhan bangsa, keadilan sosial, demokrasi, nomokrasi, serta menciptakan toleransi dalam kehidupan beragama.<sup>220</sup>

Memahami politik hukum dapat dilakukan melalaui berbagai perspektif, seperti: filosofis, sosiologis, sampai dengan perspektif formal. Semisal Pancasila yang mengandung ideologi dan tujuan bangsa. Pancasila bisa dikatakan sebagai suatu politik hukum, jika kita memahaminya dengan menggunakan pendekatan dan perspektif secara filosofis.<sup>221</sup>

## **2. Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara**

Langkah ini diawali dari reformasi politik pada tahun 1998 yang kemudian disusul dengan reformasi konstitusi (UUD 1945) tahun 1999 sampai dengan 2002. Indonesia telah melakukan perubahan besar dalam bidang ketatanegaraan. Salah satu fenomena yang mengiringi transisi menuju demokrasi adalah lahirnya lembaga-lembaga negara independen ataupun komisi-komisi negara dengan dasar hukum pembentukannya yang sangat beragam. Ada komisi negara yang kewenangannya berdasarkan perintah UUD, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang (UU), dan bahkan ada pula lembaga atau komisi yang

<sup>220</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.. Op. Cit.*, hlm. 30-32.

<sup>221</sup> *Ibid*, hlm. 17-20

kewenangannya berasal atau bersumber dari Keputusan Presiden (Kepres) dan Peraturan Presiden (Perpres).<sup>222</sup>

Kehadiran komisi-komisi negara di Indonesia didukung oleh adanya keterbukaan yang mendorong masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai dampak modernisasi sekaligus perubahan sosial politik dalam masyarakat yang selama ini kurang sekali diintegrasikan secara memadai oleh lembaga-lembaga negara yang tersedia. Perubahan-perubahan sosial politik tersebut juga telah melahirkan pergeseran paradigma dalam melihat perbedaan secara tegas ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dan konstruksi argumentasi trias politika.<sup>223</sup>

Cornelis Lay, mengatakan bahwa kehadiran komisi-komisi negara dalam skala massif, dapat dilihat sebagai bagian dari dua kemungkinan skenario besar, *pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri atau adaptasi dalam tradisi Huntington, yang dilakukan negara dalam kerangka pengaturan trias politika. *Kedua*, sebaliknya, merupakan bentuk kekalahan gagasan trias politika di hadapan perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintah.<sup>224</sup>

Pembentukan *state auxiliary agencies* di Indonesia sebenarnya sudah dimulai semenjak pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), pada 1993. Pada mulanya, Komnas HAM hanyalah merupakan perpanjangan dari kekuasaan eksekutif, sebagaimana terlihat dari dasar

---

<sup>222</sup> Bunyamin Alamsyah & Uu Nurul Huda, *Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2 Nomor 1 Maret 2013, hlm. 86.

<sup>223</sup> *Ibid.*,

<sup>224</sup> Cornelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni, 2006, hlm. 14.

pembentukannya yang menggunakan Keputusan Presiden (Keppres), dan seluruh anggotanya pun diangkat oleh Presiden berkuasa saat itu, Soeharto.<sup>225</sup> Awalnya, komisi bentukan Soeharto ini diragukan independensi dan kredibilitasnya. Namun melihat sepak terjangnya dalam menangani dan mengungkap sejumlah kasus pelanggaran HAM, serta kemampuannya membuka relasi dengan unsur-unsur masyarakat sipil, menjadikan komisi ini cukup dipercaya masyarakat.<sup>226</sup>

Catatan lain bagi Komnas HAM adalah, meski di awal pendiriannya lembaga ini rapuh secara politik maupun pijakan konstitusionalnya. Akan tetapi, institusionalisasi Komnas HAM sebagai sebuah lembaga negara baru, di luar organ kekuasaan pokok, setidaknya telah menjadi pondasi dan *pilot project* bagi pembentukan lembaga-lembaga serupa, pada kurun waktu sesudahnya.<sup>227</sup>

Politik hukum kelembagaan negara sejak tahun 1998 hingga saat ini setidaknya telah tercatat memiliki lembaga-lembaga negara independen yang bukan merupakan perpanjangan dari salah satu organ kekuasaan tertentu, seperti<sup>228</sup> Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Perlindungan Anak, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Dewan Pers, Dewan Pendidikan, Lembaga Perlindungan Saksi & Korban, Komisi Informasi Publik, Badan Pengawas Pemilu.

---

<sup>225</sup> Bunyamin Alamsyah & Uu Nurul Huda, *Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara...*, *Op.Cit.* hlm. 99

<sup>226</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara., *KOMNAS HAM: Sub-sistem dalam Sistem Perlindungan HAM*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, Oktober 2004. Dalam Bunyamin Alamsyah & Uu Nurul Huda, *Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara...*, *Op.Cit.* hlm. 99

<sup>227</sup> Conelis Lay, *State Auxiliary, Op., Cit.* hlm. 5.

<sup>228</sup> Bunyamin Alamsyah & Uu Nurul Huda, *Politik Hukum, Op.Cit.* hlm. 100



Selain keempat belas komisi negara independen di atas, Indonesia juga memiliki sedikitnya 41 komisi negara atau badan-badan khusus, yang merupakan cabang dari kekuasaan eksekutif (*executive branch agencies*). Lembaga-lembaga ini, komisioner atau anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta memberikan pertanggung-jawaban kelembagaan kepada Presiden.<sup>229</sup>

Politik hukum pembentukan lembaga negara yang begitu masifnya tentu saja membawa problematika. Problematikanya adalah pada level mana aturan tersebut berada. Harus diingat bahwa lembaga negara independen harus terjaga independensinya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Karena sebaiknya dihindari adanya kemungkinan untuk domestikasi lembaga-lembaga ini melalui peraturan lainnya. Politik hukum pembentukan lembaga negara dalam mencapai tujuan negara harus memiliki *blue print* yang jelas sehingga dalam pembentukan dasar hukumnya tidak akan menimbulkan problematika atau kekacauan hukum untuk ke depannya.

---

<sup>229</sup> *Ibid.*, hlm. 103.

### BAB III ANALISIS

#### A. KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945

##### 1. KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

###### a. Komisi Pemberantasan Korupsi Sebelum Perubahan

Salah satu warisan problem yang diberikan oleh Orde Baru adalah soal korupsi, kolusi dan nepotisme. Problem ini menjadi salah satu pemicu kuat rubuhnya pemerintahan Orde Baru yang kemudian melangkah masuk ke reformasi. Di era Soeharto, sejalan dengan gaya otoriter kekuasaannya, korupsi tersentralisasi dan menumpuk pada keluarga Soeharto dan orang terdekatnya. Akibatnya, korupsi bahkan dijadikan budaya pemerintahan. Terkait dengan hal tersebut, Tim Lindsey (2002) secara sinis menyebut korupsi di zaman Orde Baru ini telah menjadi sistem yang justru menjalankan negara, meski secara informal.<sup>230</sup> Hal ini semakin mengukuhkan korupsi sebagai budaya oleh pejabat publik baik di tingkat yudikatif, eksekutif maupun legislatif.

De Coste menamakan korupsi oleh pejabat publik ini sebagai '*political corruption*' yang diartikan sebagai, "*the debastment of the foundations or origins of a political community.*"<sup>231</sup> Penjelasan tersebut senada dengan ungkapan Sartori, yang mengatakan bahwa, "*political corruption has indeed reached the point at*

---

<sup>230</sup> Tim Lindsey, "History Always Repeats? Corruption, Culture, and Asian Values", dalam Lindsey and Howard, *Corruptions in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, (London: Routledge, 2002), hlm. 14-16.

<sup>231</sup> F.C. De Coste, "Political Corruption, Judicial Selection, and the Rule of Law", dalam *Alberta Law Riview*, Vol. 38, Tahun 2000, hlm. 655-65n7.

*which it corrupts politics*".<sup>232</sup> Dalam konteks demokrasi liberal, Heywood melihat korupsi politik sebagai "*an abuse of trust and an attempt to control the political arena through an undemocratic use of power and influence.*".<sup>233</sup> Suatu pengertian yang dianggap Robert Harris kurang lengkap dan karenanya perlu memasukkan juga unsur, "*corruption in political system where the political leadership is not conceived of as a trust, where the head of the state is above the law, or where the democracy is not the norm.*".<sup>234</sup> Lebih lanjut dikemukakan De Coste berikut ini:

*"... it is quite proper to characterize political corruption, but not private corruption, as a systemic concept, since "political corruption volates and undermines the norms of the system of public order," and not just the dictates of some, generally contestable, view of personal morality.*"<sup>235</sup>

Michael Johnston, seperti dikutip Mochtar Pabottingi menuliskan dampak politik dari korupsi, yang ia katakan memiliki cara pandang dualis antara integratif atau disintegratif.<sup>236</sup> Akan tetapi, Pabottingi menelaah secara sebaliknya untuk memotret Indonesia yakni dampak korupsi dari politik yang dikatakan sebagai letak persoalan pada sistem politik dan bukan pada korupsi itu sendiri. Dalam bahasa Pabottingi, dampaknya jelas sangat bersifat disintegratif dalam pengertian terkikisnya solidaritas serta luruhnya serat-serat kenasionalan pada bangsa.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry to Structures, Incentive and Outcomes*, (New York: New York University Press, 1995), hlm. 145.

<sup>233</sup> Robert Harris, *Political Corruption in and Beyond the State*, (London: Routledge, 2003), hlm. 4

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> F.C. De Coste, *Political... Op.Cit.*, hlm. 657.

<sup>236</sup> Mochtar Pabottingi, "Arah Skapel atas Korupsi", dalam Saldi Isra, *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hlm. xxxii.

<sup>237</sup> *Ibid.*, hlm. xxxiii.

Dalam dunia hukum pun terjadi situasi yang hampir serupa, praktik *judicial corruption* sudah sampai pada tahap yang sangat parah, segambaran dengan yang dialami *political corruption*. Apa yang disebut Buscaglia sebagai, *the partial and transparent administrative pattern of justice, combined with the authority to make decisions and the complicated court procedures, permits 'side income' for judges and law administrators when rendering their services*".<sup>238</sup> Sangat minim profesionalisme, kompetensi, independensi dan imparialitas yang dimiliki oleh proses penegakan hukum. Ketika itu, Indonesia mengalami suatu kondisi yang diistilahkan oleh Michael Kirby sebagai:

*"The international principles of human rights may promise that the judge shall be competent, independent and impartial. But in many countries, especially in the lower judiciary, corruption is sadly a way of life. Insidiously, it has invaded the judicial seat it has intruded into court registries. Without a "tip", a file may be lost and will never make its way to a hearing. Without a bribe, a favorable decision may not be assured."*<sup>239</sup>

Brutalnya korupsi itu menjadi penyebab utama munculnya inisiatif pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal yang diimbuhi dengan rusaknya pranata penegakan hukum mulai dari kejaksanaan, kepolisian hingga peradilan di berbagai tingkatan. Secara sederhana, problema korupsi politik, berbarengan dengan korupsi peradilan (*judicial corruption*). Semacam faktor resiprokal yang membingungkan karena penegakan hukum anti-korupsi itu sendiri harus melalui lembaga penegakan hukum.

---

<sup>238</sup> Edgardo Buscaglia, *Judicial Corruption in Developing Countries: its Causes and Economic Consequence*, Lihat: <http://www-hoover.stanford.edu/publications/epp/95/95b.html>.

<sup>239</sup> Michael Kirby, "The St James Ethics Centre Living Ethics Tackling Judicial Corruption-Globally", Lihat: [http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj\\_stjames.html](http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.html).

Suasana kebutuhan itu tampak dari risalah pembentukan undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Salah satu usul yang paling menarik adalah apa yang disampaikan oleh Firman Jaya Daeli (F-PDIP) yang mengingatkan bahwa berbicara soal KPK adalah berbicara tentang pelembagaan yang luar biasa kuat untuk melakukan pemberantasan korupsi yang disesuaikan dengan Tap MPR XI/1998.<sup>240</sup> Oleh karenanya, ia mengusulkan untuk lebih banyak berbicara atau menganalisis dari sisi tema sentral perlunya *extra ordinary action* untuk pemberantasan korupsi yang sudah masuk kategori *extra ordinary crime*.<sup>241</sup>

“Jadi konstruksi perumusan sistem perundang-undangan ini nantinya harus dalam kerangka itu, nah lalu yang menjadi persoalan adalah lantas apa itu yang menjadi *extra ordinary*-nya kalau pencegahan pemberantasan juga harus luar biasa itu supaya tidak menjadi etalase ya, apa namanya ornamen di toko-toko itu bahwa ini ada komisi dan seterusnya. Menurut kami yang pertama adalah bahwa ini komisi independen, *independent commission* itu, *special commission* itu, *national commission* itu, itu dulu, itu yang pertama.”<sup>242</sup>

Persoalan kedua yang menjadi *concern* bagi pembentukan KPK adalah bagaimana perangkat keluarbiasaannya untuk memaknai kewenangan yang luar biasa. Termasuk kewenangan penuh di wilayah penyelidikan, penyidikan, termasuk kemungkinan melakukan akses-akses ke berbagai data dan informasi. Dalam hal ini, menarik pendapat yang disampaikan Firman Jaya Daeli, bahwa sistem rekrutmen KPK yang harusnya dijauhkan dari kepolisian dan kejaksaan. Penekanannya bukan dalam artian ketidakpercayaan, tetapi lebih pada penyegaran

---

<sup>240</sup> Disampaikan pada rapat Panja RUU Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi (RUU KPK), tanggal 5 Desember 2001.

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> *Ibid.*

setelah sekian lama kejaksaan dan kepolisian tidak mampu melakukan banyak hal, dikatakannya:

“Nah yang ketiga soal keanggotaan dan proses selesai *recruitment*, jadi memang ini bukan soal percaya dan tidak percaya kepada kepolisian dan kepada kejaksaan gitu, tapi saya kira dalam masa transisi ya, memang perlu ini juga ini apa, pencerahan, penyegaran terhadap institusi formal yang sudah ada, silahkan kepolisian bekerja secara maksimal, kejaksaan maksimal tetapi memang menjadi alternatif harus ada komisi itu. Ini bukan soal tidak percaya, tapi soal penyegaran baru ketika sistem ini telah mengkooptasi semua kita, jadi memang saya kira oleh karena itu maka figur-figur yang masuk tentu kredibel, ya punya integritas tetapi memang harus dikontrol juga oleh publik paling tidak melalui DPR.”<sup>243</sup>

Emong Komariah Sapardjaya, yang juga menjadi tim ahli pada Rapat Panja RUU KPK, mengingatkan tentang kehadiran lembaga negara independen yang superbodi seperti KPK, adalah dalam kerangka menjawab tuntutan masyarakat yang sudah sangat geram dengan tindak pidana korupsi. Jadi semacam menjawab kebutuhan masyarakat akan adanya problem korupsi yang masif di Indonesia.<sup>244</sup>

Pimpinan Rapat Abdul R. Gaffar (F-PG) juga menekankan pentingnya komisi ini karena praktik selama ini kejaksaan dan kepolisian juga sangat banyak dipengaruhi pengaruh dan campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Oleh sebab itu, menurutnya perlu penguatan kembali hukum acara, petunjuk hukum acara dan kelengkapan lainnya. Ditambahkannya, apabila hal-hal itu lemah, maka juga akan melemahkan KPK dalam pemberantasan korupsi.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> Disampaikan pada Rapat Panja RUU KPK tanggal 16 November 2001.

Hal lainnya adalah terkait dengan dampak dari kehadiran KPK. Zein Badjeber (F-PPP) mengingatkan, bahwa fokus pada keluarbiasaan KPK telah membuat perhatian banyak berpaling, sehingga tidak terlintas dalam pemikiran Pansus tentang nasib Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN). Ini karena format KPK yang luar biasa tersebut maka apabila KPK terbentuk, harus dipikirkan opsi bagi KPKPN dimasukkan ke KPK, atau apakah diintegrasikan atau difusikan atau dilebur. KPKPN akan dikemanakan atau KPKPN ini tidak perlu lagi.<sup>246</sup>

Pembicaraan tentang KPKPN pasca-adanya KPK memang termasuk yang cukup banyak menyita perhatian pembahasan RUU TTPK. Hal yang kemudian disepakati oleh pembentuk undang-undang menjadi ketentuan bahwa dengan terbentuknya KPK maka KPKPN dijadikan bagian dari bidang pencegahan di KPK. Dan KPKPN masih tetap menjalankan fungsinya sampai terbentuknya KPK dan bisa menjalankan kewenangan bidang pencegahan tersebut.<sup>247</sup> Hal ini bisa jadi membuktikan bahwa da posisi perancangan pembentukan lembaga negara independen yang tanpa didukung oleh cetak biru yang jelas. Terbukti kemudian, setelah UU KPK diundangkan, para komisioner KPKPN melakukan uji materi atas UU KPK, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan KPK di bidang pelaporan harta kekayaan pejabat negara.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Disampaikan pada Rapat Panja RUU KPK tanggal 18 Febuari 2002.

<sup>247</sup> Pasal 69 ayat (2) UU KPK.

<sup>248</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 86.

Pengujian tersebut akhirnya ditolak secara keseluruhan oleh MK dengan beberapa alasan: bahwa pembentukan undang-undang adalah cara untuk mencapai tujuan, yang berarti memilih kebijakan instrumental (*instrumental policy*), maka menjadi kewenangan dari pembuat undang-undang untuk memilih berbagai alternatif. Alternatif apa pun yang dipilih oleh pembuat undang-undang adalah sepanjang masih berada dalam koridor yang ditentukan oleh UUD.<sup>249</sup> Lebih lanjut dikemukakan MK dalam pertimbangan hukum putusannya:

“...dengan demikian, maksud sesungguhnya (*original intent*) dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah memberantas korupsi, sedangkan cara untuk mewujudkan maksud tersebut merupakan kebijakan instrumental (*instrumental policy*) yang menjadi wewenang dari pembuat undang-undang untuk memilih dari berbagai alternatif yang ada.”<sup>250</sup>

Oleh karena itu, pasal yang menggabungkan KPKPN ke dalam KPK adalah pasal yang menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang dalam upaya pemberantasan KKN, sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 telah memilih instrumen kebijakan untuk membentuk KPK dan menjadikan KPKPN sebagai bagian dari KPK. Pertimbangan yang melatarbelakangi proses pengambilan keputusan untuk memilih alternatif itu merupakan wewenang dari pembentuk undang-undang.

Pembicaraan pada risalah rapat RUU KPK juga memperlihatkan beberapa pertanyaan soal peran asing di dalam pembentukan UU KPK. Panda Nababan (F-PDI) maupun Patrialis Akbar (F-PAN) jelas-jelas mempertanyakan berbagai

---

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*



catatan yang berkembang di publik soal adanya peran asing dalam pembentukan dan perumusan RUU KPK.<sup>251</sup> Menjawab polemik tersebut, pemerintah yang diwakili oleh Romli Atmasasmita menjelaskan bahwa sesungguhnya ada salah persepsi soal bantuan asing. Memang ada dana yang diberikan melalui bantuan dari Asian Development Bank (ADB), tetapi tidak ada kaitan dengan substansi karena mereka tidak mengontrol substansi komisi, yang paling penting adalah Indonesia kemudian memiliki lembaga pemberantas korupsi yang penting bagi Indonesia sendiri. Secara lengkap dikatakan Atmasasmita:

“... ADB ingin memberikan bantuan untuk mempercepat penyusunan rancangan undang-undang komisi anti korupsi ini, dan kemudian ditandatangani lah suatu *technical assistant agreement* dengan ADB sebesar kalau tidak salah 1 juta dolar dua ratus lima puluh ribu US Dolar dan dibentuklah proyek di kehakiman, proyek payung yang disebut proyek persiapan pembentukan tim atau komisi pemberantasan tindak pidana korupsi dan di dalam *technical assistant agreement* itu disebutkan bahwa dari pihak ADB akan menunjuk konsultan, konsultan internasional yang *expert* di bidangnya untuk membantu tim atau komisi ini, tim persiapan ini. Oleh karena itulah kita kemudian memperoleh satu konsultan asing dari Inggris... beserta stafnya dua orang di sana dan kita terus berkonsultasi sambil menyusun ini bahkan dalam tim persiapan ini sekaligus juga dirancang struktur organisasinya sampai kepada *recruitment* personel dan sangat lengkap bahkan laporan terakhir kita sudah terima, kita sudah ada dan nanti saya sampaikan kepada Komisi II laporan dari konsultan supaya ada gambaran yang luas.”

Romli Atmasasmita bahwa bantuan tersebut digunakan untuk berbagai kegiatan studi komparatif dalam rangka pembentukan KPK. Selain itu, pemerintah juga mendapatkan bantuan dana dari pemerintah Australia melalui Ausaid, yang juga dimanfaatkan untuk studi banding.<sup>252</sup> Dengan begitu ditegaskannya, bahwa

---

<sup>251</sup> Disampaikan pada rapat Panja RUU KPK, tanggal 5 Desember 2001.

<sup>252</sup> *Ibid.*

tidak bisa dikatakan, jika pembentukan lembaga pemberantasan korupsi ini sebagai sebuah pesan dari pihak luar.<sup>253</sup>

“... sepenuhnya proyek ini berjalan di tangan pemerintah jadi tidak bukan mereka yang menyusun tapi kita yang menyusun hanya mereka menyampaikan pengalaman-pengalaman mereka selama ini menjadi *commissioner*, handicap-handicap apa, hambatan-hambatan apa yang akan terjadi. Juga tidak jarang kita berbenturan pendapat, berbeda pendapat dengan mereka karena visi mereka negara maju sedang kita tidak, jadi ini berbeda sama sekali. Jadi itu saya kira perlu diklarifikasi, bahwa tidak ada pesan, tidak ada titipan, tapi kita memang betul-betul eliminasi dari hasil pemikiran orang-orang Indonesia walaupun kita juga tidak menyampingkan perkembangan atau pemikiran mereka. Jadi kenapa karena kita tahu bahwa kita belum pernah memiliki suatu lembaga terstruktur seperti ini, pengalaman pun tidak mudah, Jadi wajar kalau ada *expert* internasional mendampingi kita.”<sup>254</sup>

Hal lainnya adalah independenisasi KPK yang bukan hanya sekedar diterjemahkan menjadi independensi institusional, tetapi juga secara fungsional. Hal ini seperti dikemukakan oleh pemerintah, dengan mengatakan salah satu hal yang dituju dari pembentukannya adalah keharusan independensi kelembagaan, melalui unsur-unsur kelembagaannya yang dibuat menjadi independen. Cara yang diusulkan, ke semua penyelidik dan penyidik diberikan sepenuhnya kewenangan kepada KPK untuk melakukan rekrutmen sendiri.<sup>255</sup>

Pembicaraan mengenai profesionalitas komisionernya, serta penguatan KPK hingga ke daerah-daerah secara terbatas untuk tujuan tertentu. Hal itu dimaksudkan sebagai sarana untuk mengontrol agar KPK tidak berkembang menjadi seperti kepolisian, departemen atau kejaksaan yang sangat besar ‘kaki-

---

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> Disampaikan pada rapat Panja RUU KPK, tanggal 18 Februari 2002.

tangan'nya di daerah. Hal ini dibicarakan oleh salah seorang anggota dari FPKB yang mengatakan:

“..., tentunya komisi yang dibayangkan dari RUU ini tentunya suatu komisi yang memiliki wibawa tentunya dan ini sangat tergantung dari personel mengapa kita tentukan tiga waktu itu, banyak yang minta 10, 5, 15, 3 (tiga) itu bukan berarti kita tidak mau banyak masalahnya kita mau bahwa komisi ini cuma satu lembaga yang melakukan *triger mecanism* jadi mekanisme yang jalan masih ada di semua kejaksaan dan ada di semua kecamatan makanya misi tersebut diberi kesempatan dapat membentuk di daerah kalau perlu kalau komisi menganggap perlu. Jadi dengan satu lembaga yang efisien jumlahnya sangat memadai tidak terlalu melebar bukan satu angkatan seperti Kepolisian, Departemen lah atau kejaksaan Tetapi dia mempunyai wewenang yang cukup kuat.”<sup>256</sup>

Sadar dengan begitu besarnya kewenangan KPK hingga berkali-kali ditegaskan bahwa harus ada upaya untuk membangun konsep pengawasannya, agar tindakan KPK tidak melampaui batas-batas. Hal ini seperti terungkap dalam suatu rapat panja yang menyatakan:

“tetapi kita setuju bahwa komisi ini harus diawasi, supaya tidak juga melampaui batas-batas, nah bagaimana pengawasan di sana, eksekutif juga kita tuangkan, jadi kesimpulan saya itu berikan kepada komisi ini wewenang yang besar tetapi perlu dilakukan pengawasan yang ketat sehingga tugasnya itu berjalan dengan baik.”<sup>257</sup>

Bukan hanya sekedar risalah pembahasan RUU KPK yang banyak menyampaikan mengenai urgensi pembentukan KPK, tetapi juga termuat dalam beberapa Putusan MK, yang pada bagian pertimbangan hukum mencoba melakukan penguatan kelembagaan melalui pengujian eksistensi KPK. Oleh MK, KPK dianggap menjadi bagian terpenting yang harus dilihat asal muasal berdirinya,

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *Ibid.*

agar eksistensinya harus kuat dan bisa dipergunakan untuk mendorong pemberantasan korupsi.

Dalam Putusan MK No. 069/PUU-II/2004 pada pengujian Pasal 68 UUU KPK, dikatakan:

“Bahwa sangat sistematis dan meluasnya korupsi dalam semua lingkup kehidupan masyarakat telah membawa bencana tidak saja terhadap keuangan dan perekonomian negara tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang sistematis dan luas tersebut juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat”. ... Bahwa korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa diperkuat dengan adanya *United Nation Convention Against Corruption* yang menyatakan bahwa kejahatan korupsi merupakan “kejahatan serius dan kejahatan transnasional,” sehingga diperlukan penanganan yang serius dan melintasi batas-batas negara. Ini semakin mengukuhkan seriusnya kejahatan korupsi dan betapa berbahayanya kejahatan ini, sehingga diperlukan kerjasama internasional untuk pemberantasannya. Apabila suatu badan dunia yang begitu besar pengaruhnya telah menyatakan korupsi sebagai kejahatan yang serius dan transnasional dan kemudian membentuk UNCAC, maka sulit bagi kita rakyat Indonesia untuk bisa menerima argumentasi bahwa Korupsi adalah kejahatan yang biasa-biasa saja apalagi disetarakan dengan pencurian biasa.”<sup>258</sup>

Penegasan tersebut memberi arti, bahwa kehadiran KPK memang merupakan sebuah jawaban atas kondisi bangsa yang sangat membutuhkan adanya lembaga negara khusus dalam pemberantasan korupsi. Sejumlah teks memperlihatkan ada iktikad yang kuat untuk melakukan penguatan KPK, bahkan sampai dalam term yang sangat kuat dengan keluarbiasaan tinggi, agar dapat memberantas korupsi yang dikatakan sebagai *ekstra ordinary crime*.

Secara yuridis, alasan terbentuknya KPK dapat dilacak dalam Penjelasan Umum UU KPK, yang menyatakan sebagai berikut:

---

<sup>258</sup> Putusan MK No. 006/PUU-I/2003 pada Pengujian UU KPK, hlm. 52.

“Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkungannya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.

Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggungjawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaannya diatur dengan undang-undang”.

KPK lebih merupakan lembaga yang hadir di saat yang sama ketika permintaan akan adanya rezim negara yang lebih mengusung transparansi dan akuntabilitas dengan pengejawantahan *good governance*. Secara khusus, komisi antikorupsi perlu dibentuk sebagai lembaga negara yang independen berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2003 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Independensi merupakan modal dan syarat utama bagi keberhasilan sebuah lembaga antikorupsi.<sup>259</sup> Independensi *anti-corruption agency* menurut *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) diatur pada Pasal 6 dan Pasal 36. Pasal 6 angka 2 menyatakan bahwa:

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

Komisi Pemberantasan Korupsi pada pembentukannya selain memenuhi kriteria sebagai independen lembaga antikorupsi (*anti-corruption agencies/ACA*), juga memenuhi kriteria sebagai lembaga negara independen, antara lain pemberhentian pejabatnya hanya dapat dilakukan menurut aturan undang-undang, kepemimpinan kolektif kolegial, hingga jumlah kepemimpinan ganjil.<sup>260</sup> Terdapat ciri lain lembaga negara independen, yaitu periode kepemimpinan *staggered*. Namun, ini belum dimiliki oleh KPK, karena pergantian kepemimpinan KPK tidak

---

<sup>259</sup> Louis de Sousa, “*Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*”, *Crime, Law, and Social Change*, Vol 53, Issue 5, 2010, hlm. 44.

<sup>260</sup> Zainal Arifin Mochtar., *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016), hlm. 2.

dilakukan secara *staggered*. Hal seperti inilah yang sebenarnya dapat diperbaiki oleh pembentuk undang-undang apabila bertujuan memperkuat KPK dan pemberantasan korupsi.

#### **b. Komisi Pemberantasan Korupsi Sesudah Perubahan**

Pasca perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak lagi menjadi lembaga independen seperti yang di sebutkan pada undang-undang sebelumnya, KPK menjadi bagian daripada rumpun cabang kekuasaan pemerintah (*Auxiliary State Organ*).

Perubahan status terhadap kedudukan KPK yang semula adalah bagian daripada lembaga independen seperti yang di jelaskan sebelumnya, kemudian beralih status menjadi bagian daripada cabang kekuasaan eksekutif bukanlah tanpa sebab. Para pembuat undang-undang (DPR) dan pemerintah berpandangan perlu mempeetegas kedudukan atau jenis gender KPK dalam sistem ketatanegaran Indonesia. Berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, DPR bersama pemerintah sepakat untuk melakukan merevisi atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, dalam undang-undang *a quo* Pasal 3 mempertegas kedudukan KPK yang semula sebagai lembaga

independen berubah menjadi lembaga negara yang termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.<sup>261</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menunjukkan terjadinya praktik *overruling* atas posisi KPK: Posisi lama adalah KPK sebagai *the fourth branch*, sementara posisi baru adalah KPK sebagai eksekutif. Pendapat yudisial MK yang mengualifikasikan KPK sebagai eksekutif diawali dengan penjelasan latar belakang pembentukan KPK yang diposisikan konkuren dengan Kepolisian dan Kejaksaan:

“Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara in casu Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami *public distrust* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif”.<sup>262</sup>

Bertolak dari fungsi institusionalnya untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, MK mengeluarkan KPK dari fungsi yudisial dan fungsi legislatif, sehingga tempatnya hanya ada di ranah eksekutif:

“Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang.”<sup>263</sup> Oleh karena itu, menutup kesimpulannya tentang posisi KPK, MK menyatakan: “secara tekstual, jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang termasuk eksekutif dan

<sup>261</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, dan Lihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

<sup>262</sup> Putusan No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 108.

<sup>263</sup> *Ibid*, hlm. 109.



pelaksana undang-undang di bidang penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.”<sup>264</sup>

Penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyebutkan banyaknya kekurangan kinerja KPK selama ini berkaitan dengan kelemahan koordinasi antar penegak hukum seperti Kepolisian dan Kejaksaan, adanya dugaan tumpang tindih kewenangan dengan instansi penegak hukum lain serta belum adanya lembaga pengawas dan lain-lain. Alasan daripada latar belakang tersebut sehingga diperlukan aturan untuk KPK sebagai satu kesatuan aparaturnya lembaga pemerintahan bersama kepolisian dan kejaksaan melakukan upaya terpadu dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi serta mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan instansi penegak hukum dengan tidak memonopoli dan menyilahi tugas satu dengan lainnya.

Mendudukan KPK dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif adalah sesuai dengan konstitusi berdasarkan konsepsi *trias politica* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Meskipun konsepsi *trias politica* dalam praktiknya tidak dilakukan secara benar-benar murni sesuai yang di ajarkan oleh Montesque, karena secara teori maupun praktek pemisahan total tidak dikenal, hal ini disebabkan setiap cabang kekuasaan negara harus berhubungan satu dengan yang lain, sehingga dapat mencapai tujuan bernegara yang ditetapkan bersama. Jaminan independensi tersebut terletak dalam implementasi doktrin, dengan

---

<sup>264</sup> *Ibid*, hlm. 111.

serangkaian pedoman sebagai *safeguard* yang mampu mencegah intervensi dari pihak manapun, yang dilihat dari segi kepentingan yang beragam, keinginan atau kemauan untuk campur tangan adalah menjadi karakter kepentingan-kepentingan yang saling berhadapan secara sosial, politik, dan ekonomi.<sup>265</sup>

Maruarar lebih lanjut menjelaskan bahwa jaminan-jaminan tersebut akan dirumuskan dalam suatu pedoman (*guidelines*) yang seyogianya dibentuk dalam suatu norma yang termuat dalam peraturan perundang-undangan yang diinisiasi oleh lembaga KPK tersebut untuk diajukan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum sebagai pelaksanaan undang-undang KPK, dalam segala bentuk yang mungkin dan dalam tiap tahapan proses. Campur tangan secara tidak sah yang melanggar independensi tersebut dapat merupakan pelanggaran hukum yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana seperti yang dikenal dengan *obstruction of justice*. Peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum demikian, tentu akan mengikat secara *erga omnes*, terhadap lembaga maupun individu.

Berdasarkan sistem ketatanegaraan bahwa segala tindakan pemerintah tidak boleh tanpa terbatas namun harus dibatasi sesuai bidang tugasnya sebagai wujud pelaksanaan sistem pemerintahan yang akuntabel, transparan, serta memiliki kepastian hukum untuk mewujudkan proporsionalitas dalam mencapai tujuan negara. Ditematkannya KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, berarti bahwa secara ketatanegaraan KPK tidak berdiri sendiri namun menjadi satu kesatuan sistem pemerintahan. Selain itu tujuan ditematkannya KPK dalam sistem

---

<sup>265</sup> Maruarar Siahaan, dalam keterangan ahli dalam Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019.

pemerintahan, adalah agar pemberantasan tindak pidana korupsi dapat dikoordinasikan dan diarahkan tidak hanya dalam rangka penegakan hukum, namun juga dapat difungsikan sebagai alat negara untuk mewujudkan kemakmuran bagi rakyat berlandaskan UUD Tahun 1945.

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif” merupakan norma yang telah disesuaikan secara ketatanegaraan berlandaskan UUD Tahun 1945, yang bersumber dari kewenangan Presiden sebagai kekuasaan eksekutif, sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD Tahun 1945”. Serta merujuk pada ketentuan Pasal 6 Konvensi *UNCAC* 2003 yang menyatakan “Negara Pihak wajib sesuai prinsip-prinsip sistem hukumnya membentuk badan atau badan-badan agar pelaksanaannya dapat lebih efektif”. Berdasarkan ketentuan tersebut, ditempatkannya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam rumpun kekuasaan eksekutif merupakan kewenangan masing-masing negara, sebagai negara pihak untuk membentuk dan menempatkan yang disesuaikan dalam sistem hukum negaranya yakni dalam sistem hukum negara kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 3 yang menyatakan KPK “dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun” merupakan norma yang merujuk pada ketentuan pasal 6 ayat (2) Konvensi *UNCAC* 2003 yang menyatakan “Negara Pihak wajib sesuai prinsip-prinsip sistem hukumnya membentuk badan atau badan-badan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) diberikan “kemandirian” dan “badan atau badan-badan tersebut melaksanakan fungsi-fungsinya secara efektif dan bebas dari pengaruh yang tidak semestinya”. Sesuai ketentuan tersebut frase “kemandirian” dan “bebas dari pengaruh yang tidak semestinya” sebagai rujukan “*independensi KPK*” dan secara yuridis merupakan kewenangan masing-masing negara pihak untuk memberikan dan menempatkannya sesuai sistem hukumnya. Berdasarkan rujukan tersebut maka norma Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 undang-undang *a quo*, yang mengatur dengan tetap memberikan independensi KPK dan independensi.

KPK ditempatkan dalam rumpun kekuasaan eksekutif, dalam analisis dasarnya adalah merupakan bagian dari cara berfikir tertib hukum menggunakan teori trias politika yang saat ini sedang di anut dalam sistem hukum negara Republik Indonesia. Sehingga independensi KPK yang semula tidak sesuai dengan sistem hukum pemerintahan negara Republik Indonesia akan berpotensi dapat melahirkan kewenangan yang *absolute*.

Sebagai pertimbangan pemerintah juga dapat memberikan penegasan terhadap landasan hukum ketentuan Pasal 3 yang secara substansi mengandung nilai konstitusional dan mengandung prinsip-prinsip sistem hukum pemerintahan negara Republik Indonesia diantaranya:

- 1) Norma Pasal 3 dilandaskan bahwa KPK tidak dibentuk melalui UUD Tahun 1945 yang secara konstitusional, dimana KPK bukan termasuk lembaga yang disetarakan dengan lembaga yang memiliki independensi yang diberikan melalui UUD Tahun 1945. Lembaga negara yang demikian merupakan lembaga penunjang pemerintahan sebagai fungsi pelaksanaan pemerintahan.
- 2) Norma Pasal 3 dilandaskan bahwa secara kewenangan, pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan bagian dari tugas dan wewenang polisi dan jaksa sebagai tugas penegakan hukum. Namun berdasarkan kebutuhan hukum diperlukan adanya penguatan

untuk menunjang tugas polisi dan jaksa agar lebih efektif. Agar tindakan pemerintahan tersebut dapat tercapai maka perlu adanya lembaga yang dapat membantu tugas polisi dan jaksa sebagai fungsi penunjang sehingga perlu adanya pembagian wewenang sebagian tugas polisi dan jaksa tersebut kepada KPK sebagai Lembaga penunjang pemerintah.

Pandangan Hukum Administrasi Negara menilai dalam pemberian kewenangan KPK ditandaskan bahwa kewenangan KPK diberikan dalam bentuk artibusi yakni pemberian wewenang oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan. Kewenangan secara artibusi merupakan pemberian kewenangan yang bersifat asli yang berasal dari undang-undang sehingga penerima wewenang dalam melaksanakan kewenangannya dengan tanggung jawab sendiri. Secara fungsi pemerintahan, kewenangan tersebut tidak diberikan sepenuhnya kepada KPK menurut undang-undang namun hanya sebagian kewenangan, sehingga polisi dan jaksa masih tetap memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam menangani pemberantasan tindak pidana korupsi berdasar UU KPK bersifat delegatif, yaitu delegasi kekuasaan eksekutif dari presiden (sebagai *delegans*) kepada KPK (sebagai *delegataris*). Dengan *starting point* pendapat yudisial MK, perubahan UU KPK seyogianya diarahkan untuk menjawab isu spesifik hubungan antara KPK dengan presiden (*Chief Executive*) sebagai basis konstitusionalitas KPK. Sedasar dengan itu KPK harus disubordinasikan ke bawah kendali presiden, dengan didasari kebijakan legislatif yang lebih substansial bahwa presiden “berkehendak” untuk mengambil alih tanggung jawab penuh dalam kebijakan pemberantasan tindak pidana korupsi supaya kebijakan tersebut efektif. Oleh karena itu, jika ada hambatan dalam kebijakan pemberantasan korupsi, maka yang bertanggung jawab

dan harus dipersalahkan adalah presiden sebagai “panglima tertinggi” dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (karena institusi pemberantasan tindak pidana korupsi berada di bawah kontrol presiden dengan kewenangan *appointment and removal* atas pejabatnya). Poin dari artikel ini, menanggapi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, kebenaran yang hanya setengah jauh lebih berbahaya daripada kesalahan yang total (dalam hal ini UU KPK sebelum perubahan kedua).<sup>266</sup>

## 2. LEGALITAS GANDA STATUS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Legalitas kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi masih belum final, terutama keberadaan KPK dalam tata konstitusional berdasarkan UUD 1945 berdasarkan asas *presidensialisme*.<sup>267</sup> Isu demikian sangat logis mengingat keberadaan KPK yang dibentuk berdasarkan undang-undang, sehingga karena undang-undang posisinya *inferior* terhadap undang-undang dasar atau konstitusi maka isu legalitas kedudukan KPK dalam tata konstitusional berdasarkan asas *presidensialisme* itu mencul ke permukaan sehingga menjadi bahan perdebatan akademik. Berbeda halnya jika KPK dibentuk oleh *constituent power*.

Praktik ketatanegaraan Indonesia dalam memaknai kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara selalu dimaknai dua sudut pandang yang berbeda. Sehingga kehadiran KPK mengalami kegamangan dan selalu mengalami perdebatan. Perdebatan tersebut terjadi antara dua mazhab hukum, *Pertama*, mazhab yang menyatakan bahwa KPK adalah bagian daripada rumpun

<sup>266</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, Maret 2020, hlm. 148.

<sup>267</sup> Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga dan Rizkisyabana Yulistyaputri, “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 2019, hlm. 313-338.

cabang kekuasaan eksekutif. Pangikut mazhab ini berdasarkan teori yang di kemukakan oleh Montesquieu dengan konsep *trias politica*. Mazhab hukum ini diperkuat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang pada pokoknya menempatkan KPK sebagai bagaian daripada rumun eksekutif karena lembaga ini menjalankan fungsi eksekutif seperti kepolisian dan kejaksaan.

*Kedua*, Mazhab hukum yang meletakkan KPK sebagai lembaga negara independen. Pengikut mazhab hukum ini berdasarkan teori lembaga independen (*the fourth branch*) yang di pelopori oleh Yves Meny dan Andree, dan juga di perkuat oleh berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi seperti: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-39/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011. Dalam beberapa putusan yudisail tersebut yang pada intinya menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang tidak berada pada ranah eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>268</sup>

Dualisme mazhab hukum inilah yang kemudian menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi seolah-olah tidak memiliki kedudukan yang jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga keberadaannya pun masih sering diperdebatkan. Setidaknya kedua mazhab hukum tersebut memiliki argumentasi hukum yang sama-sama kuat seperti dijelaskan di bawah ini:

---

<sup>268</sup> *Ibid.*

### a. KPK Sebagai Lembaga Independen

Setelah memahami secara normatif terkait kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sebelum perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam pasal ini akan lebih secara teoritis pembahasan terkait dengan kedudukan KPK sebagai lembaga independen. Hal ini diperjelas kedudukannya dalam pasal penjelasan undang-undang *a quo* dan beberapa putusan yudisial yang terkait.

Jika dilihat dari sudut pandang salah satu alasan atau latar belakang terbentuknya lembaga negara independen adalah lembaga-lembaga negara yang ada sebelumnya tidak mampu bekerja secara maksimal dalam bidang tertentu, dalam hal yang demikian ini adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebagai akibatnya, maka fungsi-fungsi kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif diletakkan menjadi fungsi organ tersendiri atau bahkan independen.<sup>269</sup>

Mengutip pendapat dari Yves Meny dan Andree Knapp yang mengatakan, bahwa konstruksi teoritis mengenai keberadaan lembaga independen sebagai realitas praktik ketatanegaraan modern yang merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar doktrin *trias politica*. Lebih lanjut Tushnet menjelaskan bahwa Cabang kekuasaan keempat diperlukan karena, pada seluruh dunia mana pun pemerintahan yang dijalankan melalui partai politik, tidak dapat menjamin bahwa tiga cabang kekuasaan tradisional (*trias politica*) tersebut cukup untuk menjaga demokrasi konstitusional.<sup>270</sup>

<sup>269</sup> Zainal Arifin Mochtar, "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 2, Juni 2021, hlm. 325.

<sup>270</sup> Mark Tushnet, *Cabang Baru Keempat: Lembaga Perlindungan Demokrasi Konstitusional* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), hlm. 2.



Perkembangan lembaga negara independen juga menandakan adanya kebutuhan untuk mendekonstruksikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan, tempat dimana kekuasaan sebelumnya telah terkonsentrasi.<sup>271</sup> Zainal Arifin Mochtar menjelaskan ada delapan ciri-ciri mengenai lembaga negara independen, yaitu sebagai berikut:<sup>272</sup>

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

Independensi tidak dapat diartikan bahwa lembaga tersebut lepas dari pengawasan. Dalam sebuah lembaga negara independen, mekanisme pengawasan internal diperkuat guna meminimalkan kebutuhan pengawasan eksternal. Hal ini dikarenakan pengawasan eksternal yang tidak tepat dapat menimbulkan intervensi yang akan mengurangi independensi lembaga negara tersebut.<sup>273</sup>

Independensi dan akuntabilitas merupakan elemen kunci dari sebuah lembaga negara antikorupsi (*anti-corruption agency*). Independensi merupakan isu utama dalam desain lembaga antikorupsi yang menjadi perhatian sepanjang masa.<sup>274</sup> Independensi bukan berarti ketiadaan kontrol eksternal, tetapi merujuk

---

<sup>271</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 20.

<sup>272</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada 2016), hlm. 64.

<sup>273</sup> Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, (Malang: Cita Intrans Selaras, 2016), hlm. 102.

<sup>274</sup> Louis se Saosa, *Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, *Crime, Law, and Social Change*, Vol 53, Issue 5, 2010, h. 5

kepada kemampuan menjalankan tugas tanpa intervensi politik.<sup>275</sup> Dalam *technical guide UNCAC* disebutkan bahwa untuk menjamin independensi dan akuntabilitas, *anti-corruption agency* dibangun berdasarkan undang-undang agar memiliki kewenangan yang cukup untuk menjamin pelaksanaan kewenangannya. Independensi tersebut bukan berlawanan dengan akuntabilitas, karena *anti-corruption agency* bekerja dalam satu sistem yang memiliki mekanisme *check and balance*.

*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) memberikan rekomendasi dalam pembentukan lembaga khusus antikorupsi yang bersifat independen. Sifat lembaga tersebut perlu mendekati standar kemandirian fungsi peradilan atau penuntutan yang antara lain termasuk:<sup>276</sup>

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

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

*“Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue*

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> UNODC, *UN Anti-Corruption Toolkit*, 2004, hlm.91

*influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.”*

Pengaturan serupa dalam penindakan terdapat pada Pasal 36 UNCAC. Ketentuan di atas memberi dasar bahwa pengaturan hukum berkaitan dengan *anti-corruption agency* harus dapat menjamin independensi dalam menjalankan fungsinya. Selain itu, pengaturan hukum *anti-corruption agency* juga harus melingkupi aktivitas operasionalnya.<sup>277</sup>

Salah satu persyaratan agar sebuah *anti-corruption agency* dapat bekerja efektif yaitu “*the anti corruption agency must be independent from the police and from political control.*”<sup>278</sup> Independensi dari kontrol politik dapat diartikan dalam dua hal, yakni: *pertama*, para pemimpin politik tidak boleh ikut campur dalam operasional harian *anti-corruption agency*. *Kedua*, *anti-corruption agency* harus mampu menyelidiki semua pemimpin politik dan pegawai negeri sipil senior tanpa rasa takut dan pandang bulu.<sup>279</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang sudah dijelaskan di atas, jika mengacu pada tetralogi putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas dikatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah merupakan lembaga independen.<sup>280</sup>

Alasan ini pun cukup jelas bahwa secara umum serangkaian putusan MK tersebut memberikan penegasan bahwa:

---

<sup>277</sup> United Nations, 2009, *Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption*, hlm. 11-12.

<sup>278</sup> John S.T. Quah, “Anti-Corruption Agencies In Four Asian Countries: A Comparative Analysis”, *International Public Management Review*, Vol. 8, Issue 2, 2007, hlm. 82.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> Putusan Nomor 012-016/PUU- IV/2006, Putusan MK Nomor 19/PUU-V/2007, Putusan MK Nomor 37- 39/PUU-VIII/2010, dan Putusan MK Nomor 05/PUU-IX/2011.

- 1) Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan keberadaan komisi-komisi negara seperti KPK telah merupakan suatu hal yang lazim.
- 2) Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi.
- 3) KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campuran) kekuasaan manapun.
- 4) KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagaimana fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan berakhirnya masa jabatan pimpinan (dapat) habis secara bergantian (*staggered terms*).

Teori hukum tata negara dan yurisprudensi putusan Mahkamah Konstitusi di atas telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan kedudukan KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang harus diperjuangkan pada agenda reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Dengan demikian, telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.<sup>281</sup>

#### **b. KPK Sebagai Lembaga Eksekutif Independen**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebelum perubahan menempatkan kekuasaan pemerintahan berada dalam kendali Presiden. Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ciri khas konstitusi presidensial adalah presiden memiliki legitimasi demokratis sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bergantung pada

---

<sup>281</sup> Putusan No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 124-125.

dukungan parlemen untuk memerintah.<sup>282</sup> Peraturan yang demikian menjadikan kekuasaan eksekutif sangat kuat. Menurut Stephen Leacock bahwa kekuasaan eksekutif itu adalah mengenai pelaksanaan undang-undang. Kekuasaan eksekutif menyelenggarakan kemauan rakyat sebagai manifestasi daripada negara demokrasi. Kemauan negara dituangkan oleh pembentuk undang-undang dalam Undang-Undang, sehingga tugas dari eksekutif adalah hanya melaksanakan undang-undang yang telah ditetapkan oleh legislatif.<sup>283</sup> W. Ansley Wyness menyebutkan tugas-tugas dari eksekutif adalah melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan baik di dalam maupun di luar negeri.<sup>284</sup>

Jimly Asshiddiqie mencatat bahwa dalam hampir semua sistem yang ada sekarang pihak eksekutif telah menjadi cabang kekuasaan yang lebih dominan pengaruh dan peranannya sebagai inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>285</sup> Padahal pada saat yang sama eksekutif juga memegang kendali utama dalam rangka pelaksanaan peraturan. Anggota parlemen dimana-mana biasanya hanya memodifikasi rancangan peraturan yang berasal dari pemerintah, jarang mengajukan inisiatif tersendiri.

---

<sup>282</sup> Steven G. Calabresi, "The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution," *Constitutional Commentary*, Vol. 18, No. 1, hlm. 56-59.

<sup>283</sup> Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1998), hlm. 38.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 44.

Dalam perspektif kajian kebijakan publik, eksekutif dimanapun pada umumnya mempunyai dua tugas dan kewenangan utama yakni apa yang diebut dengan kewenangan yang bersifat administratif, dan kedua kewenangan politik. Tugas dan kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahan. Leonard D. White meningkatnya POSDCORB yaitu singkatan dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, and Budgeting*. Tugas dan kewenangan seperti ini adalah dalam rangka pemberian pelayanan kepada publik. Pada dasarnya dalam kaitan dengan tugas dan kewenangan politik, eksekutif mempunyai tugas membuat, merumuskan menghantar/mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik dalam sebuah negara. Eksekutif juga mempunyai tugas dan kewenangan untuk memutuskan apakah sebuah kajian itu bisa dilanjutkan atau dibatalkan.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD”. Menurut Bagir Manan, ditinjau dari pembagian kekuasaan, yang dimaksud dengan kekuasaan adalah eksekutif. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:

- 1) Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan;
- 2) Kekuasaan di bidang perundang-undangan;
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial;
- 4) Kekuasaan dalam hubungan luar negeri.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan setidaknya terdiri atas empat poin. *Pertama*, yaitu memiliki tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan ketertiban umum, tugas dan wewenang dalam menyelenggarakan

tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain sebagainya, memiliki tugas dan wewenang administrasi negara dibidang pelayanan umum, memiliki tugas dan wewenang administrasi negara dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

*Kedua*, kekuasaan di bidang perundang-undangan setidaknya terdapat empat poin penting yang menjadi acuan yakni, memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang, kekuasaan dalam membentuk peraturan pemerintah, memiliki kewenangan dalam menetapkan peraturan presiden, memiliki kewenangan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). *Ketiga*, dalam kekuasaan di bidang yudisial memiliki ketentuan yang berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. *Keempat*, dalam kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri memiliki empat poin, yaitu: memiliki kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, memiliki kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, memiliki kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, memiliki kekuasaan mengangkat duta dan konsul dan kewajiban menerima duta dan konsul negara lain.

Presiden adalah sebagai *chief executive* yang memegang kontrol atas kekuasaan eksekutif itu sendiri. Ruang lingkup dari kekuasaan eksekutif pada presiden berdasarkan pandangan *unitary executive* pada hakikatnya mencakup tiga aspek: “*the president’s power to remove subordinate policy-making officials at will, the president’s power to direct the manner in which subordinate officials exercise discretionary executive power, and the president’s power to veto or nullify such*

*officials' exercises of discretionary executive power.*<sup>286</sup> Konstitusi memosisikan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan karena itu, sekaligus presiden adalah sebagai *Chief of Executive* satu-satunya karena tidak ada *Chief of Executive* secara konstitusional di luar presiden. Asas demikian harus kita terima baik sebagai pengertian tekstual maupun sebagai pengertian fungsional sebagaimana telah dijelaskan terkait dengan makna positif dari *unitary executive* yang menghendaki “*accountability and effective leadership*” pada presiden yang harus memegang dan menjalankan kekuasaan eksekutif atau pemerintahan. Pihak yang tidak simpati dengan teori *unitary executive* pun masih memberi apresiasi positif terhadap.<sup>287</sup>

Banyak sekali teori atau pandangan tentang lembaga negara independen, sayogyanya semua lembaga negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya bersifat independen dan bebas dari intervensi lembaga negara apapun. Selain lembaga independen, terdapat pula lembaga negara yang dapat menyerupai seperti lembaga independen. Ahli hukum seperti Asimow, menyebutkan bahwa lembaga independen tersebut adalah sebagai lembaga administratif, karena merupakan bagaian dari cabang kekuasaan eksekutif. Pendapat Asimow, kemudian diperkuat oleh Nilakovich dan Gordon yang memosisikan lembaga-lembaga negara tersebut sebagai *Dependent Regulatory Agencies* (DRAs) dengan argumentasi bahwa lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian dari kabinet atau menjalankan

---

<sup>286</sup> Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi dan Anthony J. Colangelo, “The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004,” *Iowa Law Review*, Vol. 90, No. 2, 2005, h. 607; Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive During the Second-Half Century,” *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 26, No. 3, 2003, hlm. 668

<sup>287</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, Maret 2020, hlm. 138.



fungsi administratif.<sup>288</sup> Dalam konteks Indonesia, baik lembaga administratif maupun (DRAs) dapat disamakan dengan lembaga non-struktural, lembaga pemerintah non-departemen, lembaga ekstra struktural, dan lembaga setingkat menteri, yang beberapa di antaranya merupakan bagian cabang kekuasaan ekektuf independen (*independent executive organs*).<sup>289</sup>

Secara khusus lembaga-lembaga negara tersebut memiliki karakteristik independen dalam menjalankan fungsinya, dan dasar hukum pembentukannya menyatakan bahwa independensi dari lembaga-lembaga tersebut, sebagai contoh misalnya Bank Indonesia (Bank Indonesia-BI), Tentara Nasional Indonesia, TNI. Polri, dan Kejaksaan Agung. Lembaga-lembaga tersebut telah memenuhi syarat normatif sebagai lembaga independen baik tersurat maupun tersirat. Namun secara akademik lembaga-lembaga negara tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagai lembaga negara independen. Sebab, lembaga-lembaga negara tersebut bertanggung jawab langsung kepada Presiden dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>290</sup> Presiden secara struktural mengendalikan lembaga-lembaga tersebut sebagai pejabat penyelenggara negara. Oleh karena itu lembaga-lembaga negara independen seperti, Bank Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung merupakan alat negara yang oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai lembaga ekektuf yang independen.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Badan Independen Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Press, 2012) hlm. 148.

<sup>289</sup> *Ibid.* hlm. 182.

<sup>290</sup> Gunawan A. Tauda, hlm. 132.

<sup>291</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 156.

Secara sederhana lembaga eksekutif yang mandiri adalah alat negara yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya bersifat mandiri namun terikat kewajiban dan dikendalikan secara struktural oleh presiden sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai pejabat tertinggi negara. Dalam konteks Indonesia, beberapa lembaga administratif dan DRAs merupakan bagian dari kabinet presidensial dan berstatus lembaga setingkat kementerian, yang pejabatnya mempunyai jabatan protokol setingkat menteri, yaitu TNI, Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Indonesia Bank, Sekretaris Kabinet, Kantor Staf Presiden, Badan Intelijen Negara, Badan Riset dan Inovasi Nasional, dan Otoritas Ibu Kota Nusantara.<sup>292</sup>

Isu selanjutnya adalah independensi KPK, sebagai eksekutif, ditinjau dari perspektif *unitary executive*, khususnya dalam hubungan institusional dengan presiden sebagai *Chief Executive*. Dari perspektif *unitary executive*, keberadaan KPK inkonstitusional karena independen dari presiden. Pembahasan ini memiliki agenda spesifik untuk mendasari penataan kembali KPK secara institusional guna diletakkan sesuai khitahnya dalam hubungan dengan presiden. Sesuai dengan preskripsi *unitary executive*, badan independen seperti KPK seyogianya ditiadakan, atau setidaknya, jika ada, badan seperti KPK harus berada di bawah kontrol eksklusif presiden (tidak boleh “independen”).<sup>293</sup>

Menjadi pertanyaan inti adalah apakah kriteria untuk *independent agency* tersebut? *Independent agencies* ialah “*agencies with a for-cause removal provision*

---

<sup>292</sup> Gunawan A. Tauda, *Theoretical Reconstruction...* hlm. 183.

<sup>293</sup> Titon Slamet Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi...”, *Op., Cit*, hlm. 141.

*limiting the President's power to remove the agencies' head to cases of 'inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office.'*<sup>294</sup> *Independent agencies* memiliki ciri khas adanya jaminan atau perlindungan terhadap pejabat di badan tersebut di mana presiden tidak dapat menunjuk atau memberhentikannya secara otonom. Dengan pengertian lain, mengacu teori tersebut, indikator independensi KPK ada pada Pasal 30 UU KPK. KPK independen, dari perspektif teori *unitary executive*, karena presiden tidak memiliki kekuasaan *appointment* dan *removal* secara sepihak dalam pengisian jabatan pimpinan (komisioner) KPK. Berdasarkan kesimpulan sebelumnya bahwa KPK adalah eksekutif maka KPK *seharusnya* berada satu jalur dengan kekuasaan presiden sebagai *Chief Executive*.<sup>295</sup>

### **3. PERBANDINGAN LEMBAGA ANTI KORUPSI DI BERBAGAI NEGARA**

Analisis perbandingan lembaga pemberantas korupsi di berbagai negara dalam tulisan ini akan dijadikan sebagai dasar pembentukan lembaga anti korupsi di Indonesia. Dari berbagai contoh lembaga anti korupsi di berbagai negara ada yang dasar hukumnya dibentuk langsung berdasarkan undang-undang dasar, ada pula yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

Di dunia tidak ada negara yang bebas dari perbuatan korupsi. Sebab korupsi merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dalam sejarah perkembangan peradaban manusia dan termasuk jenis kejahatan yang tertua di

---

<sup>294</sup> Datla dan Richard L. Revesz, "Deconstructing Independent Agencies (And Executive Agencies)," *Cornell Law Review*, Vol. 98, No. 4, 2013, hlm. 772. Lihat: Geoffrey P. Miller, *Op.Cit.*, hlm. 43-44.

<sup>295</sup> *Ibid.*

muka bumi ini. Untuk memberantas korupsi sudah menjadi masalah global bukan lagi nasional atau regional.

Di Indonesia lembaga negara khusus pemberantasan tindak pidana korupsi di bentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudai di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 kemudian di sebut sebagai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

### **1. Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, KPK memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- a) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;
- b) koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;
- c) monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;
- d) supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e) penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan
- f) tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam melaksanakan wewenangnya Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia memiliki wewenang sebagai berikut:

- a) Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengambil alih penyidikan dan/atau penuntutan terhadap pelaku Tindak Pidana Korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian dan kejaksaan;
- b) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi mengambil alih penyidikan dan/atau penuntutan, kepolisian dan/atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- c) Penyerahan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas

dan kewenangan kepolisian dan/atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

- d) Komisi Pemberantasan Korupsi dalam mengambil alih penyidikan dan/atau penuntutan memberitahukan kepada penyidik atau penuntut umum yang menangani Tindak Pidana Korupsi.
- e) Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang:
  - 1) melibatkan aparat penegak hukum, Penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau Penyelenggara Negara; dan/atau
  - 2) menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- f) Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyadapan dalam melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan.

Pandangan bahwa pencegahan merupakan tugas utama yang harus dijadikan fokus pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Korupsi adalah keliru dan agak menyesatkan. Sebab, jika pencegahan diartikan sebagai upaya preventif agar korupsi tidak sampai terjadi, KPK tidak akan dapat melakukan tugas itu secara proporsional dan efektif. Adalah benar bahwa pencegahan jauh lebih penting daripada penindakan dalam pemberantasan korupsi, tetapi keliru kalau hanya karena itu lalu meminta KPK untuk memfokuskan diri pada langkah-langkah pencegahan.<sup>296</sup>

Pemberantasan korupsi dinilai lebih berhasil jika jumlah orang yang dipenjarakan karena korupsi) menurun. Sebaliknya upaya pemberantasan korupsi akan dinilai gagal jika semakin banyak orang yang dipenjarakan karena korupsi.

<sup>296</sup> Mahfud MD, "Pencegahan dan Penindakan oleh KPK", Koran Sindo, 20 Januari 2016.

Maka, menjadi benar pula politik hukum yang menekankan bahwa pencegahan korupsi harus lebih diutamakan atau sekurang-kurangnya-dilakukan secara seimbang dengan penindakan.<sup>297</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK meniscayakan pencegahan dan penindakan sebagai langkah yang simultan dalam pemberantasan korupsi.

#### **A. Komisi Pemberantasan Korupsi Australia**

*Independent Commission Against Corruption (ICAC)* adalah lembaga negara independen yang bertugas dalam pemberantasan korupsi di Australia. ICAC didirikan berdasarkan *Independent Commission Against Corruption Act* Nomor 35 1988. Undang-undang tersebut sudah mengalami beberapakali amandemen. ICAC beroperasi pada lingkup sektor publik, selain ICAC ada pula *Ombudsman* dan *New South Wales Auditor General* (semacam BPK di Indonesia). Khusus ICAC adalah lembaga negara independen yang memiliki fokus pada pemberantasan tindak pidana korupsi.

#### **1. Persamaan Tugas dan Kewenangan ICAC *New South Wales* Australia dengan KPK Indonesia.**

Tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan di muka dengan tugas dan wewenang ICAC *New South Wales* ada persamaannya dengan melihat dari fungsi utama dari ICAC *New South Wales*, dimana fungsi utama ICAC *New South Wales* adalah sebagai berikut :

- a) Menyidik setiap tuntutan atau pengaduan atau setiap keadaan yang menurut pandangan komisi;
  - 1) ada perbuatan korupsi,
  - 2) perbuatan yang membolehkan, menganjurkan atau menyebabkan terjadinya perbuatan korupsi,

---

<sup>297</sup> *Ibid.*

- 3) perbuatan yang berkaitan dengan korupsi, mungkin telah terjadi, mungkin sedang terjadi, atau diperkirakan akan terjadi.
- b) Menyidik setiap hal yang diajukan oleh parlemen kepada ICAC.
  - c) Menghubungi pejabat yang bersangkutan tentang hasil penyidikan.
  - d) Mempelajari undang-undang yang mengatur praktik dan prosedur otoritas publik serta pejabat publik dalam usaha untuk menemukan perbuatan korupsi. Di samping itu, untuk menjaga revisi cara kerja dan prosedur yang menurut pandangan komisi dapat menjadi kondusif terjadinya korupsi.
  - e) Menginstruksikan, menasehati, dan membantu setiap otoritas publik, pejabat publik atau orang lain yang atas permintaan mereka, mengenai cara-cara yang dapat meniadakan perbuatan korupsi.
  - f) Memberi nasehat otoritas publik atau pejabat publik mengenai perubahan praktik dan prosedur yang sesuai dengan pelaksanaan fungsi yang efektif menurut pemikiran komisi perlu untuk mengurangi terjadinya perbuatan korupsi.
  - g) Bekerja sama dengan otoritas publik atau pejabat publik dalam merevisi undang-undang, praktik, dan prosedur dengan tujuan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya perbuatan korupsi.
  - h) Mendidik dan memberi nasehat otoritas publik dan pejabat publik serta masyarakat mengenai strategi memberantas perbuatan korupsi.
  - i) Mendidik dan menyebarkan informasi kepada publik mengenai dampak yang merugikan dari perbuatan korupsi serta pentingnya untuk mempertahankan integritas administrasi publik.
  - j) Mendapat bantuan dan mendorong dukungan publik dalam memberantas perbuatan korupsi.
  - k) Mengembangkan, mengatur, mensupervisi, ikut serta dalam atau melaksanakan program-program pendidikan dan nasihat yang dapat dijelaskan dalam acuan yang dibuat kepada Komisi oleh kedua kamar parlemen.<sup>298</sup>

ICAC *New South Wales* dalam melakukan penyidikan memberikan pandangan untuk menentukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Apakah suatu perbuatan korupsi yang ditentukan itu telah terjadi, sedang terjadi, atau diperkirakan akan terjadi.
- 2) Apakah suatu undang-undang yang mengatur otoritas publik atau pejabat publik perlu diganti untuk mengurangi kemungkinan terjadinya perbuatan korupsi.

---

<sup>298</sup> Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 12-13.

- 3) Apakah metode kerja, praktik, atau prosedur suatu otoritas publik atau pejabat publik terjadi atau dapat membolehkan, mendorong, atau menyebabkan terjadinya perbuatan korupsi.<sup>299</sup>

Kerjasama ICAC *New South Wales* dengan badan-badan lain adalah dalam hal-hal sebagai berikut :

- a. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi pokoknya yang berkaitan dengan penyidikan perbuatan korupsi :
  - 1) Sepanjang praktis, akan bekerja sama dengan badan-badan *law enforcement*.
  - 2) Dapat bekerja sama dengan *auditor general*, *ombudsman*, otoritas kejahatan nasional, biro intelijen kriminal, dan orang-orang atau badan-badan lain yang dipandang komisi sesuai.
- b. Dalam melaksanakan fungsi pokok yang lain, sepanjang praktik ICAC *New South Wales* akan bekerja sama dengan auditor general, institusi pendidikan, manajemen konsultan, dan orang-orang atau badan-badan lain yang ICAC *New South Wales* pandang sesuai.
- c. Dapat berkonsultasi dengan menyebarkan intelijen dan informasi kepada badan-badan penegak hukum, otoritas kriminal nasional, biro intelijen kriminal Australia serta orang-orang atau badan-badan lain meliputi satuan tugas dan setiap anggota satuan tugas yang dipandang yang ICAC *New South Wales* sesuai.
- d. Jika ICAC *New South Wales* menyebarkan informasi kepada orang-orang dan badan-badan yang sesuai dengan pasal ini, dengan pengertian bahwa Informasi bersifat rahasia, orang atau badan tersebut tunduk pada ketentuan rahasia yang diatur dalam pasal 111 Undang-Undang ICAC *New South Wales* yang berkaitan dengan informasi.<sup>300</sup>

## 2. Perbedaan Tugas dan Kewenangan ICAC *New South Wales* Australia dan Kewenangan KPK Indonesia.

Ada beberapa hal yang berbeda antara fungsi ICAC *New South Wales* dengan Komisi Pemberantasan Korupsi di negara lain termasuk di Indonesia, adalah :

- 1) ICAC *New South Wales* tidak mempunyai wewenang di bidang penuntutan (*prosecution*). Jadi, ICAC *New South Wales* sama dengan ICAC (*Independent Commission Against Corruption*) Hongkong dan CPIB (*Corrupt Practices Investigation Bureau*) Singapura, dan NCCC (*The National Counter Corruption*

<sup>299</sup> *Ibid*, hal. 13.

<sup>300</sup> *Ibid*, hal. 15.



*Commission*) Thailand, dan berbeda dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia dan Badan Pencegah Rasuah (BPR) Malaysia, yang wewenangnya meliputi pula bidang penuntutan. Di Australia (*New South Wales*), penuntutan dilakukan oleh Direktur Penuntut Umum Kejaksaan Agung ( *Director of Public Prosecutions*).

- 2) ICAC di Australia hanya meliputi negara bagian *New South Wales* dan lagi pula hanya menyangkut sektor publik (*public sector*).<sup>301</sup>

Perbedaan kewenangan KPK Indonesia yang telah diuraikan di muka jelas; Indonesia membentuk KPK dengan memperhatikan kondisi Indonesia tidak mencontoh kewenangan ICAC *New South Wales* mengenai penuntutan pemberantasan korupsi yang menyerahkan penuntutannya kepada penuntut umum Kejaksaan Agung tetapi penuntutan pemberantasan korupsi di KPK Indonesia tetap pada Komisi Pemberantasan Korupsi sendiri.

Persamaan dan perbedaan kewenangan ICAC *New South Wales* dengan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan di muka, menggambarkan bahwa keberadaan KPK Indonesia yang dibentuk dihubungkan dengan ICAC *New South Wales* Australia yang dibentuk berdasarkan *Independent Commission Against Corruption Act* No. 35 Tahun 1988, jarak pembentukannya hampir 14 tahun. Pembentukan KPK Indonesia masih relatif lebih muda dari ICAC *New South Wales* Australia, ternyata ICAC *New South Wales* sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di Negara Bagian *New South Wales* telah berhasil melakukan pemberantasan korupsi, sehingga ICAC *New South Wales* masih tetap diperlukan dan dipertahankan oleh Negara Bagian *New South Wales* tersebut. Keberhasilan ICAC *New South Wales* Australia memberantas korupsi dapat merupakan

---

<sup>301</sup> *Ibid*, hal. 10.

gambaran sebagai titik tolak keberhasilan KPK Indonesia dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Bagaimana Australia berhasil memberantas korupsi sehingga saat ini telah menjadi sebuah negara yang paling bersih di dunia dari korupsi, telah di paparkan oleh Peter Wilis, seorang barrister dan *Director of Transparent International Australia*. Belajar dari keberhasilan Australia dalam pemberantasan korupsi, setidaknya terdapat enam hal yang menjadi catatan:<sup>302</sup>

- 1) Pemilihan yang jujur oleh politisi yang jujur;
- 2) Pejabat publik yang jujur, netral, dan berkualitas;
- 3) Audit dan pertanggung jawaban penerimaan dan pengeluaran pemerintah;
- 4) Penyidikan yang independen dan pengajuan pengaduan terhadap pemerintah sendiri;
- 5) Akses bebas kepada informasi;
- 6) Penuntutan kejahatan yang independen dan adanya hakim yang independen, tidak bias, dan jujur.

Dari keenam poin tersebut di atas perlu dukungan dari masyarakat yang memang sudah tertib, terbiasa taat kepada undang-undang, ditambah dengan administrasi negara yang tertib, di tunjang oleh pegawai negeri dan pejabat publik yang profesional dan berintegritas, dan dengan gaji yang memadai, sehingga dengan dukungan kondisi yang demikian, fungsi ICAC *New South Wales* hanya merupakan alat pembersih sebagaimana pengisap debu yang membersihkan sesuatu yang tidak terlalu kotor.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Ermansjah Djaja, *Op., Cit*, hlm. 397.

<sup>303</sup> *Ibid.*

## B. Komisi Pemberantasan Korupsi Hongkong

Pembentukan ICAC Hongkong (*Independent Against Corruption*) pada 17 Oktober 1973 oleh Gubernur Hongkong di depan badan legislatif, pada masa kekuasaan teritorial Inggris. ICAC Hongkong di pimpin oleh seorang *Commissioner* dan di bantu oleh empat kepala devisi. Uniknya, jika pembentukan lembaga pemberantas korupsi di berbagai negara dengan tingkat kasus korupsi yang sangat meluas dan merata di semua pejabat publik, berbeda dengan pembentukan lembaga pemberantas korupsi di Hongkong, justru malah di bentuk pada saat para hakim masih sangat bersih dari korupsi, dan kasus korupsi hanya terjadi pada sektor kepolisian saja.<sup>304</sup>

### 1. Persamaan Tugas dan Kewenangan ICAC/*Independent Commission Against Corruption* Hongkong dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.

Tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan di muka, mempunyai persamaan dengan tugas dan kewenangan ICAC Hongkong, dengan melihat tugas *Commissioner* ICAC Hongkong yang diatur dalam pasal 12 ordinance, yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Menerima dan mempertimbangkan pengaduan terjadinya praktik korupsi dan menyelidiki setiap pengaduan yang dianggap layak.
2. Penyidikan :
  - a) setiap pelanggaran yang dituduhkan atau dicurigai berdasarkan ICAC *Ordinance*;
  - b) setiap pelanggaran yang dituduhkan atau berdasarkan *Prevention of Bribery Ordinance*;
  - c) setiap pelanggaran yang dituduhkan atau dicurigai berdasarkan *corrupt and ilegal practices ordinance*;
  - d) setiap pelanggaran yang dituduhkan atau dicurigai berdasarkan pemerasan yang dilakukan oleh Hongkong SAR atau melalui penyalahgunaan jabatannya;

<sup>304</sup> Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 23.

- e) setiap kolusi yang dituduhkan atau dicurigai berdasarkan *Prevention of Bribery Ordinance* (Cap.201);
  - f) setiap kolusi yang dituduhkan atau dicurigai berdasarkan (oleh dua orang atau lebih termasuk pegawai-pegawai pemerintah Hongkong SAR) untuk melakukan pemerasan oleh atau melalui penyalahgunaan jabatan pegawai pemerintah yang bersangkutan.
3. Menyelidiki setiap perbuatan pegawai pemerintah menurut pendapat *Commissioner*, berkaitan atau mendorong praktik korupsi dan melaporkannya kepada *Chief Executive*.
  4. Memeriksa praktik dan prosedur masing-masing departemen dari pemerintahan dan badan umum, guna mempermudah pengungkapan praktik korupsi serta menjamin revisi metode kerja dan prosedur yang menurut pendapat *Commissioner* dapat mendorong praktik korupsi.
  5. Menginstruksikan, menasehati, dan membantu setiap orang atas permintaannya, mengenai bagaimana cara praktik korupsi dapat ditiadakan oleh orang bersangkutan.
  6. Memberi saran kepada departemen dari pemerintahan atau badan umum mengenai perubahan dalam praktik dan prosedur yang sesuai dengan pelaksanaan yang efektif dari tugas masing-masing departemen atau badan umum bersangkutan yang dianggap perlu oleh *Commissioner*, guna mengurangi kemungkinan terjadinya praktik korupsi.
  7. Mendidik publik untuk melawan seluruh aspek jahat korupsi.
  8. Mengumpulkan dan memupuk dukungan publik dalam memerangi korupsi.<sup>305</sup>

## **2. Perbedaan Tugas dan Kewenangan ICAC/*Independent Commission Against Corruption* Hongkong dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.**

Ada beberapa perbedaan antara tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan dimuka, dengan tugas dan kewenangan ICAC Hongkong antara lain:

### a) Mengenai Penyelidikan

Tugas penyelidikan di ICAC Hongkong dilakukan oleh Badan Intelijen yang dikenal dengan B3 (*Investigation Branch*) yang memiliki empat grup yaitu:

---

<sup>305</sup> *Ibid*, hal. 25-26.

grup G, grup H, grup R, dan grup X. Pada Operation Department ICAC Hongkong ada yang melakukan penyelidikan secara tertutup dan terbuka. Suatu penyelidikan sering dilakukan berhari-hari, berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun. Hal ini dilakukan dengan cara pengintaian terus menerus atas kegiatan yang dicurigai.<sup>306</sup>

Selain dilakukan intelijen taktis, juga dilakukan intelijen strategis, yang mengendalikan data, baik yang diperoleh sendiri oleh ICAC Hongkong maupun yang diperoleh dari luar. Dalam menganalisis data atau laporan ini dipergunakan sistem komputerisasi canggih yang tidak *on line* dengan sistem jaringan komputer lain yang ada di ICAC Hongkong. Secara selektif dapat pula dilakukan penyadapan telpon dan sensor surat bagi koruptor kakap yang mendapat persetujuan dari *Chief Executive* setelah mengajukan permohonan yang disertai alasan-alasan yang dapat dibenarkan. Cara pelacakan koruptor seperti sangat efektif hasilnya. Unit ini juga melakukan perlindungan kepada saksi, baik secara yuridis maupun fisik.<sup>307</sup>

#### b) Penyidikan

Mirip dengan cara penyidikan di Australia ICAC *New South Wiles* yang disebut *hearing*, di ICAC Hongkong disebut *Interview*, yang bersifat tanya jawab yang direkam dengan *audio-video* dan kemudian dibuat transkripnya. ICAC Hongkong dapat melakukan penyidikan kepada pihak Sektor Pemerintah dan Sektor Swasta dan mengenai penyelidikan dan penyidikan untuk pemberantasan korupsi di Hongkong hanya ditangani oleh ICAC Hongkong. Ada beberapa ruangan pemeriksaan yang dilengkapi dengan *audio-video*, dilengkapi pula dengan dua buah

---

<sup>306</sup> Emransjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 412.

<sup>307</sup> Andi Hamzah, *Op, Cit*, hlm. 31.

kamera, satu dengan layar lebar dan satunya lagi *close up*. Dilengkapi pula dengan petunjuk tanggal dan jam, serta satu set perangkat perekam yang terdiri atas tiga buah video recorder, dan satu cermin besar untuk menunjukkan pantulan gambar di dinding di belakang kamera. Setiap rekaman terdiri atas tiga rangkap, satu untuk tersangka, satu untuk penyidik, satu lagi untuk alat bukti di persidangan. Di dalam ruang *interview*, bentuk meja dan kursi dirancang secara khusus untuk keperluan kegiatan *interview*. Ruangnya kedap suara dan pada dinding ruangan terdapat daftar mengenai hak-hak tersangka yang sedang diperiksa. Pendek kata, sistem penyidikan delik korupsi di ICAC Hongkong sangat canggih, dirancang khusus oleh bagian *Technical Support*.<sup>308</sup>

#### c) Penuntutan

ICAC Hongkong tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka tindak pidana korupsi. Izin penuntutan diberikan oleh Sekretaris Departemen Yustisi. Terhadap kasus-kasus yang tidak dilanjutkan penuntutannya akan ditinjau kembali oleh ORC (*Operation Review Committee*). Kasus akan dibagi dua, untuk kasus yang kecil akan ditinjau oleh *subcommittee* yang terdiri atas tiga orang anggota, sedangkan untuk kasus yang besar harus diputuskan oleh rapat pleno ORC *Main Committee*. ORC (*Operation Review Committee*) dapat meminta tim investigasi untuk mengumpulkan bukti-bukti baru. Jika tidak dapat dilanjutkan ke tahap penuntutan, dan ternyata yang ada adalah pelanggaran administratif atau disiplin, akan diteruskan kepada departemen yang terkait. Ternyata tidak ada bukti,

---

<sup>308</sup> Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK Komisi Pemberantasan Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika 2013), hlm. 321-322

baik untuk penuntutan pidana maupun pelanggaran administratif, dapat dikeluarkan surat yang menyatakan bahwa kasus tersebut tidak cukup bukti dan surat ini dapat menjadi alat untuk merehabilitasi nama baik dan kehormatan tersangka. Surat ini hampir sama dengan SP 3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) di Indonesia. terhadap kasus yang kecil, penyidik ICAC Hongkong dapat melakukan penuntutan sendiri ke *Magistrate Court*, sedangkan untuk kasus yang besar penuntutan hanya dapat dilakukan oleh penuntut umum. Namun demikian, penuntutan kasus korupsi baik yang besar maupun yang kecil hanya dapat dilakukan atas persetujuan Jaksa Agung yang diberi otoritas olehnya.<sup>309</sup>

Perbedaan kewenangan ICAC Hongkong yang diuraikan dimuka, telah jelas bahwa kewenangan KPK Indonesia tentang penyelidikan tidak dilakukan Badan Intelijen, karena dalam organisasi KPK Indonesia tidak dibentuk Badan atau Satuan Intelijen, penyelidikan hanya dilakukan Direktorat Penyelidikan dalam Deputi Bidang Penindakan. Penyidik KPK Indonesia hanya dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan pada sektor publik yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pihak swasta yang menjalankan kepentingan publik, sedangkan ICAC Hongkong dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan pihak swasta dan pihak pemerintah tidak kekecualian, dan ICAC Hongkong yang diberi kewenangan untuk melakukan pemberantasan korupsi terlepas dari kepolisian, sedangkan di Indonesia masih melibatkan kepolisian dan kejaksaan dalam penyelidikan dan penyidikan. Penuntutan perkara korupsi KPK Indonesia dapat melakukan penuntutan langsung sebagai penuntut umum sendiri, tetapi ICAC

---

<sup>309</sup> *Ibid*, hlm. 322-323.

Hongkong dalam penuntutan tindak pidana korupsi dilimpahkan kepada penuntut umum Kejaksaan Agung Hongkong.

Menyimak persamaan dan perbedaan kewenangan ICAC Hongkong dengan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan dimuka, tentunya dengan melihat pembentukan ICAC Hongkong sebagai badan khusus yang independen yang dibentuk tanggal 17 Oktober 1973 hingga sekarang tahun 2010 hampir berumur 37 tahun, ICAC Hongkong tetap diperlukan dan dipertahankan sebagai badan khusus pemberantasan korupsi yang kinerjanya sangat berhasil memberantas korupsi. Tentang pemberantasan korupsi di Hongkong telah sepenuhnya ditangani oleh ICAC Hongkong dengan tidak melibatkan kepolisian, hanya penuntutannya masih dilakukan oleh penuntut umum Kejaksaan Agung Hongkong, yang berbeda dengan KPK Indonesia pelaksanaan penuntutan tetap dilakukan penuntut umum pada KPK Indonesia tetapi masih melibatkan kepolisian dan kejaksaan. Menurut Indrianto Seno Adji mengatakan : Dari negara-negara berkembang, hanya Hongkong yang nampaknya memiliki Komisi Independen yang dianggap berhasil dan memiliki kharisma, yaitu *Independent Commission Against Corruption (ICAC)* yang didirikan tanggal 17 Oktober 1973.<sup>310</sup> Dengan demikian menunjukkan, bahwa keberadaan ICAC Hongkong yang umurnya begitu lama yaitu 37 tahun sampai sekarang tahun 2010, masih tetap diperlukan dan dipertahankan oleh Hongkong SAR sebagai Institusi pemberantasan korupsi di Hongkong.

---

<sup>310</sup> Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaharuan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hlm.178.



Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa keberhasilan pemberantasan korupsi di Hongkong disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu sebagai berikut:<sup>311</sup>

- 1) Adanya *political will* pemerintah, baik pada zaman kolonial Inggris maupun pada zaman Hongkong SAR yang melanjutkannya dengan sungguh-sungguh dalam memberantas korupsi, baik melalui cara repressif maupun preventif dan pendidikan kepada masyarakat.
- 2) Masih terjaminnya integritas dan kejujuran para hakim pada waktu ICAC Hongkong dibentuk.
- 3) Adanya *budget* atau anggaran operasional ICAC Hongkong yang sangat besar.
- 4) Pemanfaatan teknologi canggih dalam melaksanakan semua kegiatan ICAC Hongkong.
- 5) Diikutsertakannya masyarakat dalam melaksanakan pemberantasan korupsi.

Satu hal yang sangat menguntungkan dan telah membawa hasil bagi pemberantasan korupsi di Hongkong, yaitu sebelum korupsi mewabah ke semua sektor kehidupan masyarakat, pemerintah langsung melakukan usaha yang sangat gigih, terencana, efisien, efektif, dan menyeluruh, sehingga tidak terjadi seperti di Indonesia yang ibarat kanker sudah pada posisi stadium akhir baru membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi. ICAC Hongkong dibentuk mendapat sukses besar, sehingga banyak di contoh oleh negara-negara lain.

### **C. Komisi Pemberantasan Korupsi Malaysia**

Dalam rangka membangun negara modern yang bebas korupsi, tahun 1961 Malaysia telah memiliki undang-undang anti korupsi yang bernama *Prevention of Corruption Act* atau Akta Pencegahan Rasuah Nomor 57. Kemudian tahun 1970 terbit kembali undang-undang Nomor 22 Tahun 1970 *Emergency Esstial Powers*

---

<sup>311</sup> Ermansyah Djaja, *Op, Cit.*, hlm. 418-419.

*Ordinance*, lalu di bentuk Badan Pencegah Rasuah (BPR). Sekarang berlaku *Anti Corruption Act* tahun 1997 yang selanjutnya disingkat ACA yang merupakan penggabungan dari beberapa undang-undang anti korupsi di negara Malaysia.

Tugas dan kewenangan BPR Malaysia yang di bentuk berdasarkan *Anti Corruption Act* tahun 1982 memiliki persamaan dan perbedaan dengan tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang di bentuk berdasarkan undang-undang KPK di Indonesia yang telah di kemukakan di atas, yang menunjukkan memiliki maksud dan tujuan yang sama dalam melakukan pemberantasan korupsi.

**a) Persamaan Tugas dan Kewenangan Badan Pencegah Rasuah/BPR Malaysia dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.**

Tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang telah diuraikan di muka, mempunyai persamaan dengan fungsi pemberantasan korupsi BPR Malaysia, dimana fungsi pemberantasan korupsi BPR Malaysia :

- a) Mengenal dan memastikan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan wewenang didasarkan pada informasi serta pengaduan yang diperoleh secara teliti, menyeluruh, dan efisien melalui intelijen dan penyidikan;
- b) Memperoleh dan mengumpulkan bukti-bukti secara teliti dan lengkap untuk membuktikan terjadinya perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan pelanggaran disiplin, melalui penyidikan yang rapi, cepat, dan efektif;
- c) Memastikan keadilan dan kepentingan umum secara berkelanjutan dijamin dengan undang-undang dan peraturan nasional serta penuntutan yang bijaksana dalam kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang;
- d) Membantu ketua-ketua organisasi sektor publik dan swasta dalam mengambil tindakan tata tertib terhadap pegawai mereka yang melanggar peraturan serta kode etik kerja berdasarkan laporan BPR Malaysia yang lengkap;
- e) Memotong akar dan peluang untuk melakukan korupsi dan penyalahgunaan wewenang akibat kelemahan sistem manajemen di sektor publik dan swasta yang dipastikan dari hasil penyidikan laporan BPR Malaysia yang lengkap;

- f) Membantu dan menentukan calon-calon yang tidak terlihat dalam perbuatan korupsi dan penyalahgunaan wewenang serta dipastikan berdasarkan saringan yang cepat dan tepat bagi :
  - 1) kenaikan pangkat, pensiun awal, penganugerahan bintang dan gelar kebesaran, serta pengisian jabatan-jabatan yang penting dalam sektor publik;
  - 2) pengisian jabatan-jabatan yang penting dalam institusi tertentu serta penganugerahan bintang dan gelar kebesaran dalam sektor swasta.
- g) Meningkatkan penyertaan dukungan yang terpadu dari kalangan pemimpin, kelompok berpengaruh, dan masyarakat umum dalam usaha-usaha menentang korupsi dan penyalahgunaan wewenang;
- h) Memastikan Tindakan yang diambil oleh BPR Malaysia dalam intelijen, penyidikan, dan pencegahan korupsi serta penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan dengan disiplin, melalui hubungan dan kerjasama dengan badan-badan yang terkait pada tingkat nasional dan internasional;
- i) Mewujudkan nilai-nilai unggul, meningkatkan kebakaran dan profesionalisme serta memupuk semangat kerjasama di kalangan pejabat BPR Malaysia melalui kepemimpinan yang berdedikasi dan dinamis, begitu pula program pelatihan yang terencana dan sistematis;
- j) Meningkatkan kemampuan kepemimpinan dan kualitas manajemen pejabat BPR Malaysia pada semua tingkat melalui program pembangunan sumber daya manusia, teknologi, dan proses kerja yang sistematis.<sup>312</sup>

Tiga strategi utama BPR Malaysia dalam memberantas korupsi, yaitu sebagai berikut :

#### 1) Strategi Penguatan.

Untuk meningkatkan efektivitas BPR Malaysia, strategi ini memberi kekuatan pada profesionalisme BPR Malaysia dan Meningkatkan kerjasama dengan penegak hukum anti korupsi internasional dan mass media.

---

<sup>312</sup> Andi Hamzah, *Op, Cit*, hal.38-39

## 2) Strategi Penggalakan dan Pencegahan.

Strategi ini menekankan pada usaha-usaha penghayatan nilai murni, pencegahan korupsi, dan peningkatan sistem supervisi yang tegas dalam penegakan peraturan perundang-undangan.

## 3) Strategi Penegakan Hukum.<sup>313</sup>

Undang-undang yang baru meningkatkan wewenang BPR Malaysia yang meliputi aspek pidana mandatori, pembalikan beban pembuktian kepada tersangka yang kedapatan memiliki harta benda yang berlebihan dibandingkan dengan pendapatannya, perampasan harta yang tidak dijelaskan asal-usulnya, dan meningkatkan ketegasan penegakan undang-undang yang memberi dampak pencegahan untuk melakukan korupsi.

### **b) Perbedaan Tugas dan Kewenangan Badan Pencegah Rasuah/BPR Malaysia dengan Tugas dan Kewenangan KPK Indonesia.**

Ada beberapa perbedaan tugas dan wewenang BPR/Badan Pencegah Rasuah Malaysia dengan tugas dan kewenangan KPK Indonesia, perbedaannya yaitu, dalam penyelidikan dalam pemberantasan korupsi Malaysia dilakukan oleh Bagian atau Divisi Intelijen yang disebut *Perisikan* atau *Intelligence Division* pada bagian di bawah Ketua Pengarah Operasi, bertujuan membangun intelijen yang mantap, lengkap, dan tersusun melalui sistem jaringan sumber digabung dengan intelijen yang profesional. Bidang aktivitasnya adalah bertanggung jawab untuk melaksanakan intelijen yang sulit dan pengintipan dengan tujuan untuk mengamankan dan mengkonfirmasi informasi yang berhubungan dengan

---

<sup>313</sup> *Ibid*, hal. 39-40.

pengaduan adanya aktivitas korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Informasi yang diperoleh akan dijadikan asas intelijen dan penyidikan selanjutnya melalui sumber jaringan BPR Malaysia.

Aktivitas utama yang dijalankan Divisi Intelijen adalah :

- a. mengumpulkan, memproses, serta menganalisa informasi dan data perbuatan korupsi dan penyalahgunaan wewenang.
- b. merancang tindakan intelijen sesuai dengan strategi yang ditetapkan oleh divisi terhadap sasaran tertentu;
- c. menjalankan intelijen, pengintipan, dan observasi;
- d. mewujudkan dan memperluas informan serta jaringan informasi;
- e. mengembangkan dan mengelola bantuan teknik terkini;
- f. merencanakan, mengkoordinasikan, dan memantau aktivitas intelijen di negara bagian;
- g. membantu dalam pemberian bekal informasi yang diperlukan oleh divisi lain di kantor pusat dan BPR negara bagian.

Dalam rangka membangun kinerja dan kualitas kerja, bagian intelijen mengambil langkah-langkah untuk memberi ilmu pengetahuan dan kemahiran kepada pegawai di kantor pusat dan negara bagian. Untuk tujuan ini pegawai dikirim mengikuti kursus intensif mengenai pengintipan dan pengendalian informan di lembaga intelijen di dalam negeri dan di luar negeri. Dengan pegawai intelijen yang terlatih disertai oleh alat bantu teknik yang lengkap, bagian ini telah memberikan sumbangan yang lebih efisien dan efektif dalam usaha pencegahan korupsi. Hal ini terutama bermanfaat dari aspek pengumpulan informasi yang diperlukan bagi sebuah kasus korupsi. Pengintipan merupakan tugas terpenting dari bagian intelijen atau *risikan*, terutama untuk memastikan informasi yang diterima di samping membantu kasus tertentu jika diperlukan. Hasilnya juga diberikan

kepada badan penyidikan lain di dalam dan di luar negeri seperti ICAC Hongkong dan CPIB Singapura.<sup>314</sup>

Dari perbedaan kewenangan BPR Malaysia dengan KPK Indonesia yang paling menonjol adalah dalam melakukan penyelidikannya, BPR Malaysia dalam penyelidikan perkara korupsi dilakukan oleh *Divisi Intelijen (Risikan)* dibawah Ketua Pengarah Operasi, Sedangkan pada KPK Indonesia tidak ada divisi intelijen yang langsung mengadakan penyelidikan ke lapangan. KPK Indonesia dalam penyelidikan perkara korupsi dilakukan oleh Direktorat Penyelidikan di bawah Deputi Bidang Penindakan yang sifatnya untuk menyelidiki kasus-kasus adanya laporan pengaduan korupsi, jadi tidak punya inisiatif menyelidiki ke lapangan dalam hal-hal yang mencurigakan.

Persamaan dan perbedaan tugas dan kewenangan KPK Indonesia dengan tugas dan kewenangan BPR Malaysia yang diuraikan di muka, dapatlah digambarkan bahwa dengan dibentuknya KPK pada tahun 2002 dan BPR Malaysia dibentuk tahun 1982 beda pembentukannya 20 tahun, ternyata BPR Malaysia dengan segala keberhasilannya memberantas korupsi di Negara Malaysia masih tetap diperlukan dan dipertahankan keberadaannya selaku lembaga khusus pemberantasan korupsi di Malaysia.

Dari penjelasan di atas dapat di simpulkan bahwa *Anti Corruption Act* (ACA) Malaysia yang mengatur hukum pidana materiil maupun hukum pidana formil, organisasi, wewenang, pengangkatan pejabat BPR Malaysia, wewenang penuntut umum dan juga delik lain yang dapat disidik oleh BPR Malaysia, seperti

---

<sup>314</sup> Ermansyah Djaja, *Op,Cit*, hal.335-336.

delik suap dalam *Penal Code* atau KUHP Malaysia, delik kepabeanan, dan delik pemilihan umum. Juga mencampuri ketentuan tentang disiplin pegawai negeri atau pejabat publik. Meliputi sistem jaringan pencegahan korupsi dan hubungan masyarakat dalam bentuk propaganda anti korupsi secara tegas gencar kepada masyarakat, sampai ada pengkajian Islam.<sup>315</sup> Melihat sistem prevensi dan hubungan masyarakatnya, baik dalam arti aturan maupun penerapannya di lapangan, dapatlah dikatakan sistem BPR Malaysia yang terbaik. Demikian genjarnya propaganda anti korupsi kepada masyarakat yang dilakukan oleh BPR Malaysia, sampai diciptakan suatu *hymne* pemberantasan korupsi. Terbukti bahwa pemberantasan korupsi di Malaysia dilakukan dengan segala cara, represif dan tegas serta di barengi sistem preventif dan hubungan masyarakat yang intensif, didukung oleh *political will* yang prima dari Pemerintah disertai dengan sumber daya manusia yang profesional dan berintegritas.

#### **D. Komisi Pemberantasan Korupsi Singapura**

Pembentukan *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) Singapura di picu oleh kenyataan ekonominya yang bertumpu sebagai perantara dagang antara negara tetangganya dengan negara-negara luar. Dengan demikian penyelundupan merupakan ancaman sebagai ladang korupsi di kalangan bea cukai Singapura. Di samping itu, karena ada usaha keras para pemimpinnya yang dipelopori oleh Lee Kuan Yew untuk menciptakan pemerintah dan masyarakat yang taat hukum sebagai dasar untuk menuju kemakmuran.<sup>316</sup> Tahun 1959 Perdana Menteri Lee Kuan Yew

---

<sup>315</sup> *Ibid*, hlm. 445.

<sup>316</sup> Ermansyah Djaja, *Op, Cit*, hlm. 356-357.

secara tegas menyatakan secara tegas dimulainya perang melawan korupsi yaitu dengan membentuk badan khusus lembaga independen yang terpisah dari kepolisian yang disebut *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) Singapura.

Undang-undang anti korupsi Singapura adalah *Prevention of Corruption Act*. Undang-undang tersebut memuat hukum pidana materiil dan hukum pidana formil. Adapun rumusan delik korupsi diambil dari KUHP Singapura tanpa di ubah sanksinya menjadi lebih berat seperti undang-undang anti korupsi di Indonesia.

### **1. Persamaan Tugas dan Wewenang CPIB/*Corrupt Practices Investigation Bureau* Singapura dengan KPK Indonesia.**

Tugas dan wewenang CPIB Singapura mempunyai persamaan dengan kewenangan KPK Indonesia yang diuraikan di muka, dimana tugas dan kewenangan Pejabat CPIB Singapura disebut antara lain :<sup>317</sup>

#### a) Kewenangan Penahanan

Direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura dapat tanpa surat perintah menangkap atau menahan setiap orang yang melakukan delik menurut *Prevention of Corruption Act* atau mereka yang diadukan atau telah terima informasi yang dapat dipercaya dengan dugaan telah melakukan perbuatan tindak pidana korupsi. Direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura yang telah menangkap atau menahan seorang tersangka dapat menggeledah dan menyita semua benda yang ditemukan padanya. Hal tersebut dapat dilakukan jika ada alasan yang Untuk dipercaya sebagai hasil yang atau bukti dari kejahatannya, dengan suatu ketentuan bahwa tersangka perempuan hanya dapat digeledah oleh

---

<sup>317</sup>Tumbur Ompu Sunggu, *Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2012), hlm. 92.



penyidik khusus perempuan. Tersangka yang telah ditangkap dan ditahan dibawa ke kantor CPIB Singapura atau kantor kepolisian, hanya dapat dibebaskan dengan jaminan yang diberikan oleh direktur CPIB Singapura, penyidik khusus CPIB Singapura, atau perwira kepolisian.

b) Kewenangan Penyidikan

Setiap persekongkolan untuk melakukan atau percobaan untuk melakukan atau pembantuan untuk melakukan delik tersebut. Sebagai catatan delik yang tercantum dalam Pasal 165 KUHP Singapura adalah mengenai penerimaan suap (*gratification*) dalam arti luas. Pasal 213, 214, dan 215 KUHP Singapura adalah mengenai penerimaan hadiah karena melindungi pelaku delik dari pengenaan pidana. Kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh *Corrupt Practices Investigation Bureau* Singapura adalah sebagai berikut:

- a. Delik yang dapat disidik adalah delik yang tercantum di dalam Pasal 165, 213, 214 dan 215 KUHP Singapura;
- b. Delik yang ditentukan oleh *Prevention of Corruption Act*;
- c. Semua delik yang terungkap berdasarkan undang-undang pada waktu dilakukan penyidikan.

Direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura dapat tanpa perintah Penuntut Umum melaksanakan semua wewenang yang berkaitan dengan penyidikan setiap delik berdasarkan *Criminal Procedure Code*. Penyidikan berdasarkan KUHP Singapura oleh pejabat CPIB Singapura dianggap seperti polisi melakukan penyidikan berdasarkan Pasal 122 *Criminal Procedure Code* menurut cara seperti direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura adalah

sebagai perwira polisi. Direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura dianggap sama dengan perwira polisi pangkat inspektur ke atas.<sup>318</sup>

c) Kewenangan Khusus Penyidikan

Penuntut umum jika merasa cukup alasan untuk menyampaikan bahwa suatu delik berdasarkan *Prevention of Corruption Act* telah dilakukan, dapat dengan perintah memberi kuasa kepada direktur CPIB Singapura atau setiap perwira polisi yang atau di atas pangkat *Assistant Superintendent* yang tersebut pada perintah itu. Atau penyidik khusus CPIB Singapura yang tersebut untuk melakukan penyidikan dengan cara atau modus sesuai dengan yang tertera dalam surat perintah. Dalam surat perintah itu dapat diberi kuasa kepada pejabat tersebut untuk menyidik rekening bank, *account* saham, *account* pembelian, *account* pengeluaran, atau *account* apa saja, atau suatu *safe deposit box* di suatu bank dan kuasa yang cukup Untuk mengungkap atau menyerahkan oleh seseorang semua informasi dan *account* atau dokumen atau benda yang diminta oleh pejabat yang diberi kuasa untuk itu. Setiap orang yang tidak memberikan informasi atau menyerahkan *account* demikian, atau benda kepada orang yang diberi kuasa itu, dipersalahkan melakukan delik dan dapat dipidana dengan denda tidak lebih dari \$2,000 atau penjara paling lama satu tahun atau kedua-duanya.<sup>319</sup>

d) Kewenangan Pengeledahan

Apabila magistrat atau direktur CPIB Singapura telah mendapat informasi dan sesudah pemeriksaan, jika dipandang perlu dan cukup alasan untuk percaya

---

<sup>318</sup> *Ibid*, hlm. 93

<sup>319</sup> Andi Hamzah, *Op, Cit*, hal. 58-59.

bahwa di suatu tempat ada dokumen berisi bukti atau suatu benda atau harta berkaitan dengan :

- a. Dilakukan delik berdasarkan undang-undang *Prevention of Corruption Act*, atau berdasarkan Pasal 161 sampai dengan Pasal 165 atau Pasal 213 sampai dengan 215 KUHP Singapura;
- b. Suatu persekongkolan untuk melakukan, percobaan untuk melakukan atau pembantuan untuk melakukan delik tersebut.<sup>320</sup>

Persamaan yang paling menonjol dari tugas dan wewenang KPK Indonesia dengan CPIB Singapura ialah dalam penyidikan tentang penangkapan, penahanan tersangka, penggeledahan dan penyitaan semua benda yang ditemukan pada tersangka tanpa surat perintah di Indonesia disebut tanpa izin, yang penting CPIB Singapura dapat melakukan tanpa surat perintah menangkap dan menahan setiap orang yang melakukan delik korupsi atau yang sudah dipercaya dengan dugaan ada perbuatan tindak pidana korupsi menurut *Prevention Corruption Act* dan menggeledah dan menyita semua benda yang ditemukan pada tersangka, dengan tindakan yang demikian Singapura efektif dan efisien memberantas korupsi akhirnya berhasil yang menjadikan Singapura sesuai survey *Transparency International* yang dikemukakan di atas termasuk negara terbersih di Asia.<sup>321</sup>

## **2. Perbedaan Tugas dan Wewenang CPIB/*Corrupt Practices Investigation Bureau* Singapura dengan KPK Indonesia.**

Ada Perbedaan Tugas dan Wewenang CPIB/*Corrupt Practices Investigation Bureau* dengan tugas dan kewenangan KPK Indonesia, perbedaannya ialah penuntut umum Kejaksaan Agung Singapura dapat dengan perintah memberi

<sup>320</sup> *Ibid*, hal. 61.

<sup>321</sup> Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 61.

kuasa kepada direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura untuk melaksanakan penyidikan terhadap setiap delik berdasarkan hukum tertulis, semua atau setiap wewenang yang berkaitan dengan penyidikan oleh kepolisian berdasarkan *Criminal Prosedure Code*. Kewenangan inilah yang tidak dimiliki oleh badan anti korupsi di negara lain, karena dengan demikian CPIB Singapura dapat menyidik semua delik termasuk yang tidak masuk sebagai delik korupsi, asalkan dengan perintah Penuntut Umum (Pasal 19 *Prevention of Corruption Act*). Juga ternyata, bahwa kuasa Penuntut Umum dalam pemberantasan korupsi di Singapura sangat besar, di atas pejabat CPIB Singapura.<sup>322</sup>

Penuntut Umum juga dapat memberi perintah untuk memeriksa pembukuan bank berdasarkan Pasal 20 *Prevention of Corruption Act*. Pemeriksaan itu berkaitan dengan adanya bukti dilakukannya delik yang tercantum di dalam Pasal 161 sampai dengan Pasal 165 atau Pasal 213 sampai dengan 215 KUHP Singapura, atau persekongkolan untuk melakukan atau pembantuan untuk melakukan delik oleh seseorang yang berkaitan dengan jabatannya di pemerintahan atau setiap departemen atau badan publik yang dapat ditemukan dalam pembukuan bank mengenai orang itu, istri atau anaknya atau orang yang dipercayai oleh Penuntut Umum adalah kepercayaan atau agen orang itu. Dengan kuasa itu, direktur CPIB Singapura atau penyidik khusus CPIB Singapura yang tercantum namanya di dalam perintah itu atau perwira polisi yang pangkatnya di atas *Assistant Superintendent* pada setiap waktu dapat memasuki bank yang disebut dalam perintah itu dan memeriksa buku-buku dalam bank itu dan dapat mengambil salinan

---

<sup>322</sup> *Ibid*, hal. 59.

pada setiap bagian buku itu. Selain dari itu, dalam hal melaksanakan penyidikan atau proses mengenai delik yang dilakukan oleh setiap pejabat pemerintah atau departemen atau setiap badan publik berdasarkan undang-undang *Criminal Procedure Code*, delik yang tersebut dalam Pasal 161 sampai dengan Pasal 165 atau Pasal 213 sampai dengan 215 KUHP Singapura, Penuntut Umum dapat dengan nota walaupun bertentangan dengan ketentuan undang-undang mewajibkan.<sup>323</sup>

- 1) Orang itu memberikan keterangan tertulis dibawah sumpah mengenai semua hartanya, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak yang menjadi milik atau dikuasai oleh orang itu, istri/suami, anaknya, dan menyebutkan secara khusus tanggal kapan harta itu diperoleh, apakah karena pembelian, hadiah, warisan, pusaka, atau yang lain;
- 2) Orang itu memberikan keterangan tertulis dibawah sumpah setiap uang atau harta yang dikirim keluar Singapura olehnya, istri/suami, anaknya selama waktu yang ditentukan dalam nota;
- 3) Orang itu memberikan keterangan tertulis dibawah sumpah tentang semua harta bergerak maupun harta tidak bergerak yang menjadi milik atau dikuasai orang itu, yang Penuntut Umum mempunyai alasan untuk percaya bahwa informasi itu akan membantu penyidikan;
- 4) Pengawas keuangan mengenai pendapatan pajak untuk menyerahkan seperti tercantum dalam nota semua informasi yang diperoleh orang itu atau istri/suami atau anak orang itu, memberikan atau memperlihatkan seperti tercantum dalam nota, dokumen, atau salinan sah dokumen, berkaitan dengan orang itu, istri/suami, atau anaknya yang dikuasai atau dibawah pengawasan pengawas keuangan;
- 5) Orang yang memimpin departemen, kantor atau badan pemerintah atau presiden, ketua, manajer atau kepala eksekutif badan publik untuk memberikan atau memperlihatkan seperti tertera dalam nota, dokumen, atau salinan sah dokumen, yang dikuasai atau dibawah pengawasannya;
- 6) Manajer suatu bank untuk memberikan salinan *account* orang itu atau istri/suami atau anaknya yang ada di bank.

Terdapat ancaman pidana terhadap orang yang tidak memenuhi permintaan Penuntut Umum tersebut, walaupun bertentangan dengan ketentuan

---

<sup>323</sup> Tumbur Ompu Sunggu, *Keberadaan Komisi... Op., Cit*, hlm. 96-97.

undang-undang kerahasiaan sumpah, dalam waktu seperti ditentukan dalam nota, baik sengaja maupun karena kelalaian, dengan pidana denda tidak lebih dari \$10,000 atau penjara [paling lama 1 (satu) tahun atau kedua-duanya].<sup>324</sup>

Dari penjelasan di atas dapat di simpulkan bahwa upaya pemberantasan korupsi di Singapura tidak terlalu gencar dan sibuk, hal ini dikarenakan masyarakat Singapura sudah tertib, kesadaran hukum masyarakat Singapura sudah tinggi, serta pemerintahannya sudah tertib (*clean government*). CIPB Singapura ibarat anjing penjaga (*watchdog*) yang siap menakuti orang dengan mata yang membelalak agar orang tidak berani melakukan korupsi.

Perbedaan dengan di Indonesia, Australia, Malaysia, dan Thailand adalah CIPB Singapura juga mengurus korupsi sektor swasta, dan apabila CIPB Singapura dibandingkan dengan ICAC Hongkong adalah kelemahannya kurangnya melibatkan partisipasi publik Singapura dalam memberantas korupsi, seperti melalui selebaran atau seminar yang dilakuakn secara luas, intensif, dan priodik.

#### **E. Komisi Pemberantasan Korupsi Thailand**

Di Thailand, ada 4 (empat) pejabat tinggi negara yang memprakarsai pemberantasan korupsi, yaitu *Profesor Sanya Dhamasakti*, Perdana Menteri, Major Jenderal Polisi *Atthasit Sitthisunthorn*, dan Menteri Dalam Negeri bersama-sama dengan anggotaparlemen telah melakukan penyusunan undang-undang pemberantasan korupsi yang diberi nama *Counter Corruption Act, 1975*. Nama komisi pemberantasan korupsi di Thailand adalah NCCC (*Nation Counter Corruption Commission*). NCCC (*Nation Counter Corruption Commission*)

---

<sup>324</sup> Ermansyah Djaja, Op, Cit, hal.360-361.

bertanggung jawab kepada Perdana Menteri, sama seperti di Malaysia dan Hongkong (*Chief Executive*). Kemudian ternyata kinerja dari NCCC (*Nation Counter Corruption Commission*) kurang efektif, dikarenakan kewenangannya yang sangat terbatas dan disertai sistem pertanggungjawabannya yang tidak independen yang berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Counter Corruption Act*, 1975, 1978. Selanjutnya pada tanggal 8 Nopember 1999 diterbitkan undang-undang baru tentang pemberantasan korupsi bernama *Organic Act on Counter Corruption*, dan komisi pemberantasan dibentuk dan diberi nama NCCC (*The Nation Counter Corruption Commission*) yang ketuanya disebut *President*. Berdasarkan Pasal 6 *Organic Act of Counter Corruption*, komisi pemberantasan korupsi di Thailand diberi nama NCCC (*Nation Counter Corruption Commission*) yang terdiri atas seorang ketua yang ketuanya disebut *President* dan 8 (delapan) anggota yang terdiri atas satu sekretaris jenderal, dua asisten sekretaris jenderal, empat deputy sekretaris jenderal yang diangkat oleh Raja dengan nasehat dari senat, dan pertanggungjawabannya langsung kepada Raja.<sup>325</sup> Tugas dan kewenangan NCCC Thailand yang dibentuk berdasarkan *Organic Act of Counter Corruption* tanggal 8 Nopember 1999 ini mempunyai beberapa persamaan dan perbedaan dengan tugas dan kewenangan KPK Indonesia yang dibentuk berdasarkan UU KPK Indonesia sebagaimana yang dikemukakan di atas, yang menunjukkan NCCC Thailand dengan KPK Indonesia mempunyai maksud dan tujuan yang sama untuk memberantas korupsi di negara masing-masing.

---

<sup>325</sup> Ermansyah Djaja, *Op. Cit*, hlm. 373.

### 1. Persamaan Tugas dan Kewenangan NCCC/*Nation Counter Corruption Commission* Thailand dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.

Tugas dan wewenang NCCC (*The National Counter Corruption Commission*) Thailand mempunyai persamaan dengan tugas dan wewenang KPK Indonesia seperti yang telah diuraikan di muka, dimana tugas dan wewenang NCCC (*The National Counter Corruption Commission*) Thailand adalah :<sup>326</sup>

- 1) Memeriksa fakta-fakta, membuat ringkasan kasus, dan mempersiapkan pendapat untuk diserahkan kepada Senat dalam melepaskan seseorang dari jabatan.
- 2) Memeriksa fakta-fakta, membuat ringkasan kasus, dan mempersiapkan pendapat untuk diajukan kepada Jaksa Agung untuk tujuan penuntutan kepada Mahkamah Agung Divisi Kriminal bagi mereka yang memegang posisi politik berdasarkan Pasal 308 Konstitusi.
- 3) Memeriksa dan memutuskan apakah seorang pejabat negara telah menjadi kaya luar biasa atau telah melakukan delik korupsi, penyalahgunaan jabatan atau penyalahgunaan wewenang di badan kehakiman.
- 4) Memeriksa secara akurat adanya aset aktual dan tanggung jawab pejabat negara serta memeriksa perubahan aset dan tanggung jawab orang-orang yang memegang posisi politik, memeriksa aset, dan pertanggungjawaban.
- 5) Menentukan aturan mengenai penetapan posisi, kelas, atau tingkat pejabat negara yang diwajibkan menyerahkan *account* yang menunjukkan aset dan tanggung jawab secara khusus.
- 6) Menentukan aturan dan prosedur untuk menyerah *account* yang menunjukkan aset dan tanggung jawab secara khusus pejabat negara serta pengungkapan *account* yang menunjukkan aset dan tanggung jawab secara khusus yang memangku jabatan Perdana Menteri.
- 7) Menyerahkan laporan inspeksi dan laporan mengenai kinerja bersama dengan catatannya kepada dewan menteri, DPR, dan Senat setiap tahun, dan mempublikasikan laporan ini untuk disebarkan.
- 8) Mengusulkan tindakan, pendapat, atau rekomendasi kepada dewan menteri, DPR, dan Senat setiap tahun, dan mempublikasikan laporan ini untuk disebarkan.
- 9) Menunjukkan beberapa hal kepada badan yang berkaitan untuk tujuan memohon kepada pengadilan atas suatu perintah atau putusan untuk membatalkan atau mencabut hak atau dokumen

<sup>326</sup> Ermansyah Djaja, *Op. Cit*, hlm. 468-469



milik atas tanah yang sudah diberi persetujuan oleh pejabat negara. Atau memberikan izin yang menunjukkan hak-hak dan keuntungan, atau mengeluarkan dokumen hak atas tanah kepada orang tertentu yang bertentangan dengan undang-undang atau aturan resmi yang merugikan pelayanan pemerintah.

- 10) Mengambil tindakan untuk mencegah korupsi dan membangun sikap dan rasa berkaitan dengan integritas dan kejujuran serta mengambil tindakan demikian untuk memberi bantuan publik dan kelompok orang untuk mengambil bagian dalam memberantas korupsi.
- 11) Memberi persetujuan untuk pengangkatan sekretaris jenderal. Ketentuan seperti ini tidak ada di negara lain yang mempunyai komisi pemberantasan korupsi.
- 12) Mengangkat orang-orang atau kelompok untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.
- 13) Melaksanakan tindakan lain yang ditentukan oleh undang-undang *Organic Act on Counter Corruption* atau undang-undang lain yang menjadi tanggung jawab NCCC Thailand.

Dalam hal melaksanakan tugas NCCC mempunyai wewenang sebagai berikut :<sup>327</sup>

- 1) Memberikan perintah kepada pejabat pemerintah, pejabat atau pegawai suatu badan, badan negara, perusahaan negara atau pemerintah lokal untuk melaksanakan semua tindakan yang perlu untuk melaksanakan tugas NCCC Thailand, atau meminta semua dokumen yang relevan atau bukti dari setiap orang atau memanggil setiap orang untuk memberikan keterangan atau kesaksian untuk tujuan pemeriksaan fakta hukum.
- 2) Mengajukan permohonan kepada pengadilan yang berwenang untuk mengeluarkan surat perintah izin memasuki tempat tinggal, tempat bisnis, atau tempat lain termasuk kendaraan setiap orang dari matahari terbit sampai matahari terbenam atau selama jam-jam kerja untuk tujuan pengawasan, pengeledahan, penyitaan, atau pengambilan dokumen, benda atau bukti lain yang berkaitan dengan pemeriksaan. Jika tindakan tersebut tidak selesai dalam waktu itu dapat dilanjutkan sampai selesai.
- 3) Mengirim surat permintaan kepada badan pemerintah, badan negara, perusahaan negara, pemerintah lokal atau badan privat dalam melaksanakan tindakan khusus untuk tujuan pelaksanaan tugas, atau tindakan pemeriksaan fakta atau melaksanakan yang ditentukan oleh NCCC Thailand.

---

<sup>327</sup> *Ibid*, hlm. 470.

Persamaan tugas dan kewenangan NCCC Thailand dengan KPK Indonesia ada hal yang menonjol yaitu mengambil tindakan untuk mencegah korupsi dan membangun sikap rasa berkaitan dengan integritas dan kejujuran setelah mengambil tindakan demikian untuk memberi bantuan publik dan kelompok orang untuk mengambil tindakan dalam memberantas korupsi, dan selain persamaan-persamaan itu lebih banyak NCCC Thailand melakukan pemeriksaan. Fakta-fakta kasus di KPK Indonesia disebut penyelidikan-penyelidikan, dalam melakukan penyelidikan, penyidikan masih melibatkan kepolisian dan kejaksaan sama seperti KPK Indonesia masih melibatkan kepolisian dan kejaksaan dalam memberantas korupsi. Kalau terdapat unsur korupsinya NCCC Thailand langsung melaporkan kepada Senat supaya pejabat itu dipecat dan unsur korupsinya diajukan ke Kejaksaan Agung untuk diajukan penuntutannya ke Pengadilan, namun hasil pemberantasan korupsi di Thailand melalui NCCC Thailand termasuk berhasil menurunkan tingkat korupsinya.

## **2. Perbedaan Tugas dan Kewenangan NCCC/*Nation Counter Corruption Commission* Thailand dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia.**

Ada perbedaan dalam tugas dan wewenang NCCC Thailand dengan tugas dan kewenangan KPK Indonesia, perbedaannya ialah NCCC Thailand tidak dapat melakukan penuntutan tindak pidana korupsi, hanya dapat dilakukan melalui Kejaksaan Agung selaku penuntut umum untuk mengadili perkara tindak pidana korupsi, sedangkan KPK Indonesia dapat melakukan sendiri penuntutannya ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, dan perbedaan yang paling menonjol adalah sangsi tentang hasil pelaporan harta pejabat yang memegang jabatan, NCCC

Thailand berdasarkan Undang-Undang *Organic Act on Counter Corruption* dapat memberikan sanksi jabatan kepada pejabat yang tidak melaporkan harta kekayaannya atau yang membuat laporan palsu.<sup>328</sup>

Jika ada orang yang memangku jabatan politik itu melepaskan jabatannya, dalam waktu 1 (satu) tahun setelah melepaskan jabatannya, harus menyerahkan lagi *account* aset dan tanggung jawab tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah lewat 1 (satu) tahun itu. Sanksi hukum bagi yang tidak menyerahkan *account* dalam waktu yang telah ditentukan, atau menyerahkan *account* yang palsu, orang tersebut harus melepaskan jabatannya pada waktu penyerahan *account* telah habis yang ditentukan untuk itu, dan orang itu tidak boleh lagi memangku jabatan politik selama 5 (lima) tahun setelah melepas jabatannya.<sup>329</sup> Hal ini sangat berbeda dengan sistem pendaftaran harta benda para pejabat publik di Indonesia, yang tidak ada sanksi jika tidak menyerahkan *account* atau jika yang didaftarkan itu *account* palsu, dan tidak ada kewajiban pada waktu menjabat dan setelah melepaskan jabatan agar dapat dilihat neraca perubahan hartanya. Pendek kata, sistem pendaftaran harta kekayaan pejabat publik yang berlaku di Indonesia adalah sistem sandiwara.<sup>330</sup>

Dengan melihat persamaan dan perbedaan tugas dan wewenang KPK Indonesia yang telah diuraikan di muka, dengan tugas dan wewenang NCCC Thailand hanya dibedakan dari segi penuntutan dan laporan harta pejabat yaitu penuntutan di KPK Indonesia dalam pemberantasan korupsi dilakukan sendiri oleh KPK, dan tidak ada sanksi dari KPK Indonesia kalau ada laporan harta pejabat yang

---

<sup>328</sup> Tumbur Ompu Sunggu, *Op., Cit.*, hlm. 105.

<sup>329</sup> Andi Hamzah, *Op., Cit.*, hal.73.

<sup>330</sup> *Ibid*, hal. 75.

dilaporkan tidak benar atau palsu maupun tidak ada laporannya, sedangkan NCCC Thailand penuntutan diserahkan kepada Kejaksaan Agung Thailand selaku penuntut umumnya dan NCCC Thailand ada memberikan sanksi bagi pejabat yang melaporkan hartanya tidak benar atau palsu maupun pejabat yang tidak melaporkan hartanya namun dengan melihat latar belakang pembentukan KPK Indonesia dan pembentukan NCCC Thailand berdasarkan *Organic Act on Counter Corruption* tanggal 8 Nopember 1999 pembentukannya hanya beda 3 tahun saja, tetapi walaupun umur NCCC Thailand dengan KPK Indonesia dengan kewenangan masing-masing masih relatif muda, menurut hasil Survey Transparency Internasional Indonesia tahun 2009 indek persepsi korupsi (IPK) Thailand masih di atas Indonesia (3,4) sedangkan IPK Indonesia (2,8) naik dari tahun 2003 (1,9), tahun 2004 (2,0), tahun 2005 (2,2), tahun 2006 (2,3), tahun 2007 (2,4) tahun 2008 (2,6) diukur dari tingkat keberhasilan sebuah negara dengan rentang indeks dari 0 (nol) terkorup hingga 10 (sepuluh) terbersih, menunjukkan pemberantasan korupsi di Thailand lebih berhasil dari pemberantasan korupsi di Indonesia.<sup>331</sup> Dengan hasil kerja NCCC Thailand lebih 3 tahun umurnya dari KPK Indonesia, NCCC Thailand masih tetap diperlukan dan dipertahankan Thailand sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di negaranya.

Untuk melihat lebih jelas perbandingan KPK Indonesia dengan diberbagai negara, antara lain: di Australia (*New South Wales*), Hongkong, Malaysia,

---

<sup>331</sup> Tumbur Ompu Sunggu, *Op., Cit.*, hal. 106.

Singapura dan Thailand, ada persamaan dan perbedaannya yang diuraikan dalam tabel sebagai berikut :<sup>332</sup>

No	Badan Khusus Komisi Negara	Dibentuk	Penanggung jawaban	Persamaan/Perbedaan Kewenangan		
				Penyelidikan	Penyidikan	Penuntutan
1.	Indonesia (KPK) Indonesia	Tahun 2002 berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah kedalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019	Publik, laporan tertulis secara berkala kepada Presiden RI, DPR RI dan BPK RI.	Penyelidikan oleh Direktorat Penyelidikan pada Divisi Penindakan KPK - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penyidikan oleh Direktorat Penyidikan pada Divisi Penindakan KPK - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penuntutan Umum oleh Direktorat Penuntutan pada Divisi Penindakan KPK
2.	Australia (ICAC) <i>New South Wales</i>	Tahun 1988 berdasarkan ICAC Act No. 35 tahun 1988	<i>Parliamentary Joint Committee</i> bukan kepada pemerintah (Gubernur <i>New South Wales</i> )	Penyelidikan oleh Direktur Unit Penyidikan ICAC <i>New South Wales</i> - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penyidikan oleh Direktur Unit Penyidikan ICAC <i>New South Wales</i> - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Kejaksaan Agung <i>New South Wales</i> Australia selaku Penuntutan Umum

<sup>332</sup> Tumbur Ompu Sunggu, *Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta, Total Media, 2012), hlm. 107-108.

3.	Hongkong (ICAC) Hongkong	Tahun 1973 berdasarkan ICAC Act Hongkong Tanggal 17 Oktober 1973	Chief Eksekutif Hongkong SAR, dahulu Gubernur Hongkong waktu zaman Kolonial Inggris	Badan Intelijen atau Divisi Intelijen pada Operation Departement ICAC Hongkong - Pada sektor publik/pemerintah - Pada sektor swasta - Terpisah dari kepolisian/tidak melibatkan kepolisian	Penyidik pada Operation Departement ICAC Hongkong - Pada sektor publik/pemerintah - Pada sektor swasta - Terpisah dari kepolisian/tidak melibatkan kepolisian	Kejaksaan Agung Hongkong selaku Penuntut Umum
4.	Malaysia (BPR) Malaysia	Tahun 1982 berdasarkan <i>Anti Corruption Act</i> , 1982 perubahan dari <i>Emergency Essential Power Ordinance</i> No. 22 tahun 1970	Raja Yang Dipertuan Agung	Bagian atau Divisi Intelijen ( <i>Perisikan</i> ) atau Intelligence Division di bawah Ketua Pengarah Operasi BPR Malaysia - Pada sektor publik/penyelenggara negara/pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penyidik di bawah Ketua Pengarah Operasi BPR Malaysia - Pada sektor publik/penyelenggara negara/pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penuntut Umum pada BPR Malaysia di bawah Ketua Pengarah Operasi BPR Malaysia
5.	Singapura (CPIB) Singapura	Tahun 1959 oleh Perdana Menteri Lee Kuan Yew, berdasarkan	Presiden Singapura, karena yang mengangkat dan memberhentikan Presiden Singapura	Penyelidik di bawah Divisi Operasi ( <i>Operation Division</i> ) CPIB Singapura	Penyidik Khusus di bawah Divisi Operasi ( <i>Operation Division</i> )	Kejaksaan Agung Singapura selaku Penuntut Umum

		<i>Corrupt Practices Investigati on Bureau Act, 1959</i>		- Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - Pada sektor swasta - Terpisah dari kepolisian/ tidak melibatkan kepolisian	CPIB Singapura - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - Pada sektor swasta - Terpisah dari kepolisian/ tidak melibatkan kepolisian	
6.	Thailand (NCCC) Thailand	Tahun 1999 berdasarkan <i>Organic Act on Counter Corruption</i> tanggal 8 Nopember 1999	Raja Thailand	Penyelidik di bawah Deputi Sekretaris Jenderal NCCC Thailand - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Penyidik di bawah Deputi Sekretaris Jenderal NCCC Thailand - Pada sektor publik/ penyelenggara negara/ pemerintah - melibatkan kepolisian dan kejaksaan	Kejaksaan Agung Thailand selaku Penuntut Umum

Sumber: Tumbur Ompu Sunggu, *Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta, Total Media, 2012), hlm. 107-108.

Dari tabel yang diuraikan di atas, dapat dilihat bahwa KPK Indonesia adalah Badan Khusus Komisi Negara yang paling muda yaitu dibentuk tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, dengan tugas dan kewenangannya telah meningkatkan sedikit lebih baik pemberantasan korupsinya dari sebelum KPK Indonesia dibentuk, sesuai hasil penelitian Transparency International Indonesia yang telah diuraikan dimuka, Indek Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia semakin

meningkat dari tahun 2003 (1,9), tahun 2004 (2,0), tahun 2005 (2,2), tahun 2006 (2,3), tahun 2007 (2,4) tahun 2008 (2,6), tahun 2009 (2,8) yang dihitung dari 0 (nol) negara terkorup s/d angka 10 (sepuluh) negara terbersih dari korupsi. Melihat pembentukan negara-negara di lima negara dalam tabel yang dikemukakan di atas, Badan Khusus Komisi Negara pemberantasan korupsi di negara masing-masing seperti ICAC *New South Wales* Australia dibentuk tahun 1988 ; ICAC Hongkong tahun 1973 ; BPR Malaysia tahun 1982 ; CPIB Singapura tahun 1959 ; dan NCCC Thailand tahun 1999, dipandang dari segi lamanya dan keberhasilannya memberantas korupsi, ternyata Badan Khusus Komisi Negara-Negara tersebut masih tetap diperlukan dan dipertahankan sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di negara masing-masing. Dari pengalaman negara-negara tersebut (*New South Wales* Australia, Hongkong, Malaysia, Singapura, Thailand) dapat ditemukan dan diambil kesimpulannya bahwa dari peningkatan perbaikan pemberantasan korupsi di Indonesia dan dari tingkat keberhasilan kinerja KPK Indonesia sejak KPK Indonesia dibentuk tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka KPK Indonesia masih tetap diperlukan dan dipertahankan sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di Indonesia.<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> *Ibid*, hlm. 109



#### **4. KEBERADAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) DI INDONESIA DIHUBUNGKAN DENGAN PENGESAHAN (RATIFIKASI) KONVENSI PBB ANTI KORUPSI**

Untuk masa kedepan dengan peratifikasian Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dan implementasinya ke dalam hukum nasional serta hak-hak yang dimiliki oleh Indonesia sebagai negara peratifikasi maka tidak ada lagi “imunitas” dan “tempat berlindung” (*safe heaven*) para koruptor dimanapun dan kemanapun koruptor tersebut melarikan diri dan menyembunyikan asset-asset hasil korupsinya. Untuk memperkuat pencegahan dan penyitaan asset hasil korupsi maka Konvensi PBB 2003 telah mewajibkan setiap negara anggota memiliki Undang-Undang Pencucian Uang. Berdasarkan uraian ini jelas bahwa Konvensi PBB 2003 telah memberikan pilihan sarana hukum internasional yang bersifat komprehensif dan tidak bersifat “*one single factor approach*” dalam pemberantasan korupsi. Pendekatan tersebut menuntut Konvensi PBB memasukkan ketentuan mengenai pembentukan suatu lembaga independen untuk memberantas korupsi di setiap negara. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sangat relevan dan mendesak sebagai wujud komitmen nasional Indonesia untuk duduk sama tinggi dengan bangsa-bangsa lain di dunia dalam mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak ekonomi dan sosial yang mengakibatkan kemiskinan yang semakin meluas di tanah air.<sup>334</sup>

Sesuatu yang penting demi keberhasilan dari strategi anti korupsi dari suatu negara adalah lembaga anti korupsi yang dibentuk untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat untuk memenuhi konvensi. Pentingnya lembaga ini

---

<sup>334</sup> Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2004), hal. 85.

diakui oleh UNCAC yang, di Pasal 6 dan 36, menentukan kewajiban dari negara peserta untuk memastikan adanya suatu badan atau beberapa badan yang melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan ukuran-ukuran dalam Konvensi. Pasal 6 adalah mengenai pencegahan korupsi dan Pasal 36 mengenai pemberlakuan hukum. Konvensi memberi kemungkinan adanya perbedaan badan-badan yang bertanggung jawab untuk masing-masing area dari strategi anti korupsi suatu negara peserta dan apakah harus ada satu badan multifungsi atau badan-badan yang terpisah adalah aspek pemberlakuan hukum dari tanggung jawab lembaga anti korupsi, meski banyak dari pernyataan yang sama bisa dipakai untuk lembaga yang ditugaskan semata-mata berhubungan dengan tugas pencegahan korupsi. Tentang kerja pemberlakuan dari lembaga anti korupsi akan lebih baik jika maksud Konvensi PBB Pasal 36 yang isinya sebagai berikut :

“Masing-masing pihak pemerintahan seharusnya, sehubungan dengan prinsip-prinsip fundamental dari sistem hukum, memastikan adanya badan atau badan-badan atau orang-orang yang khusus memerangi korupsi melalui pemberlakuan hukum. Badan atau badan-badan atau orang-orang seperti itu harus diberi kebebasan yang diperlukan, sehubungan dengan prinsip-prinsip fundamental dari sistem hukum suatu negara peserta, agar dapat melaksanakan fungsi mereka dengan efektif tanpa pengaruh yang tak semestinya. Orang-orang atau staf dari suatu badan atau badan-badan seperti itu seharusnya mendapatkan pelatihan yang sesuai dan sumber daya untuk melakukan tugas mereka.”<sup>335</sup>

Karena terdapat keuntungan-keuntungan dari pemberlakuan hukum anti korupsi yang bisa didapat oleh lembaga ini, sejumlah inti permasalahan muncul terkait dengan hal ini. Hal-hal tersebut yaitu :

- 1) lembaga ini seharusnya dipisahkan dari kepolisian;
- 2) kepada siapa pertanggungjawaban lembaga ini harus diberikan;

---

<sup>335</sup> Ian McWalters, *Memerangi Korupsi Sebuah Peta Jalan Untuk Indonesia*, (Surabaya: JP.Books, 2006), hal. 121-122

- 3) seharusnya diberikan kewenangan investigasi khusus; dan
- 4) seharusnya diberikan kewajiban-kewajiban selain perberlakuan Undang-Undang, seperti pencegahan korupsi dan kewajiban-kewajiban hubungan masyarakat.

Pemisahan dari kepolisian dan independen dari pemerintah keduanya mempunyai tujuan sama. Pertama, keduanya harus memastikan bahwa investigasi korupsi itu efektif dan kedua, bahwa hal itu dipandang akan efektif. Dalam tugas menangani korupsi, persepsi sama pentingnya dengan realitas. Tak cukup hanya pemerintah saja yang punya kepercayaan kepada lembaga investigasi, namun publik juga harus percaya.<sup>336</sup>

Ini bukan dimaksud untuk menunjukkan berbagai hal yang menyebabkan korupsi di kepolisian namun lebih untuk membantu menjelaskan mengapa petugas kepolisian lebih sering terlibat investigasi korupsi dibanding pegawai negeri lain. Keadaan inilah yang memungkinkan lembaga anti korupsi untuk berdiri sendiri terpisah dari pihak kepolisian. Untuk itu, lembaga ini hanya menyertakan kepolisian sebagai rekanan dalam melakukan investigasi dengan segala permasalahannya termasuk dalam situasi yang tidak menguntungkan. Terlebih lagi ketika risiko datang dari kepercayaan masyarakat terhadap kerja lembaga anti korupsi yang sekali mereka kehilangan kepercayaan tersebut maka hal itu akan sangat sulit dikembalikan. Di Hongkong, lembaga pendahulu ICAC yang merupakan Kantor Antikorupsi, terpisah dari stauan kepolisian. Ketika Ordonansi Pencegahan Antikorupsi mulai beroperasi pada Mei 1971, Kantor Antikorupsi di Kepolisian bertanggungjawab melakukan penegakan hukumnya. Walaupun

---

<sup>336</sup> *Ibid*, hal. 128-129

demikian pada tahun 1974, ICAC telah memberikan perintah kepada ICACO, Cap. 204. Dalam keputusan untuk membentuk sebuah organisasi baru secara menyeluruh hal yang berperan penting dalam pokok pikiran Pemerintah adalah persepsi publik bahwa Kantor Antikorupsi telah gagal dalam menyelesaikan korupsi dalam badan kepolisian; bahwa kepolisian sendiri tidak mampu menjalankan investigasi korupsi di dalam badan mereka, dan bahwa seharusnya ada pihak luar yang diperlukan untuk tujuan ini. Jadi, sebuah pengenalan baru tentang perlunya pemberlakuan badan baru yang terpisah baik dari pemerintahan dan ditujukan untuk memberantas setiap tingkat korupsi yang terjadi dalam masyarakat Hongkong.<sup>337</sup>

Jadi maksud dan tujuan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 (*United Nations Convention Against Corruption*, 2003) pada prinsipnya membentuk badan khusus di setiap Negara Peserta termasuk Indonesia sebagai Negara Peserta Konvensi. Ternyata sebelumnya Indonesia telah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, artinya Indonesia sudah terlebih dahulu membentuk Badan Khusus KPK sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di Indonesia dari Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003, dan KPK Indonesia telah bekerja sesuai kewenangannya. Dengan demikian keberadaan KPK Indonesia dengan adanya Konvensi PBB Anti korupsi, 2003 akan semakin memperkuat keabsahan keberadaan KPK Indonesia sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di Indonesia.

Ketika bangsa ini sedang bergulat untuk mengatasi krisis, KPK berkembang menjadi satu-satunya institusi andalan, bukan Polri, apalagi Kejaksaan.

---

<sup>337</sup> *Ibid*, hal. 130-131

Padahal, semula KPK juga dicaci maki dengan isu tebang pilih. Ketika harapan publik hanya tergantung pada lembaga khusus pemberantasan korupsi yang bernama KPK, publik akan panik dan emosional apabila eksistensi KPK terancam. Jadi, bukan Bibit-Candra yang menjadi isu pokok, tetapi eksistensi KPK.<sup>338</sup>

Oleh institusi hukum konvensional, kehadiran KPK tidak sekadar dianggap mengurangi kewenangan. Ia juga tidak sekadar rivalitas kewenangan. Lebih dari itu, kehadiran KPK dianggap sebagai institusi yang akan membunuh normalitas perilaku mereka. Institusi-institusi itu menempatkan KPK sebagai musuh, bukan mitra. Maka, tak aneh jika antusiasme dari institusi-institusi hukum dan individu-individu korup amat tinggi dalam melemahkan KPK.<sup>339</sup> Pada masa kini dan masa depan, setiap kali rakyat melihat gelagat ketidakadilan dan korupsi, mereka akan beramai-ramai memeranginya. Inilah makna hakiki fenomena “sejuta dukungan bagi KPK”.<sup>340</sup> Koalisi masyarakat anti korupsi Indonesia melaporkan upaya pelemahan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Konferensi *United Nation Convention Against Corruption* atau UNCAC Ketiga di Doha, Qatar, pada 9-13 Nopember 2009.<sup>341</sup> Dengan fenomena gerakan masyarakat Indonesia melawan setiap keadaan melemahkan KPK seperti yang dikemukakan di atas, dari pergerakan masyarakat Indonesia itu terlihat sangat mendukung kehadiran KPK di Indonesia sebagai lembaga khusus untuk memerangi korupsi di Indonesia, sama seperti pergerakan masyarakat Hongkong memerangi korupsi di Hongkong lewat

---

<sup>338</sup> Kompas, *Nurani Publik Terusik*, 3 Nopember 2009, hal. 6

<sup>339</sup> Kompas, *Balada Penegak Hukum*, 13 Nopember 2009, hal. 6.

<sup>340</sup> Kompas, *Makna Sejuta Dukungan*, 16 Nopember 2009, hal. 6.

<sup>341</sup> Kompas, *Pelemahan KPK Dilaporkan ke Konferensi UNCAC di Qatar*, 11 Nopember 2009, hal. 2.

pembentukan lembaga khusus ICAC Hongkong, karena mereka prihatin meluasnya korupsi di Hongkong.

Pembentukan *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) di Hongkong tahun 1974 dan bertanggung jawab kepada Chief Eksekutif SAR Hongkong, pembentukan *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) di Singapura tahun 1959 yang bertanggung jawab kepada Presiden Singapura, dalam pemberantasan korupsi mandiri terlepas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya, termasuk lepas dari kepolisian dan pemerintah, demikian juga pembentukan lembaga khusus pemberantasan korupsi di Negara Bagian *New South Wales* Australia ICAC *New South Wales* dibentuk tahun 1988 dan bertanggungjawab kepada *Parlementary Joint Committee* (parlemen *New South Wales*); pembentukan Badan Pencegah Rasuah (BPR) Malaysia tahun 1982 bertanggungjawab kepada Raja Yang Dipertuan Agung Malaysia; pembentukan *Nation Counter Commission Corruption/NCCC* Thailand tahun 1999 bertanggungjawab kepada Raja Thailand dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia bertanggungjawab kepada publik dan melaporkan secara tertulis dan berkala kepada Presiden RI, DPR RI dan BPK RI, dalam pemberantasan korupsi diberikan khusus kepada Komisi-komisi negara tersebut, ternyata atas dukungan pemerintah dan masyarakatnya komisi-komisi negara tersebut termasuk Indonesia sebagaimana yang dikemukakan di atas telah berhasil menekan korupsi.

Melihat keberadaan Komisi ICAC Hongkong dan CPIB Singapura yang telah begitu lama kehadirannya setelah dibentuk, demikian juga kehadiran ICAC *New South Wales* Australia; BPR Malaysia, NCCC Thailand telah dibentuk terlebih

dahulu dari KPK Indonesia, komisi-komisi negara badan khusus pemberantasan korupsi tersebut dengan keberhasilannya memberantas korupsi dan didukung oleh masyarakat dan pemerintahnya masing-masing, maka komisi-komisi negara tersebutn masih tetap diperlukan dan dipertahankan sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi di negara masing-masing. Dengan demikian, dapatlah ditemukan dan diambil kesimpulan bahwa sesuai peningkatan keberhasilan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia sebagaimana yang dikemukakan di atas, dan dengan dukungan masyarakat Indonesia yang dijelaskan dimuka, dan dukungan pemerintah, keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia sebagai lembaga khusus untuk pemberantasan korupsi masih tetap dapat diperlukan dan dipertahankan. Apalagi Indonesia selaku Negara Peserta dalam Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003, wajib memastikan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia sebagai badan khusus yang ditentukan oleh undang-undang, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi di setiap Negara Peserta untuk melaksanakan Pemberantasan Korupsi sesuai dengan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 36 Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003 yang telah dikemukakan di atas, dimana Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003 telah diratifikasi atau disahkan oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003), sehingga keberadaan KPK semakin mempunyai dasar hukum yang kuat untuk penegakan hukun pemberantasan korupsi di Indonesia. Dengan demikian, tidak ada dasar dan alasan lagi bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia sebagai lembaga khusus pemberantasan korupsi yang keberadaannya

bersifat sementara, akan tetapi sebaliknya bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia tetap diperlukan dan dipertahankan sebagai lembaga khusus penegakan hukum pemberantasan korupsi di Indonesia.





## **B. ANALISI URGENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945**

### **1. PEMBENTUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945**

Pemikiran mengenai perlunya penataan kembali lembaga-lembaga negara mengemuka dalam usulan DPD melalui Naskah Usulan Perubahan Kelima UUD 1945, guna melakukan perbaikan sistem ketatanegaraan pasca amandemen pertama sampai dengan keempat. Naskah Usulan Amandemen Kelima UUD 1945 ini disusun dengan melibatkan puluhan ahli, telah didiseminasikan ke lebih dari 150 perguruan tinggi yang tersebar di 33 Provinsi.<sup>342</sup> Dalam naskah tersebut, DPD salah satunya mengusulkan perihal pentingnya perapihan komisi-komisi negara yang ada di Indonesia. DPD meliha, komisi-komisi negara yang ada saat ini dibentuk tanpa adanya cetak biru yang jelas, kehadirannya muncul secara sporadis dan tak terkendali. Inti gagasan DPD adalah *Pertama*, melakukan penguatan kedudukan lembaga negara independen yang sudah menjadi kenyataan ketatanegaraan perihal kehadirannya, dan kesemuanya dikelompokkan dalam bab tersendiri yang berjudul "Komisi Negara". *Kedua*, pada saat yang sama melakukan sedikit perampingan lembaga negara. *Ketiga*, upaya menghindari jebakan politisasi rekrutmen dengan cara menarik keluar beberapa lembaga yang bertendensi politis dari *fitand proper test* di DPR dan dibawa menuju kamar DPD yang merupakan

---

<sup>342</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi.*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada), hlm. 190.

representasi wilayah (*regional representation*) bukan representasi politik (*political representation*).<sup>343</sup>

Usulan mengenai penataan lembaga negara kembali muncul pada sidang tahunan MPR pada 16 Agustus 2023 yang menyatakan bahwa perlu adanya penataan lembaga-lembaga negara yang sudah ada dan sekaligus menciptakan lembaga-lembaga negara baru. Usulan DPD di atas dimulai dengan pemikiran bahwa komisi negara yang sebaiknya dipertahankan, hanyalah komisi-komisi negara yang mempertegas dan memperkokoh bangunan negara hukum, yaitu komisi yang juga mendorong dan menjaga: *Pertama*, sistem peradilan yang independen dan berintegritas, bersih dari praktik mafia peradilan. *Kedua*, perlindungan hak asasi manusia. *Ketiga*, kebebasan pers. *Keempat*, pemilihan umum yang jujur dan adil. *Kelima*, terciptanya pemerintahan yang baik.<sup>344</sup> Berdasarkan parameter empat syarat bagi berdirinya suatu negara hukum modern yang demikian, menurut DPD, komisi negara yang perlu diatur di dalam konstitusi adalah:<sup>345</sup>

- a. Komisi Yudisial, dengan perluasan kewenangan tidak hanya melakukan pengawasan terhadap hakim tetapi juga semua aparatur hukum, termasuk polisi dan jaksa. Dengan demikian, Komisi Kepolisian dan Komisi Kejaksaan tidak diperlukan lagi, tetapi hanya akan menjadi bagian dari Komisi Yudisial. Institusi Komisi Yudisial fokus bagi administrasi peradilan, termasuk pemberian pertimbangan dalam rekrutmen, promosi, mutasi hingga pemberian sanksi bagi para aparat penegak hukum.

<sup>343</sup> Lihat: DPD, *Dasar-Dasar Pemikiran Usulan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, 2009, hlm. 33-35.

<sup>344</sup> Bandingkan dengan usulan Denny Indrayana, "Komisi Negara Independen: Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan", makalah dalam *Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum Penataan State Auxliary Agencies Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Surabaya, Juni 2007.

<sup>345</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara... Op., Cit*, hlm. 191.

- b. Komisi Pemberantasan Korupsi, dengan perluasan tidak hanya seperti KPK sebagaimana yang di atur dalam dan sesudah perubahan undang-undang KPK, namun lebih ini nantinya di desain sebagai lembaga yang mengawal agenda *good governance*, termasuk terus menjaga Indonesia yang bebas dari korupsi melalui upaya pencegahan dan penindakan hukum.
- c. Komisi Nasional HAM, yang mempunyai divisi kerja perlindungan anak dan perempuan, sehingga berimplikasi pada peleburan KPAI dan Komnas Perempuan.
- d. Komisi Pers Indonesia, lembaga ini merupakan peleburan Dewan Pers dan KPI, yang fungsinya dimaksudkan untuk menjaga prinsip kebebasan pers.
- e. Komisi Pemilihan Umum, lembaga ini strategis untuk mengawal pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, bagi hadirnya sistem ketatanegaraan yang akuntabel.

Usulan ini sesungguhnya serupa atau bahkan mengadopsi model peraturan didalam Konstitusi Afrika Selatan dan Thailand, yang mencantumkan komisi-komisi negara menjadi organ konstitusi. Dalam Bab 9 Konstitusi Afrika Selatan misalnya secara khusus mengatur perihal “*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*”.

Selain ditujukan dalam rangka memperkuat pilar negara hukum modern, yang bebas dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), usulan DPD ini dimaksudkan pula dalam rangka mengantisipasi kemungkinan konflik antar lembaga negara. Dengan menempatkan KPK sebagai organ konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi akan memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* untuk menjadi pihak sengketa kewenangan antar-lembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, usulan pengaturan untuk setiap komisi negara dibuat yang sama, yaitu mengenai wewenang, kriteria keanggotaan, dan proses pemilihan. Selanjutnya diatur pula ketentuan yang bersifat umum, meliputi pengaturan

susunan, kedudukan, hak protokoler dan hak keuangan, serta tata cara pemberhentian anggota komisi negara di dalam undang-undang.

Secara hierarki perundang-undangan landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui UUD 1945 (*Constitutionally entrusted power*), lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*Legislatifely entrusted power*), dan lembaga negara yang di bentuk berdasarkan perintah dari Keppres.<sup>346</sup>

Klasifikasi dan penggolongan berdasarkan jenis peraturannya, misalnya bagaimana penggolongan terhadap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Setidaknya, terdapat tiga penafsiran yaitu: *Pertama*, penafsiran luas. Artinya, semua lembaga negara yang tercantum dalam UUD 1945 dapat digolongkan sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangannya melalui UUD 1945. *Kedua*, penafsiran moderat. Artinya, yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara. *Ketiga*, penafsiran sempit. Artinya, penafsiran yang merujuk secara implisit kepada ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks sumber kewenangan, maka masalah lainnya adalah misalnya berdasarkan ketentuan Pasal 24 C (1) UUD 1945, apakah yang dimaksudkan dengan yang kewenangannya diberikan oleh UUD; apakah dalam hal UUD menyerahkan pengaturan kekuasaan tersebut melalui undang-undang tidak

---

<sup>346</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Nasional*, Jakarta, 7 September 2004, hlm. 7.

termasuk rumus yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan mengacu pertanyaan terakhir, ketentuan seperti Pasal 23 D tentang Bank Sentral, apakah kewenangan Bank Sentral tidak termasuk pengertian yang diberikan oleh UUD. Sebaliknya dengan mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (5): Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali..., apakah wewenang Pemerintah Daerah termasuk wewenang yang diberikan UUD 1945. Pertanyaan tentang Pemerintah Daerah yang berikutnya adalah, apakah Pemerintah daerah juga termasuk lembaga negara? Analisis kedua pertanyaan utama menyangkut Pasal 24 C ayat (1) UUD ternyata melahirkan jawaban yang masih sangat problematik. Pertanyaan kedua, menyangkut Bank Sentral, apakah Bank Sentral juga termasuk lembaga negara.

Lembaga negara penunjang yang pembentukannya bukan berdasar atas UUD 1945, tetapi memiliki *constitutional importance*, terutama bila dikaitkan dengan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Artinya pembentukan lembaga negara penunjang pada tatanan kedua ini dibentuk oleh Undang-Undang dan disebutkan secara implisit oleh UUD 1945. Adapun lembaga negara penunjang yang memiliki *constitutional importance* adalah Kejaksaan Agung, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Berkaitan dengan fungsinya kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam negara hukum yang demokratis, maka eksistensi KPK harus diartikan secara konstitusional. Konstitusional dalam arti berpijak pada tata hukum yang disepakati dengan mencermati perkembangan dan aspirasi rakyat melalui

sarana demokrasi. Artinya, kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam perkembangan bernegara bangsa Indonesia merupakan upaya terus-menerus untuk menentukan secara bebas dan merdeka, tujuan utama bangsa Indonesia membentuk negara dengan dasar konstitusi. Hal ini dapat dipahami, oleh karena UUD 1945 pada hakikatnya adalah sebuah “konstitusi kebebasan” (*constitution of liberty*) yang mewujudkan dari kehendak bangsa Indonesia untuk memperoleh kemerdekaan.<sup>347</sup> Hal ini terungkap jelas dalam rangkaian kalimat pada pembukaan UUD 1945 yang mengatakan “disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”.

Ungkapan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut sekurang-kurangnya mengandung dua dimensi makna. *Pertama*, adanya kehendak untuk memperoleh kemerdekaan sebagai entitas bangsa yang diwujudkan dalam bentuk sebuah negara nasional yang merdeka dan berdaulat, yakni negara Republik Indonesia. Dimensi kemerdekaan nasional ini merupakan bentuk kebebasan kolektif yang dimiliki oleh rakyat Indonesia sebagai sebuah entitas bangsa yang memiliki hak untuk melakukan nasib sendiri (*the rule of self determination*).<sup>348</sup> Kemerdekaan nasional itu kemudian mewujudkan kedaulatan negara republik Indonesia di hadapan bangsa-bangsa lain diseluruh dunia. *Kedua*, UUD 1945 mengandung makna adanya kehendak untuk menegakkan kedaulatan rakyat sebagai perwujudan dari kemerdekaan warga negara di dalam wadah negara republik Indonesia. Dimensi

---

<sup>347</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, (Malang: Progam Pasca Universitas Brawijaya, 2010), hlm. 302.

<sup>348</sup> *Ibid*, hlm. 303.

kedaulatan rakyat ini menegaskan adanya hubungan antara kehendak kemerdekaan dalam UUD 1945 dan gagasan demokrasi.<sup>349</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka untuk meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945, dalam konteks konstitusionalisme yang menjadi pilar dalam negara hukum yang demokratis, dapat mengacu pada teori Hans Kelsen tentang *Stufenbau de recht*, bahwa yang dimaksudkan dengan UUD adalah peraturan tertinggi. Dalam penjelasan UUD 1945 yang terdapat dalam teks UUD 1945 sebelum perubahan, dibedakan adanya dasar hukum (*droit contitutionelle*) dan (*loiconstituionrllr*). UUD adalah hukum dasar yang tertulis. Di samping UUD itu berlakupula hukum dasar yang tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.

Pengutamaan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dasar UUD 1945 sebagai teks konstitusi tertulis itu dapat menjamin kepastian hukum dan stabilitas kedudukan KPK sebagai lembaga negara yang tidak akan mudah untuk di otak-atik posisinya sebagai lembaga pemberantas korupsi. Kedudukan KPK sebagai *constitutional importance*, maka penyelenggaraan negara secara konstitusional harus diterjemahkan dalam kerangka proses perkembangan masyarakat yang merupakan upaya pemaknaan atas dasar kedaulatan rakyat dan demokrasi. Tetapi bila pembentukan KPK sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 tersebut dimaknai secara deterministik akan berimplikasi pada undang-undang

---

<sup>349</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1958), hlm. 16.

dasar yang beku dan tidak responsif terhadap perkembangan masyarakat. Oleh karena itu tetap diperlukan ruang bagi penafsiran yang bersifat kritis agar pemaknaan atas pembentukan KPK sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 tersebut dalam konteks kedaulatan rakyat agar ketentuan tersebut tidak melahirkan pretensi pada konstitusionalisme dalam bentuk legalisme yang berlebihan justru inkonsistensi dengan prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi itu sendiri.

## **2. POLITIK HUKUM KONSTITUSIONALITAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945**

Ketatanegaraan Indonesia telah memunculkan sejumlah lembaga negara yang dasar hukum pembentukannya sangat beragam, ada yang berdasarkan dari peraturan pemerintah, keputusan presiden, Peraturan Presiden, undang-undang hingga berdasarkan UUD 1945. Hal tersebut membutuhkan *political will* penataan lembaga-lembaga negara supaya benar dan tepat jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara tersebut.

Sebagaimana yang menjadi fokus dalam kajian pembahasan Tesis ini adalah terkait keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hingga saat ini dasar hukum pembentukannya masih berdasarkan undang-undang. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga negara merupakan hal yang sangat fundamental, hal ini di karenakan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 secara implisit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Ide dasar daripada negara hukum salah satunya adalah dilakukan pembatasan terhadap kekuasaan atau dalam bahasa yang lain pembatasan terhadap lembaga negara, karena lembaga negara merupakan implementasi dalam menjalankan daripada kekuasaan tersebut. Ide pembatasan kekuasaan harus dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenang-



wenangan pemerintah terhadap rakyat. Eksistensi pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara adalah berdasarkan amanah dan untuk rakyat. Oleh karenanya kepentingan rakyat harus diutamakan (*Salus populi suprema lex esto*).

Eksistensi KPK sebagai lembaga negara pemberantas korupsi perlu adanya kepastian dan kejelasan dasar hukum dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pembentukan lembaga negara selalu terkait dengan sistem ketatanegaraan suatu negara, yang didalamnya termuat antara lain fungsi-fungsi dari setiap lembaga negara yang dibentuk.<sup>350</sup> Hal tersebut dijelaskan oleh Sri Soemantri yang mengatakan bahwa “lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama-lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau *actual governmental process*”.<sup>351</sup> Selain daripada itu tujuan daripada pembentukan lembaga negara adalah sebagai suatu proses untuk mewujudkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD1945.

Poin penting selanjutnya dalam pembentukan lembaga negara adalah perlu melakukan sinkronisasi antar lembaga-lembaga lain. Maka yang perlu menjadi perhatian adalah pada tahapan mana dalam menentukan wilyah kerja masing-masing lembaga negara yang sudah ada dan di atur dalam tahapan undang-undang bahkan undang-undang dasar. Singkronisasi ini bertujuan untuk mengantisipasi terjadinya tumpang tindih antar lembaga negara dan sengketa antar lembaga negara.

---

<sup>350</sup> Lukman Hakim, Eksistensi Komisi-Komisi.. *Op., Cit.*, hlm. 44.

<sup>351</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 33.

Parameter untuk mengukur tingkat urgensi pembentukan konstusionalitas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara yang dasar hukumnya berdasarkan oleh UUD 1945 adalah dengan menentukan keberadaan lembaga negara tersebut dengan tegaknya negara hukum demokratis seperti yang dikemukakan oleh usulan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Denny Indrayana dan Jimly Asshiddiqie yang menggunakan parameter tersebut sebagai berikut: *Pertama*, pemilu jujur dan adil. *Kedua*, kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri. *Ketiga*, adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia. *Keempat*, kebebasan informasi dan pers. *Kelima*, tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik. Kelima parameter tersebut yang menentukan lembaga mana saja yang perlu diatur dalam konstitusi (*constitutional importance*).<sup>352</sup>

Dalam hal pelaksanaan pemilihan yang jujur dan adil maka di bentuklah lembaga negara yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Menempatkan KPU sebagai organ konstitusi sangatlah penting dan memang harus diakui secara bersama. Kemudian berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri, maka di bentuklah lembaga negara seperti kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan. Ketiga lembaga tersebut di lakukan pengawasan yang melibatkan Kompolnas, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Yudisial. Secara faktual fungsi pengawasan dari ketiga lembaga negara tersebut akan memudahkan dalam memotong rantai mafia peradilan. Berkaitan dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia, maka dibentuklah lembaga seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan KPAI. Lembaga-lembaga negara ini yang mengurus seluruh

---

<sup>352</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op., Cit*, hlm. 197.

permasalahan yang berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia. Kemudian berkaitan dengan kebebasan informasi dan pers, maka dibentuklah lembaga negara seperti KPI dan Dewan Pers. KPI untuk mengurus media cetak, sementara KPI untuk mengurus media terestrial. Sebenarnya guna dilakukan efektifitas tugas fungsi daripada kedua lembaga tersebut dapat dilakukan penyatuatapan karena pada intinya adalah memiliki fungsi yang serupa, yakni mengatur ruang publik dan institusi sosial yang di dalamnya ada interaksi antar negara dengan masyarakat. penyatuatapan kedua lembaga ini juga dapat menekan anggaran negara. Berikutnya adalah yang berkaitan dengan pembangunan pemerintahan yang baik dan bersih bebas dari praktik Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme. Dalam hal urusan ini dibentuklah seperti KPK, ORI, dan PPATK. Lembaga negara ini di bentuk sebagai desain untuk mengawal agenda *good governance*.

Menempatkan KPK sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 adalah merupakan hal ide yang kurang populis yang dapat diikuti oleh banyak ahli hukum maupun masyarakat. terkait dengan kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini masih banyak sekali mengenai perdebatan. Seperti yang sudah di kemukakan di atas, mengenai kedudukan KPK sendiri masih menuai pro dan kontra antara sebagai lembaga negara di luar cabang kekuasaan konvensional dan sebagai lembaga yang menjadi rumpun cabang kekuasaan lembaga eksekutif. Mengenai hal yang demikian tersebut, para ahli hukum tidak ada yang secara tegas memperdebatkan kedudukan KPK sebagai organ konstitusi yang pengaturan dasar hukumnya di lekatkan berdasarkan UUD 1945.

Mengutip pendapat dari Josef M. Monteiro, dalam pandangannya, menempatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ Undang-Undang Dasar 1945 dengan skema memasukkan sebagai bagian dari Bab XA yang memuat Pasal 28, 28-28J Tentang Hak Asasi Manusia.<sup>353</sup> Alasannya korupsi adalah kejahatan yang dikategorikan sebagai *extra ordinary crime* yang bisa disertakan dengan *genocide*, dan kejahatan lainnya yang melanggar hak asasi manusia. Dalam pandangannya ia mengacu pada ratifikasi pemerintah atas dokumen internasional pemberantasan korupsi *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* 2003 yang selanjutnya diundangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*.

Berbeda dengan pandangan Tumbur Ompu Sungguh, dalam pandangannya ia berpandangan bahwa KPK sudah seharusnya di tempatkan pada kekuasaan kehakiman sesuai Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Keberadaan KPK sebagai badan khusus atau lembaga khusus dalam pemberantasan korupsi.<sup>354</sup> Hal yang demikian juga mirip dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 dapat ditentukan sebagai dasar konstitusional pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan: “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Perkataan diatur dalam undang-undang

---

<sup>353</sup> Josef M. Monteiro, “Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-42, No. 2, April-Juni 2012, hlm. 298.

<sup>354</sup> Tumbur Ompu Sunggu, *Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2012), hlm. 177.

itu menunjukkan bahwa undang-undang yang dimaksud tidak perlu bersifat khusus, seperti undang-undang tentang Kejaksaan, undang-undang tentang Kepolisian, dan sebagainya. Artinya, ketentuan mengenai badan-badan lain yang dimaksud diatas, cukup diatur dalam undang-undang apa saja yang materinya tercampur dengan materi undang-undang lainnya. Misalnya, tentang perpajakan dapat saja mengatur keberadaan suatu lembaga baru bernama Pengadilan Pajak. Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat saja mengatur pembentukan lembaga baru bernama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang fungsinya berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman.<sup>355</sup>

Opsi lain dalam pandangan Penulis bahwa kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seharusnya di atur secara khusus di luar cabang kekuasaan konvensional dan di atur sebagai Bab tersendiri di dalam konstitusi yang di dalamnya secara spesifik mengatur mengenai lembaga atau komisi-komisi khusus seperti KY, KPU, Ombudsman, KPI, dan Dewan Pers. Lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang harus di atur secara khusus di dalam konstitusi, alasan filosofisnya adalah sistem hukum nasional Indonesia telah mengakui asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*. Asas hukum yang bersifat khusus inilah menjadi landasan filosofis karena tindak pidana korupsi adalah merupakan bagian dari hukum pidana khusus yang di atur dalam sistem hukum nasional Indonesia.

---

<sup>355</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 211.

Funk dan Seamon menyebutkan penamaan komisi sangata erat kaitannya dengan model kepemimpinan kolektif kolegial karena mengikuti penamaan anggota lembaga negara yang disebut komisioner. Sementara untuk badan atau biro menitik beratkan kepemimpinan pada satu orang tunggal (*chief*), yang berarti kepemimpinan tidak bersifat kolegial, tetapi hanya orang perorangan.<sup>356</sup>

Dari uraian tersebut di atas artinya diperlukan suatu legitimasi hukum yang kuat dalam kerangka melakukan perbaikan yang bisa mengikat seluruh komponen suatu lembaga negara. Basis hukum yang kuat adalah salah satu hal yang fundamental karena untuk memastikan: *Pertama*, agar seluruh komponen yang akan mengusahakan dan terlibat dalam penataan kelembagaan negara terkait dengan ketentuan penataan yang telah dirumuskan dan di sepakati. *Kedua*, agar seluruh komponen yang akan di atur melalu penataan itu bisa taat pada ketentuan penataan. *Ketiga*, agar ada kepastian hukum dalam pembangunan cetak biru penataan kelembagaan serta pelaksanaan.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch yang mengatakan bahwa di dalam hukum terdapat tiga nilai dasar, yaitu: *Pertama*, keadilan (*gerechtigheit*). *Kedua*, kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). *Ketiga*, kepastian hukum (*rechtssicherheit*).<sup>357</sup>

---

<sup>356</sup> William F. Funk dan Richard Seamon, *Administrative Law, Examples and Explanations*, (New York: Aspen Law and Bussiness, 2001), hlm. 8.

<sup>357</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012, hlm. 19-20.

Pilihan untuk memberikan dasar hukum yang kuat untuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi dalam UUD 1945 adalah dapat dilakukan melalui usulan amandemen ke lima UUD 1945. Aktor utama yang akan terlibat dalam proses pembentukan dan dapat menjadikannya KPK sebagai organ konstitusi adalah pemerintah dan DPR yang selama ini juga bertanggungjawab dalam pembentukan legislasi nasional. Jika pemerintah dan DPR memiliki semangat dalam pemberantasan korupsi di Indonesia tentunya tidak akan sulit untuk secara bersama-sama mewujudkan cita-cita daripada tujuan negara Indonesia. Eggi Sudjana menyatakan, untuk mengawal tercapainya cita-cita negara (*rechtside*) yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, maka melalui UUD 1945 dinyatakan lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah dalam rangka guna mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, secara konstitusional menjadi dianggap penting (*constitutionally important*).<sup>358</sup> Dengan demikian, secara yuridis konstitusional keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam penegakan hukum pemberantasan korupsi di Indonesia didasari dari sumber hukum, yakni UUD 1945, sehingga keberadaannya mempunyai landasan hukum yang kuat.

Bagaimana lembaga anti korupsi (KPK) ke depan agar lebih efektif dan berdaya guna dalam pemberantasan korupsi. Mengutip dari pendapat Lukman Hakim, yang mengatakan bahwa dalam pembenahan KPK yang ideal, untuk

---

<sup>358</sup> Eggi Sujana, *Republik Tanpa KPK Koruptor Harus Mati*, (Surabaya: JP.Books, 2008), hlm. 233.

kepentingan negara Indonesia, paling tidak harus memperhatikan poin-poin penting berikut ini .<sup>359</sup>

- a) KPK harus independen, bebas dari campur tangan manapun, baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini sudah dilakukan oleh Indonesia, karena dipilih oleh DPR, ditetapkan oleh Presiden, dan bertanggung jawab kepada publik, serta menyampaikan laporannya secara berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK.
- b) Dalam hal menjalankan tugas dan kewenangannya, KPK harus menjangkau pula sektor swasta, di samping sektor publik. Jadi tugas dan kewenangan KPK yang sekarang hanya berada di ranah publik, harus ditambah untuk menjangkau sektor swasta.
- c) Partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi harus lebih ditingkatkan, baik oleh KPK maupun legislatif. Partisipasi masyarakat itu dapat berupa perekrutan KPK dari tokoh masyarakat, walaupun bukan didudukkan di Ketua ataupun anggota, mungkin didudukkan di dewan penasihat. Partisipasi masyarakat juga dapat berupa dilibatkannya masyarakat pada seminar anti korupsi, diskusi, dan lain-lain.
- d) Kampanye anti korupsi lebih digalakkan lagi, bisa saja di tempat-tempat umum, melalui kurikulum di sekolah, di jalan raya, dan lain-lain. Atau bahkan kalau perlu pemasangan kamera di tempat rawan korupsi, semisal di Kepolisian yaitu di loket pembuatan Surat Ijin Mengemudi (SIM), di SAMSAT yaitu di loket perpanjangan STNK, maupun pembuatan KTP, KK, di Kelurahan, dan lain-lain.

### **3. IMPLIKASI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI ORGAN KONSTITUSI DALAM UUD 1945**

#### **a. Implikasi Hukum**

Penataan struktur ketatanegaraan Indonesia yang terus berlangsung tidak sertamerta berjalan dengan baik tanpa komplikasi ketatanegaraan. Dalam batas tertentu, penataan itu relatif berhasil meskipun meninggalkan catatan baru sebatas pembentukan lembaga dan bekerja sesuai dengan kewenangan yang diberikan, tetapi tidak termasuk efektifitas kerja dan implikasinya yang signifikan terhadap kehidupan ketatanegaraan yang lebih bertanggung jawab.

---

<sup>359</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi... Op., Cit.*, hlm. 216.



Perubahan UUD 1945 yang telah menghasilkan lembaga-lembaga semacam DPD, MK, dan KY. Khusus untuk lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan yang bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power institutions*) ini relatif tidak menimbulkan komplikasi ketatanegaraan serius terkait dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan. Meskipun apabila ditinjau dari sudut kewenangannya masih mengambang, sangat terbatas, dan jauh dari ideal.

Sebagai contoh DPD hanya diberikan kewenangan “dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Demikian halnya juga dengan keberadaan KY yang memiliki kewenangan mengajukan rekomendasi tanpa kemampuan untuk melakukan eksekusi dalam hal menjalankan tugas konstitusionalnya berupa menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, perilaku hakim.

Belajar atas keberhasilan negara-negara lain dalam pembentukan lembaga-lembaga negara baru seperti di Amerika Serikat, Inggris, dan Prancis. Selain itu, ada juga negara-negara yang mengalami kegagalan dalam pembentukan lembaga-lembaga negara baru seperti di Brazil. Pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru di Brazil tidak didesain secara matang sehingga terjadi *deadlock democracy*. Ciri-ciri dari macatnya demokrasi ini seperti pemerintahan yang tidak efektif, dan akuntabilitas yang rendah. Pembentukannya sangat pesat, tidak diiringi dengan penciutan peran birokrasi yang besar, sehingga bukan efisiensi yang

dihasilkan, melainkan inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintahan.<sup>360</sup>

Kegagalan negara lain dalam menjalankan konsep *corporatist state* (*integrated walfar state*), berupa pembentukan lembaga-lembaga negara baru sekaligus disikapi secara bijaksana dengan kewaspadaan yang terus dijaga agar kegagalan tersebut tidak menimpa negara republik Indonesia. karena gejala kegagalan-kegagalan tersebut sudah mulai nampak, ditandai dengan kenyataan bahwa gagasan-gagasan pembentukan lembaga negara itudatang dengan begitu saja, tanpa di sadari desain ketatanegaraan yang matang. Perubahan-perubahan dalam bentuk perubahan yang mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi dengan adanya perubahan UUD 1945, seakan-akan membuka keran pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut menjadi semakin lebar. Oleh karena itu, desain makro kerangka kelembagaan negara juga harus ditata kembali sesuai dengan *blue print* yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil perubahan. Artinya, perlu dilakukan konsolidasi kelembagaan secara menyeluruh dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara yang sesuai dengan amanat UUD 1945.

Sistem hukum sebagai sebuah kesatuan hierarki asas-asas, norma-norma, aturan-aturan, dan tradisi-tradisi hukum yang bersifat mengacu pada dirinya sendiri (*self-referrential*), bersifat tertutup, koheren, dan logis dengan undang-undang dasar sebagai aturan *fundamental* dan tertinggi. Konsepsi tentang sistem hukum ini dapat dipahami secara paralel dengan sistem ketatanegaraan yang merupakan

---

<sup>360</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 82.

manifestasi dari suatu undang-undang dasar. Oleh karena itu, terdapat kaitan antar undang-undang dasar, sistem ketatanegaraan, dan sistem hukum secara keseluruhan.<sup>361</sup>

Memandang sistem hukum nasional sebagai suatu bagaian himpunan hukum atau sub-sistem hukum yang saling berkaitan yang membentuk satu keseluruhan yang rumit atau kompleks tetapi merupakan satu-kesatuan, yang bertolak ukur pada Pancasila dan bertitik tolak pada UUD 1945 sebagai konsep dasar sistem hukum nasional.<sup>362</sup> Sila-sila Pancasila sebagai dasar negara bersama-sama merupakan satu kesatuan, kebetulan dan keseluruhan (*entity*), maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya merupakan satu kesatuan yang menentukan sistem nilai di dalam sistem hukum nasional.<sup>363</sup>

Dalam konteks pergaulan bangsa-bangsa secara Internasional, maka dalam era globalisasi ekonomi yang terbuka bagi kompetisi dan tuntutan demokratisasi menjadi tidak dapat dihindari. Globalisasi yang mendorong liberalisasi ekonomi dan pasar bebas, menyebabkan terjadinya interaksi kultural antar bangsa dan pergeseran nilai yang membawa perubahan sikap dan prilaku dalam masyarakat. Perubahan sikap dan prilaku dalam masyarakat memunculkan tuntutan baru dan menemukan jalan baru. Dalam keadaan yang demikian, harus diantisipasi dan diakomodasi ke dalam pembinaan, perencanaan dan pembentukan hukum melalui

---

<sup>361</sup> M. Solly Lubis, *Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 9.

<sup>362</sup> William A Shrode dan Jr. Dan Voich, *Organization ans Management: Basic System Concepts*, (Malaysia: Irwin Book Co, 1974), Dalam: Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 4-8.

<sup>363</sup> M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung: Mandar Muju, 2002), hlm. 9.

penataan sistem hukum.<sup>364</sup> Sangat mendeseak bagi Indonesia untuk melakukan penataan dalam perencanaan dan pembentukan sistem hukum nasional yang sesuai dengan kecenderungan internasional (*global trend*). Suatu hal penting dalam penataan hukum nasional harus memperhatikan unsur-unsur kecenderungan internasional, sosiologis, filosofis, yuridis, dan praktis-adiktif.<sup>365</sup> Berkaitan dengan hal tersebut dalam menghadapi era globalisasi dan praktik korupsi yang juga merupakan kejahatan internasional (*extra ordinary crime*), diperlukan pemikiran antisipatif dalam merumuskan pembentukan hukum nasional yang progresif yang mengakomodir kepentingan rakyat untuk menjamin bahwa bangsa Indonesia terbebas dari praktik koruptif.

Adanya sistem nilai yang demikian, maka bangsa Indonesia mempunyai tuntutan nilai yang menunjukkan arah dan tujuan yang akan dicapai. Nilai-nilai tersebut juga menjadi kerangka acuan dalam memecahkan persoalan-persoalan dasar di bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planing*), proses pembentukan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan kesadaran hukum (*law awarness*). Kesadaran hukum dipahami sebagai bagian budaya dari budaya hukum (*legal culture*). Dengan demikian sistem hukum nasional menyerap sistem nilai terdiri atas sejumlah pandangan bangsa Indonesia, sehingga merupakan sistem hukum yang serasi dengan perasaan

---

<sup>364</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 37.

<sup>365</sup> Muladi, *Aspek Hukum Globalisasi*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 1997), hlm. 15-16. Lihat: Zudan Arif Fakrulloh, *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kancah Trends Globalisasi, Wajah Hukum di Era Reformasi*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 578.

keadilan dan cita-cita hukum, serasi dengan pandangan mengenai keadilan (*sence of justice*).<sup>366</sup>

Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan. Sistem hukum nasional Indonesia dijiwai dan bersumber pada hukum positif tertinggi yaitu UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land* yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan dan perlindungan hukum, yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Perumusan yang ideal dalam penataan sistem hukum nasional adalah upaya menyelaraskan, menyerasikan, menyesuaikan, menyeimbangkan dan konsistensi unsur-unsur sistem hukum dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum, sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama-lain dalam kerangka sistem hukum nasional. Dalam rangka menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terintegrasi demikian itu, dilakukan dengan meletakkan pola pikir penataan sistem hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945. Dengan demikian, upaya penataan sistem hukum nasional merupakan *conditio sine qua non* bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

#### **b. Implikasi Politik**

Belajar dari negara lain, seperti yang dilakukan oleh Afrika Selatan dalam pembentukan komisi-komisi negara. Afrika Selatan memang selalu menjadi referensi bagi negara lain. Disintegrasi dan masifikasi kelembagaan di tingkat negara

---

<sup>366</sup> *Ibid.*

Afrika Selatan pascapolitik apartheid yang di fasilitasi melalui perubahan konstitusi sedemikian dramatisnya. Sementara itu pengalaman panjang Ombudsman Swedia, juga menjadi penting untuk dijadikan sebagai rujukan dalam pembentukan komisi-komisi negara baru.

Kawasan Asia Tenggara merupakan fenomena yang hanya sedikit mendahului Indonesia, pengalaman Thailand telah menjadi salah satu rujukan penting. Tahun 1990-an akhir adalah era disintegrasi dan masifikasi kelembagaan di tingkat negara yang juga difasilitasi melalui perubahan konstitusi. Sementara pengalaman di negara Philipina dalam membentuk Komisi Pemilihan Umum yang independen menjadi rujukan penting dalam proses pembentukan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia.

Terlepas dari perdebatan dalam proses dan motif kelahiran komisi negara baru pada akhir era 1990-an dan awal tahun 2000-an menjadi momentum terjadinya sebuah gelombang besar proses disintegrasi dan masifikasi kelembagaan di tingkat negara. Hal ini di tandai oleh kelahiran secara beruntun dalam waktu singkat, aneka lembaga dengan fungsi-fungsi spesifik. Sebuah fenomena transisi yang sekalipun tidak bisa diklaim khas Indonesia, seperti sudah diklarifikasi melalui pengalaman Afrika Selatan dan Thailand, misalnya, membuat densitas kelembagaan ditingkat negara telah mencapai sebuah titik yang sangat jenuh.<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum... Op. Cit.*, hlm. 246.

Dilihat dari sudut desain kelembagaan negara sebagai instrumen demokrasi, kelahiran komisi-komisi negara dapat dipahami dari dua sudut pandang yang saling bertolak belakang:<sup>368</sup>

*Pertama*, dalam kerangka klasik (*majoritarian model*), pengembangan kelembagaan melalui konsentrasi kekuasaan *majoritarian rule* dibahasakan sebagai syarat dasar bagi bekerjanya fungsi kontrol demokratik secara efektif. Konsentrasi kekuasaan, menurut argumen ini akan memperjelas pertanggung jawaban yang menjadi syarat dasar bagi kontrol demokratik yang efektif. Hal ini menjadi mungkin karena dengan kejelasan siapa yang bertanggungjawab akan memfasilitasi warga negara dalam menempatkan pilihannya dalam fase genting penilaian politik. Diasumsikan bahwa warga negara menjalankan fungsi kontrol demokrasiya melalui penggunaan *restropective vote*. Melalui hak pilih sejenis ini, warga negara memilih atau tidak memilih para pejabat ke dalam jabatan publik didasarkan pada kinerja (*performance*) masa lalu mereka yang memegang tanggungjawab.

*Kedua*, sudut pandang *proportional model* berangkat dari logika dan argumentasi yang tepat berseberangan dengan model pertama. Pemencaran kekuasaan diandaikan sebagai syarat dasar bagi bekerjanya kontrol demokratik warga negara. Diasumsikan bahwa negara memiliki kepentingan dan prefensi yang beragam, dan karenanya sebuah gambaran mengenai adanya kontrol demokratik pertama-tama dan terutamaharus terekam dari proses kebijakan. Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa partisipasi demokrasi dinilai terutama melalui kapasitasnya untuk mengagregasi kepntingan dan dan pembuatan keputusan otoritatif yang

---

<sup>368</sup> *Ibid.*

mengikat. Dalam konteks seperti ini, fungsi perwakilan melalui pemilihan umum digambarkan sebagai agen atau delegasi *authorized representation* yang tidak memiliki kewenangan diskresional, tetapi diandaikan bekerja bagi dan dalam frame kepentingan warga. Dengan ini, basis bagi penentuan untuk memilih atau tidak seseorang, tidak disandarkan pada mekanisme *retrospective*, tapi pada *judgment* mengenai wakil masa depan yang diyakini bisa bertindak sesuai dengan kepentingan terbaik warga negara. Dengan cara ini, penyebaran kekuasaan menjadialat bagi terciptanya kontrol demokratik yang efektif dari warga negara karena mekanisme ini menyediakan sebanyak mungkin alternatif pilihan bagi warga negara.

Kerangka konseptual di atas berangkat dari penelaahan atas implikasi dari pilihan model pemilihan umum terhadap kelembagaan negara yang dikaitkan dengan derajat efektifitas kontrol demokratik oleh warga negara. Akan tetapi, terlepas daripada instrumen yang digunakan, prinsip pemusatan atau sebaliknya pemencaran kekuasaan yang di wujudkan melalui mekanisme disintegrasi atau integrasi kelembagaan serta penyederhanaan atau perumitan kelembagaan di tingkat negara yang menjadi perhatian utama kerangka berfikir di atas dapat membantu untuk memahami fenomena tumbuh dan meluasnya komisi-komisi negara.

Adapun hal yang sudah dijelaskan di atas tersebut dapat dikatakan bahwa kehadiran komisi-komisi negara baru merupakan bagian dan desain kelembagaan negara yang bertumpu pada prinsip pemencaran kekuasaan. Sebuah pilihan yang merupakan reaksi terhadap politik orde baru.



Bahwa sesungguhnya kehadiran komisi-komisi negara dengan sebab-sebab yang berarasi, adalah penggambaran bahwa terjadinya proses disintegrasi kekuasaan di tingkat negara. akan tetapi pembacaan atas fenomena lain mengindikasikan bahwa disintegrasi yang berlangsung tidak hanya di ranah institusi di tingkat negara, tetapi berlangsung secara lebih luas. Disintegrasi struktural internal pemerintahan lokal melalui apa yang disebut sebagai pemekaran wilayah, misalnya dapat diparelekan dengan fenomena disintegrasi horisontal yang melanda lembaga-lembaga politik di tingkat negara.

Perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi bersifat impersonal. Hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin yang sudah mapan, mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekedar memodifikasi menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang telah melalui penataan konfigurasi politiknya menjadi lebihsesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya gerakan reformasi pada 1998. Di negara yang telah memiliki struktur ketatanegaraan yang dianggap mapan pun, tidak luput dari gagasan untuk melakukan koreksi pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap telah mencapai titik yang ideal.

Pembentukan komisi-komisi negara baru dianggap sebagai jawaban tepat untuk melakukan kontrol secara lebih efektif terhadap kekuasaan pemerintah. Perasaan traumatis berkenaan dengan bekapan sejarah otoritarianisme pemerintah

di masa lalu menjadi energi dominan untuk sedapat mungkin mengendalikan kekuasaan pemerintah melalui komisi-komisi negara baru. Pembentukan komisi-komisi negara baru menjadi sebuah pilihan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya mengalami krisis kepercayaan, sehingga dianggap sebagai bagian dari kekuasaan yang anti pembaharuan dan tidak bisa diharapkan memunculkan perbaikan. Pembentukan komisi-komisi negara baru dilakukan bersamaan dengan agenda reformasi konstitusi yang diharapkan lebih menjamin terciptanya pemerintahan yang demokratis.

Di beberapa negara Amerika Latin, tuntutan untuk membentuk komisi-komisi negara baru bertujuan untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan presiden yang dilakukan secara bersamaan dengan agenda reformasi konstitusi.<sup>369</sup> Demikian juga di sejumlah negara di Asia dan Afrika, pembentukan komisi-komisi negara dilakukan secara bersamaan dengan agenda reformasi konstitusi yang menjadi simbol perubahan dari rezim otoritarian ke rezim demokratis.<sup>370</sup>

Gejala umum yang seringkali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga ini adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Hal ini tidak terlepas dari pergulatan politik yang terjadi antara kekuatan politik pemerintahan dan parlemen saat keduanya memperebutkan pengaruh dari rakyat dalam pengelolaan negara. Kekuatan politik pemerintah di era

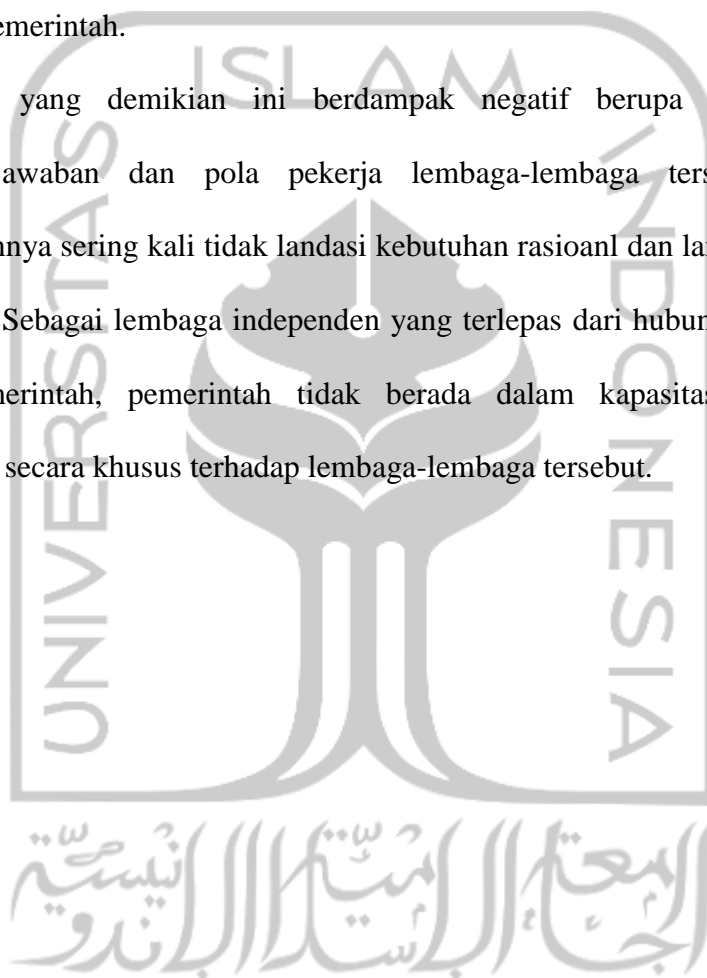
---

<sup>369</sup> Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara.... Op., Cit.*, hlm. 56-58.

<sup>370</sup> *Ibid.*

demokrasi yang dipaksa harus berbagai dengan kekuatan lain, khususnya parlemen, hal ini mengakibatkan persaingan di antara keduanya tidak terelakkan. Pada akhirnya, yang kemudian terjadi adalah semangat Parlemen untuk melucuti kekuasaan pemerintah sebanyak mungkin. Pembentukan lembaga-lembaga ini salah satunya dilandasi semangat ini dengan tujuan utama meminimalisasi kekuasaan pemerintah.

Hal yang demikian ini berdampak negatif berupa ketidakjelasan pertanggungjawaban dan pola pekerja lembaga-lembaga tersebut, karena pembentukannya sering kali tidak landasi kebutuhan rasioanl dan landasan yuridis yang cukup. Sebagai lembaga independen yang terlepas dari hubungan struktural dengan pemerintah, pemerintah tidak berada dalam kapasitas untuk bisa mengontrol secara khusus terhadap lembaga-lembaga tersebut.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Hasil pemaparan dari penelitian Tesis di atas maka Penulis memberikan kesimpulan bahwa:

- 1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hasil perubahan yang meletakkan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai kekuasaan eksekutif adalah upaya untuk menormalisasi tata konstitusional sesuai dengan doktrin *trias politica* selama ini di terapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang membagi cabang kekuasaan menjadi tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Meskipun undang-undang KPK hasil revisi kedua masih memiliki perdebatan secara akademik maupun perdebatan secara yuridis. Alasan Pemerintah dan lembaga pembuat undang-undang meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai cabang kekuasaan eksekutif adalah untuk mencegah adanya potensial yang melahirkan kewenangan absolute dalam suatu lembaga negara.
- 2) Urgensitas meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ Konstitusi dalam UUD 1945 akan memberikan jaminan bahwa: *Pertama*, terciptanya keadilan atas hukum pemberantasan korupsi, kepastian atas hukum kedudukan Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga pemberantasan korupsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan kemanfaatan atas hukum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai *the guardian of constitutions from the danger corruption*. Kedua, kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak mudah untuk diintervensi, tidak mudah untuk dilemahkan dan/atau bahkan di bubarkan oleh penguasa yang tidak memiliki semangat anti korupsi. Ketiga, untuk menjamin kerja-kerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berjalan dengan lancar tanpa adanya krikil-krikil penghambat semangat anti korupsi. Keempat, dibutuhkan *political will* atau komitmen dukungan bersama antara Pemerintah dan lembaga pembuat peraturan perundang-undangan serta dukungan masyarakat untuk menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga anti korupsi berdasarkan UUD 1945.

## B. SARAN

Berdasarkan dari kedua kesimpulan di atas yang telah di paparkan oleh Penulis, maka Penulis memberikan saran: *Pertama*, untuk segera menindaklanjuti usulan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk segera melakukan perampangan lembaga negara dan melakukan perubahan kelima UUD 1945. *Kedua*, dalam perubahan kelima UUD 1945 agar memasukkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi. *Ketiga*, dalam pengaturan meletakkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai organ konstitusi memiliki tiga opsi (i) dapat di atur di dalam Bab tersendiri sebagai “Komisi Negara

Khusus”. (ii) dimasukkan kedalam Pasal 24 UUD 1945, yang merupakan pintu masuk “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”. (iii) di masukkan kedalam Pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia, karena persoalan korupsi adalah juga termasuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

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

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ketetapan MPR No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD1945.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007.

Putusan MK No. 006/PUU-I/2003 pada Pengujian UU KPK.

Putusan MK Nomor 05/PUU-IX/2011.

Putusan MK Nomor 19/PUU-V/2007.

Putusan MK Nomor 37- 39/PUU-VIII/2010.

Putusan No. 36/PUU-XV/2017.

Putusan Nomor 012-016/PUU- IV/2006.

## Buku

- A Shrode, William dan Jr. Dan Voich. *Organization and Management*. Malaysia: *Basic System Concepts*, Irwin Book Co, 1974.
- A. Tauda, Gunawan. *Komisi Negara Independen Eksistensi Badan Independen Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Press, 2012.
- Alder, Jhon. *Constitutional and Administrative Law*. Macmillan Education, London, 1989.
- Ali, Mahrus. *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2011.
- Alkostar, Artidjo. *Korupsi Politik di Negara Modern*. Yogyakarta: FH UII Press, 2008.
- Arif, Zudan Fakrulloh. *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kancah Trends Globalisasi, Wajah Hukum di Era Reformasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Arifin, Firmansyah dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: KRHN, 2005.
- Arifin, Zainal Mochtar. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Mojok Buku, 2022.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Atmasasmita, Romli. *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2004.



- B.M, Roger Cotterrell *The Politics of Jurisprudence: A Critical Introduction to Legal Philosophy*. London: Butterworth and Co Publishers, 1978.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Danil, Elwi. *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Indrayana, Denny. *Jangan Bunuh KPK*. Malang: Cita Intrans Selaras, 2016.
- Dirjosisworo, Soedjono. *Fungsi Perundang-Undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Djaja, Ermansyah. *Memberantas Korupsi Bersama KPK Komisi Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- E. Milakovich, Michael and George J. Gordon. *Public Administration in America, Seventh Edition*. Boston: Wadsworth and Thomson Learning, 2001.
- F. Funk William and Richard Seamon. *Administrative Law, Examples and Explanations*. New York: Aspen Law and Business, 2001.
- G. Andrews, William. *Constitutions and Constitutionalism*. New Jersey: Van Nostrand Company, 1968.
- H.D, Stout. *De Betekenissen van de wet*. Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink, 1994.
- Hakim, Lukman. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Malang: Progam Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010.
- Hamzah, Andi. *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 1986.
- Hamzah, Andi. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Harjono. *Legislasi Perubahan Konstitusi: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Harris, Robert. *Political Corruption in and Beyond the State*. London: Routledge, 2003.
- Hartono, Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.

- Harun, Refly. *Penafsiran Konstitusi: How to Interpret the Constitution*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2019.
- Harun, Ridwan Zachrie Wijayanto. *Korupsi Mengorupsi Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 2013.
- Hood, O. Phillips. *Constitution/Constitutionalism*. Bogdanor: Oxford, 1987.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2008.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 1991.
- Isra, Saldi. *Hukum Yang Terabaikan*. Jakarta: Kompas, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Lembaga negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- J. Carl, Friedrich. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham: Blaidell Publishing Company, 1967.
- Kanter, E.Y, S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penterapannya*. Bandung: Alumni, 1982.
- KPK. *Memahami Untuk Membasmi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2005.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum UI, 1988.
- Lindsey, and Howard. *Corruptions in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. London: Routledge, 2002.
- Mahmud, Peter Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Mangunsong, Parlin M. *Konvensi Ketatanegaran Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*. Bandung: Alumni, 1992.
- Manion, Melanie. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

- Markus, Bockenforde. *Constitutional Amandement Procedures*. Stockholm: International IDEA, 2014.
- Mc, Walters Ian. *Memerangi Korupsi Sebuah Peta Jalan Untuk Indonesia*. Surabaya: JP.Books, 2006.
- MD, Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014.
- Muladi, dan Badra Nawawi Arief. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1992.
- Muladi. *Aspek Hukum Globalisasi*. Semarang: Universitas Diponegoro, 1997.
- Mulyadi, Lilik. *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*. Bandung: PT Alumni, 2007.
- Nurdjana, IGM. *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi: Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Ompu, Tumbur Sunggu. *Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Total Media, 2012.
- Pope, Jeremy. *Strategi Memberantaa Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Prodjohamidjojo. *Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Delik Korupsi UU Nomor 31 tahun 1999*. Bandung: Mandar Maju, 2001.
- Projodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- R. Saragih, Bintan, *Komisi-Komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*. Jakarata: KRHN, 2004.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Rapar, J.H. *Filsafat Politik Aristoteles*. Jakarta: Rajawali Press, 1993.
- Saleh, Ismail. *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*. Jakarta: Depkeh RI, 1988.

- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry to Structures, Incentive and Outcomes*. New York: New York University Press, 1995.
- Scott dan Lubis. *Korupsi Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Seno, Indriyanto Adji. *Humanisme dan Pembaharuan Penegakan Hukum*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Sirajuddin dan Winardi. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers 2016.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1988.
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- Solly, M. Lubis. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Stefanus, Y. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1998.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick and Jackson Limited, 1966.
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981.
- Sujana, Eggi. *Republik Tanpa KPK Koruptor Harus Mati*. Surabaya: JP.Books, 2008.
- Syamsuddin Aziz. *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Syarifudin Ateng. *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih Kuat dan Berwibawa*. Bandung: Tarsito, 1982.
- Tatang, M. Amirin. *Pokok-Pokok Teori Sistem*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Thaib, Dahlan dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2019.

- Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. London: Black Stone Press Ltd, 1997.
- Tushnet, Mark. *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. , Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, 1960.
- Van, Wijk H. D. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Utrecht: Uitgeveru Lemma BV, 1995.
- Wade and Philips G. Godfrey. *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitutional, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*. London: Longmans, 1965.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Wahyono, Padmo. *Ilmu Negara*. Jakarta: Indo Hil. Co, 2003.
- Where, K.C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, 1975.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma, 2002.
- Wijayanto, Ridwan Zachrie. *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1958.

### **Karya Ilmiah**

- Fitriani, Puji. “Dinamika Perubahan Sifat Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi Kurun Waktu 2002-2019 dan Implikasinya.” Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.
- Hadi, Kholiq Rohman. “Penataan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Siyasah Dusturiyah.” Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2020.

- Hakim, Abdul Garuda Nusantara. "KOMNAS HAM: Sub-sistem dalam Sistem Perlindungan HAM." Makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 2004.
- I.G.M, Nurdjana. "Polri dan Penindasan Korupsi." Majalah Sumanasa Wira, Sespim Polri, Jakarta, 1990.
- Indrayana, Denny. "Komisi Negara Independen: Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan, Makalah dalam Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum Penataan State Auxliary Agencies Dalam Sistem Ketatanegaraan" Badan Pembinaan Hukum Nasional, Surabaya, Juni 2007.
- Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Nasional." Jakarta, 2004.
- Mohammad, Teuku Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional." Majalah Prisma, No. 6 Tahun II Desember 1973.
- Nawawi, Barda Arief, "Beberapa Pokok Pemikiran Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi." Makalah disampaikan dalam seminar Sehari tentang Mencari Solusi dan Model-model Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Manipulasi di Lembaga Penegakan Hukum Indonesia, Semarang, 13 Agustus 1977.
- Soedarto. "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum." dalam Majalah Hukum dan Keadilan, No 5 tahun VII, Januari-Februari, 1979.
- Soewoto. "Kedudukan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia." Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.
- Umit, Sonme. "Independent Regulatory Agencies: The World Experince Case and The Turkish Case." Thesis, The Graduate School of Social Sciences of Midle East Technical University, Turkey, 2004.

## Jurnal

- A. Tauda, Gunawan, Theoretical Reconstruction of the Existence of the Indonesian Corruption Eradication Commission and its Comparasion to Other Anti-Corruption Agenciesin Asia, *Jurnal Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 2, (2023).
- Ackerman, M. John, "Independent Accountability Agencies adn Democracy: A New Separation of Power." *Journal Yale University*, Vol. 8, No. 9, May, (2009).

- Ahmad, Nuriyanto Daim. "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 1, Maret, (2019).
- Alamsyah, Bunyamin dan Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2, No.1, Maret, (2013).
- Amir, Said Arjomand, Law Political Reconstruction and Constitutional Politics, *Journal International Sociology*, Vol.18, No.1, Maret, (2003).
- Arifin, Zainal Mochtar. "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 2, Juni (2021).
- Arvin, Mak, Byron Lew. "Does Income Matter In The Happiness-Corruption Relationship." *Journal of Economic Studies*, Vol. 41 No. 3, Mei, (2014).
- Aziz, Machmud. "Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi." (2004).
- Basarah, Ahmad. "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal MMH*, Jilid 43, No. 1, Januari, (2014).
- C. Black, Ryan. "Adding Recess Appointments to the President's Tool Chest of Unilateral Power." *Journal Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 4, (2007).
- Datla and Richard L. Revesz. "Deconstructing Independent Agencies (And Executive Agencies)." *Journal Cornell Law Review*, Vol. 98, No. 4, (2013).
- De Sousa, Louis "Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance." *Journal Crime, Law, and Social Change*, Vol 53, Issue 5, (2010).
- F.C. De Coste. "Political Corruption, Judicial Selection, and the Rule of Law." *Journal Alberta Law Riview*, Vol. 38, (2000).
- Ka'bah, Rifyal. Korupsi di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 37, No. 1, Januari-Maret, (2007).
- Klug, Heinz. "Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Model: With Special Reference to South Africa." *Journal International Sociology*, Vol. 18, No. 1, March, (2003).

- Lay, Conelis. "State Auxiliary." *Jurnal Hukum Jentera*, disi 12 Tahun III April-Juni, (2006).
- Meagher, Patrick. "Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality." *The Journal of Policy Reform*, Vol.8, No.1, (2005).
- Monteiro, Josef M. "Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-42, No. 2, April-Juni, (2012).
- Rohman, Taufiq Hamidah. "Deteksi Fraud: Qua Vadis Pengadilan Internal Pemerintah." *Behavioral Accounting Journal*, Vol. 2, No.1, Juni, (2019).
- S. Yoo, Christopher, Steven G. Calabresi and Anthony J. Colangelo, "The Unitary Executive in the Modern Era 1945-2004." *Journal Iowa Law Review*, Vol. 90, No. 2, (2005).
- S.T, John Quah. "Anti-Corruption Agencies In Four Asian Countries: A Comparative Analysis." *Journal International Public Management Review*, Vol. 8 Issue 2, (2007).
- Slamet, Titon 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, Maret, (2020).
- Sobirin, Asrizal Malian. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap Kedudukan KPK sebagai Lembaga Negara Independen." *Jurnal Legal Perspective*, Vol.01, Issue 02, (2021).
- Soetoorawiro, Koerniatmanto. "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya." *Jurnal Pro Justitia*, No.2 Tahun V, Mei, (1987).
- Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, "The Unitary Executive During the Second-Half Century." *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 26, No. 3, (2003).
- Steven G. Calabresi. "The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution." *Constitutional Commentary*, Vol. 18, No. 1, (2001).
- Steven, G. Calabresi, and Christopher S. Yoo. "The Unitary Executive During the Second-Half Century." *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 26, No. 3, (2003).
- Syaifulloh, Abvianto, "Peran Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi." *Indonesian Journal of Criminal Law (IJoCL)*, Vol. 1, No. 1 Juni, (2019).



Viana, Oly Agustine, dkk. "Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, (2019).

### **Kamus dan Ensiklopedia**

A. Garner, Bryan. *Black's Law Dictionary*. United States of America: Thomson Reuters, 2009.

Ensiklopedia Indonesia, *Ikhtiar Baru van Hoeve dan Elsevier Publishing Project*, Jakarta: 1983.

The Encyclopedia America, Volume 16, Cet. Ke-7. Canada: Grolier Limited, 1977.

W.J.S, Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Bandung: Balai Pustaka, 2006.

Wojowasit, S W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*. Bandung: Hasta, 1980.

### **Internet**

[http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj\\_stjames.html](http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.html). di akses pada 01 Februari 2021.

<http://cegahkorupsi.wg.ugm.ac.id/index.php/fakta-korupsi/2-uncategorised>, di akses 02 Maret 2021.

<http://www-hoover.stanford.edu/publications/epp/95/95b.html>, di akses 03 Maret 2022.

<https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/ekonomi-bisnis/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia>, di akses 01 Februari 2021.

<https://antikorupsi.org/id>, di akses 03 Maret 2022.

<https://antikorupsi.org/id/article/revisi-uu-kpk-sarat-dugaan-konflik-kepentingan>, di akses 03 Maret 2022.

<https://antikorupsi.org/id/article/revisi-uu-kpk-sarat-dugaan-konflik-kepentingan>, di akses 03 Maret 2022.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/26/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-naik-1-poin-jadi-38-pada-2021>, di akses 9 Agustus 2022.

<https://historia.id/ekonomi/articles/voc-bubar-karena-korupsi-PRx71/page/1>, di akses 30 Februari 2021.

<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/136175/banyak-negara-gagal-karena-korupsi>, di akses 2 Maret 2022.

<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/04/08512451/kasus-dprd-kota-malang-korupsi-massal-yang-mengkhawatirkan?page=all>, di akses 3 Maret 2022.

<https://nasional.kontan.co.id/news/mahfud-md-putusan-mk-soal-angket-kpk-bertentangan-dengan-4-sebelumnya>, di akses 03 Maret 2022.

<https://nasional.tempo.co/read/1041699/jk-jangan-korupsi-agar-indonesia-tidak-jadi-negara-gagal/full&view=ok>, di akses 02 Maret 2022.

<https://nasional.tempo.co/read/745357/begini-cara-memperkuat-kpk-menurut-mahfud-md>, di akses 03 Maret 2022.

<https://sains.kompas.com/read/2011/03/29/20033399/gurita-korupsi-dalam-sebuah-novel>, di akses 03 Maret 2022.

<https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5841239/5-penyebab-keruntuhan-voc-apa-betul-utamanya-karena-korupsi>, di akses 06 Desember 2021.

<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/834-mencari-keadilan-pada-peringatan-duatahunovel>, di akses 03 Maret 2022.

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11884>, di akses 03 Maret 2022.

<https://www.uii.ac.id/upaya-pelemahan-kpk-terus-berlanjut>, di akses 3 Maret 2022.

## **Koran**

Koran Kompas, *Balada Penegak Hukum*, 13 Nopember 2009.

Koran Kompas, *Makna Sejuta Dukungan*, 16 Nopember 2009.

Koran Kompas, *Nurani Publik Terusik*, 3 Nopember 2009.

Koran Kompas, *Pelemahan KPK Dilaporkan ke Konferensi UNCAC di Qatar*, 11 Nopember 2009.

Koran Sindo. *Pencegahan dan Penindakan oleh KPK*, 20 Januari 2016.

Koran Kompas, “Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling”, 30 April 2005.

Koran Kompas, “Tak Cukup Pemberantasan Korupsi”, 4 Januari 2022.

