

## PERKEMBANGAN KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: PERSPEKTIF *CONSTITUTIONAL DIALOGUE*

Moh. Rizaldi, Magister Ilmu Hukum Univeristas Padjadjaran, Bandung, Indonesia,  
*moh18003@gmail.unpad.ac.id*  
Ali abdurahman, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung,  
Indonesia, *abdurahman@unpad.ac.id*  
Indra Perwira, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung,  
Indonesia, *perwira78@gmail.com*

### **Abstract**

*The debate over the position of the Corruption Eradication Commission (KPK) in the Indonesian state administration system continues at the level of the political superstructure until now. The difference in the theoretical approach used causes there to be no common perception regarding the position of the KPK. Through the perspective of constitutional dialogue, this paper finds the development of the position of the KPK from an independent institution to a quasi-independent institution. Unfortunately, this perspective has not contributed to the ideal institutional position for the KPK. In the future, it is necessary to restructure the KPK institutions through comprehensive changes to the KPK Law. This paper is a normative legal research that uses a statutory, case, and conceptual approach.*

**Keywords:** *position, KPK, independent.*

### **Intisari**

Perdebatan mengenai kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masing berlangsung di tingkat suparastruktur politik hingga saat ini. Perbedaan pendekatan teori yang digunakan menyebabkan belum ada kesamaan persepsi mengenai kedudukan KPK. Melalui perspektif *constitutional dialogue*, tulisan ini menemukan adanya perkembangan kedudukan KPK dari lembaga independen ke lembaga kuasi independen. Sayangnya, perspektif itu belum memberikan kontribusi terhadap kedudukan kelembagaan yang ideal bagi KPK. Ke depan, perlu dilakukan penataan kelembagaan KPK melalui perubahan UU KPK secara komprehensif. Tulisan ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual.

**Kata Kunci:** kedudukan, KPK, independen.

### **A. Pendahuluan**

Negara adalah sesuatu yang abstrak dan menjadi lebih kongkret ketika digerakan oleh lembaga-lembaga negara.<sup>1</sup> Sehingga tepat jika konstitusi mengatur lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenang yang dimilikinya, cara bekerjanya, termasuk cara mengatasi penyalahgunaan wewenang. Inilah yang disebut Donald L. Horowitz sebagai karakteristik *mechanical* dari konstitusi.<sup>2</sup>

Dalam perkembangannya, lembaga negara dimaksud tidak saja merujuk pada lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan negara yang bersifat fundamental yang

---

<sup>1</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2017, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Depok, Raja Grafindo Persada, hlm. xii.

<sup>2</sup> Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, 2015, *Memahami Konstitusi: Makna & Aktualisasi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. xi-xii

meliputi legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau seringkali disebut sebagai lembaga negara utama (*main state functions, principal state functions*) tetapi juga mencakup lembaga negara yang tidak menjalankan salah satu fungsi kekuasaan negara yang disebut sebagai "*auxiliary state organs*" atau "*auxiliary agencies*".<sup>3</sup>

Jenis lembaga kedua ini juga tersebar dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan lainnya<sup>4</sup> salah satunya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK sebelum perubahan).

Sebelum membentuk KPK, pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden) dituntut terlebih dahulu menyelesaikan pertanyaan fundamental yakni bagaimana kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang hendak dibentuk untuk memberantas korupsi. Apakah lembaga eksekutif atau independen. Aktivitas memilih inilah yang disebut politik hukum oleh Satjipto Rahardjo.<sup>5</sup>

Pada saat politik hukum itu ditetapkan: dibentuk KPK yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi,<sup>6</sup> maka semua pihak, tidak terkecuali Mahkamah Konstitusi (MK), dituntut untuk menegakkannya. Alasannya, karena pembentukan KPK berada di ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yaitu suatu kondisi ketika terdapat rumusan norma undang-undang yang materi norma dimaksud tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga norma undang-undang tersebut tidak dapat dinilai konstitusionalnya, serta norma undang-undang tersebut dapat sewaktu-waktu diubah oleh pembentuk undang-undang.<sup>7</sup>

Dalam kasus ini, MK diharuskan membatasi diri (*restraint*) untuk tidak ikut campur dalam tindakan legislatif itu. Sayangnya, fakta empiris justru menunjukkan sebaliknya. Terdapat sejumlah putusan MK yang mengoreksi independensi KPK dari waktu ke waktu yang menyebabkan perubahan kedudukan KPK. Misalnya, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 secara esensial menyatakan KPK sebagai lembaga independen sebaliknya dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 justru dikatakan lembaga eksekutif. Menariknya, putusan ini ditindaklanjuti pembentuk UU dengan membentuk Undang-Undang 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU 30

---

<sup>3</sup> Lihat Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

<sup>4</sup> Lihat Putusan MK No 005/PUU-I/2003, hlm. 79.

<sup>5</sup> Dalam pandangan Satjipto Rahardjo politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 35.

<sup>6</sup> Lihat Koesiderans Menimbang c UU KPK sebelum perubahan.

<sup>7</sup> Mardian Wibowo, 2019, *Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Konsep dan Kajian Dalam Pembatasan Kebebasan Pembentuk Undang-Undang*, Depok, Rajawali Pers, hlm. 377.

Tahun 2002 (UU KPK sesudah perubahan) dengan mengatakan KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif.

Artikel ini berusaha melihat perkembangan kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perspektif *constitutional dialogue* yang dimaknai sebagai keterlibatan dalam percakapan tentang makna konstusionalitas, para aktor (DPR, Presiden, dan MK), dituntut untuk saling mendengarkan dan belajar dari perspektif masing-masing lembaga negara lain, sehingga kemudian dapat mengarah pada memodifikasi pandangan mereka sendiri.<sup>8</sup> Melalui perspektif ini diharapkan ditemukan konsep ideal kelembagaan KPK.

## **B. Metode**

Tulisan ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, hasil penelitian, dan literatur yang relevan dengan objek penelitian. Melalui pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual, tulisan ini berusaha menganalisis bahan yang terkumpul secara dekritif kualitatif.

## **C. Pembahasan**

### **1. Perkembangan Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Pergulatan Antara Teori Lembaga Independen dan *unitary executive***

Kita pasti bersesuaian pendapat dengan argumentasi bahwa KPK bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang bersifat fundamental melainkan lembaga negara yang menjalankan fungsi pendukung. Tetapi ketika dihadapkan pada pertanyaan jenis lembaga pendukung seperti apa KPK itu tentunya kita akan berlainan pendapat. Inilah yang dihadapi pembentuk UU dan MK ketika berusaha mengkonstruksikan kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Politik hukum sudah ditentukan bahwa KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.<sup>9</sup> Bagi sebagian pihak desain KPK itu sangat bermasalah sehingga menjadikannya objek pengujian di MK dengan argumentasi pertama mengenai dasar hukum pembentukannya. Kedua, frasa "*bersifat*

---

<sup>8</sup> Anne Meuwese & Marnix Snel, "*Constitutional Dialogue: An overview*", Utrecht Law Review, Vol. 9, Issue 2, 2013, hlm. 125. Dalam Muhammad Reza Winata, 2020, *Pengujian Konstusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Depok, Rajawali Pers, hlm. 193.

<sup>9</sup> Pasal 3 UU KPK sebelum perubahan

*independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun*”, menunjukkan bahwa KPK memiliki kekuasaan yang absolut.

Menanggapi tuduhan itu, Pemerintah menerangkan dua hal pertama, pembentukan KPK merujuk ke Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945. Sehingga pembentukan lembaga negara tidak harus berdasarkan konstitusi melainkan juga dari UU. Kedua, kemunculan KPK adalah konsekuensi logis dari tindak pidana korupsi yang dikualifikasi ke dalam *extra ordinary crimes* sehingga penanganannya harus dengan cara-cara luar biasa. Pendapat Pemerintah itu serupa dengan keterangan yang diberikan oleh KPK.

Lantas, bagaimana respons MK terkait permasalahan itu? Melalui Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, MK tidak hanya sependapat dengan argumentasi yang diberikan oleh Pemerintah dan KPK tetapi juga menguatkannya melalui kajian teoritis lembaga negara yang pada intinya menjelaskan bahwa dalam kenyataannya doktrin klasik mengenai *separation of power* yang melembagakan tiga cabang kekuasaan telah berkembang yang ditandai dengan munculnya lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi kuasi seperti KPK. MK juga berpendapat bahwa dasar hukum pembentukan tidak selalu menunjukkan kualifikasi hukum lembaga negara. Sehingga, meskipun KPK tidak di atur atau disebut dalam UUD melainkan UU, keberadaan KPK tidak kalah penting dengan lembaga negara yang disebut dan diatur dalam UUD.

Memperkuat argumentasi itu, MK mengutip konsideran UU KPK sebelum perubahan yang esensinya bersikan dua hal pertama, pemberantasan korupsi belum dilaksanakan secara optimal. Kedua, lembaga yang ada belum berfungsi secara efektif dan efisien. Mendasarkan pada alasan itu, MK berpendirian bahwa pembentukan lembaga seperti KPK dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945.

Ada catatan yang diberikan terkait ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : “Badan–badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang–undang”, bukanlah “pintu masuk” (*entry point*) bagi keberadaan KPK dalam UUD 1945, melainkan sebagai kaidah penunjuk (sekaligus bersifat imperatif / perintah) kepada pembentuk Undang–Undang (*wetgever*) agar badan–badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (seperti KPK, Kejaksaan, dll) diatur dalam Undang–Undang.<sup>10</sup> Selain itu,

---

<sup>10</sup> I Gde Pantja Astawa, Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pokok – pokok Pikiran Untuk Revisi UU No.16/2004 tentang Kejaksaan), Makalah, 2020, hlm. 13.

'badan-badan' dimaksud tidak semata-mata merujuk pada lembaga dilingkungan eksekutif tetapi juga di luar eksekutif.

Selanjutnya, terhadap ketentuan Pasal 3 yang dianggap memunculkan kekuasaan absolut, MK berpendapat bahwa ketentuan itu tidak dapat ditafsirkan lain selain yang terumuskan dalam ketentuan pasal dimaksud, yaitu bahwa independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Penegasan itu penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.

Dari pandangan di atas diperoleh pengetahuan **pertama**, KPK itu adalah lembaga yang sumber pembentukannya berasal di luar UUD sehingga disebut sebagai lembaga tidak langsung (*mittlebare organ*) sebagaimana dikatakan George Jellinek. Akibatnya, keberadaan KPK sangat bergantung pada kehendak dari lembaga-lembaga langsung (*unmittlebare organ*) yang bersumber dari konstitusi (*verfassung*) dalam hal ini pembentuk UU. **Kedua**, kualitas fungsi yang dijalankan KPK bukan kualitas fungsi utama dalam arti fungsi pokok negara sebagaimana dikatakan Saldi Isra<sup>11</sup> melainkan pendukung yakni fungsi pemberantasan korupsi. **Ketiga**, KPK adalah lembaga independen sebab memiliki karakteristik independensi sebagaimana diutarakan Zainal Arifin Mochtar bahwa lembaga independen dibentuk untuk tidak menjadi bagian dari kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah.<sup>12</sup>

Perlu ditegaskan bahwa independensi KPK tidaklah bersifat mutlak (*absolute*) dan tidak terbatas (*unlimited*), akan tetapi dibatasi oleh hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU KPK itu sendiri yakni dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian, kedudukan KPK adalah sebagai lembaga negara pendukung (*auxiliary state organs*) berjenis lembaga independen yang bersifat *ad hoc*.

Permasalahan selanjutnya adalah ketika dikualifikasikan sebagai lembaga independen, apakah artinya KPK luput dari kontrol lembaga lain khususnya lembaga negara utama? Inilah yang berusaha dijawab MK dalam Putusan Nomor

---

<sup>11</sup> Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Depok, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 11.

<sup>12</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*, hlm. 64.

36/PUU-XV/2017. UUD menganugerahi hak angket kepada DPR.<sup>13</sup> Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup> Definisi itu dianggap bermasalah sehingga dijadikan objek gugatan di MK dengan alasan bahwa frasa "*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*" bertentangan dengan UUD 1945 karena perluasan makna oleh DPR yang menempatkan KPK sebagai eksekutif sehingga dapat menjadi objek hak angket.

Dalil itu tentunya dibantah oleh Pemerintah dan DPR. Pemerintah menjelaskan bahwa hak angket sebagai perwujudan prinsip *checks and balances* bertujuan agar DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat mengawasi jalannya Pemerintahan. Hak angket sebagaimana diatur pasal 79 *a quo* tidak dilaksanakan dalam rangka menyelidiki pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam hal ini MA dan MK. Pemerintah juga menegaskan bahwa ruang lingkup angket itu pertama, Pelaksanaan suatu UU. Kedua, kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah menutup argumennya dengan mengatakan bahwa penjelasan pasal 79 *a quo* justru sama sekali tidak memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan hak angket terhadap *quasi governmental agency* atau *non elected agency* seperti KPK, sehingga permasalahannya bukan pada norma melainkan pada pelaksanaan norma.

Respons Pemerintah itu agak berbeda dengan respons yang diberikan DPR yang justru menegaskan bahwa mengenai ketentuan pasal 79 *a quo* tidak mengatur norma yang bersifat limitatif yang membatasi terhadap lembaga tertentu yang melaksanakan UU. Ketentuan itu mengandung makna bahwa lembaga yang melaksanakan UU tidak terbatas pada lembaga eksekutif (Pemerintah), tetapi juga lembaga negara selain eksekutif seperti KPK juga lembaga negara yang melaksanakan UU.

Dari penjelasan di atas jelaslah bahwa baik DPR maupun Pemerintah masih berpendapat bahwa KPK berada di luar eksekutif artinya KPK dimaknai sebagai lembaga independen. Alasan KPK dijadikan objek hak angket DPR bukan karena

---

<sup>13</sup> Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".

<sup>14</sup> Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

kedudukannya itu melainkan karena KPK adalah pelaksana UU. Pelaksana UU disini jelas bukan pelaksana UU dalam arti eksekutif dalam pengertian Montesquieu.

Mencermati dan mempertimbangkan pandangan para pihak itu MK menyatakan bahwa KPK merupakan objek hak angket DPR karena dua alasan pertama, KPK adalah lembaga eksekutif. Kedua, KPK adalah pelaksana UU di bidang penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan korupsi. Jelaslah bahwa alasan kedua sama dengan alasan yang dikemukakan baik oleh DPR maupun Pemerintah. Namun lain halnya dengan alasan pertama MK justru berpendapat berbeda dengan DPR dan Pemerintah ketika menyikapi kedudukan KPK. Selain itu, pendapat MK itu juga merupakan bentuk koreksi terhadap putusan sebelumnya yang menyatakan kedudukan KPK sebagai lembaga independen. Dalam hal ini, MK sedang melakukan praktik *overruling*.<sup>15</sup> Sayangnya, MK tidak menjelaskan alasan perubahan pertimbangannya dalam amar putusan (*ratio decidendi*) sehingga tidak mengherankan jika hakim minoritas berusaha mengingatkan hakim mayoritas tentang putusan MK terdahulu melalui forum pendapat berbeda (*dissenting opinion*).<sup>16</sup>

Sehubung dengan pendapat MK di atas, ada dua pertanyaan yang diajukan pertama apa yang mendasari KPK dikatakan sebagai lembaga eksekutif? Kedua, sudah tepatkah KPK sebagai objek hak angket? Kesimpulan MK yang mengatakan KPK berada di ranah eksekutif disebabkan karena fungsi yang dijalankan KPK adalah fungsi yang berada dalam domain eksekutif yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.

Argumentasi itu ditopang pada dua hal pertama penafsirannya terhadap konsideran menimbang huruf b UU KPK sebelum perubahan dinyatakan: bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. "Lembaga pemerintah" yang dimaksud itu adalah Kepolisian dan Kejaksaan sebab fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, terhadap pelaku tindak pidana korupsi merupakan kewenangan keduanya. Ketidakefektifan kedua lembaga itu menyebabkan kewenangan dimaksud dialihkan ke KPK.

---

<sup>15</sup> Hakikat dan praktik *overruling* adalah pengadilan berbeda pendirian dengan pendirian pengadilan sebelumnya dengan memberikan pendapat yudisial baru menggantikan pendapat yudisial sebelumnya. Lihat Umu Rauta, et.al, *Legitimasi Praktik Overruling di Mahkamah Konstitusi*, Laporan Penelitian, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, Mahkamah Konstitusi, 2018.

<sup>16</sup> Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) merupakan pendapat minoritas yang dituangkan di dalam putusan pengadilan oleh seorang hakim atau lebih terhadap suatu perkara yang diperiksa. Berbeda dengan alasan berbeda (*concurring opinion*) yang hanya memiliki perbedaan alasan namun memiliki kesimpulan pandangan yang sama, pendapat berbeda mengandung perbedaan baik dari sisi alasan maupun kesimpulannya. Pan Mohamad Faiz & Achmad Edi Subiyanto, 2020, *Dissenting opinions: Pendapat Berbeda Hakim Konstitusi Palguna*, Depok, Rajawali Pers, hlm. xxi.

Dalam konstruksi itulah MK lugas menyatakan bahwa KPK berada di ranah eksekutif bersama-sama dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Kedua, MK memperkuat argumentasinya melalui penggunaan hukum asing dengan menyitir pendapat Saskia Lavrijssen yang menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen dari departemen eksekutif akan tetapi sebenarnya "eksekutif".

Uraian di atas memperlihatkan bahwa MK menggunakan perpektif fungsi untuk menilai jenis kedudukan KPK. Padahal ketika menganalisis jenis lembaga, perspektif lainnya tidak dapat dikesampingkan. Apabila dikatakan KPK sebagai lembaga eksekutif maka UU KPK sebelum perubahan seharusnya mengadopsi doktrin *unitary executive* yang mengatakan: Presiden harus memiliki kontrol tunggal atas cabang eksekutif.<sup>17</sup> Sebaliknya, pembentuk UU justru meninggalkan doktrin itu ketika mengkonstruksikan UU KPK. Buktinya tampak pada pengaturan bagaimana pengisian jabatan, pemberhentian, bahkan metode pengambilan keputusan oleh pimpinan KPK pun didesain untuk jauh bahkan nihil dari jangkauan Presiden.

Pendekatan fungsi relevan apabila digunakan untuk membedakan antara lembaga negara utama dengan pendukung sebagaimana diterapkan dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Tetapi ketika menentukan jenis lembaga, perspektif itu tidak memadai untuk digunakan. Misalnya pada perkara *Humphrey's Executor Vs United States* di tahun 1935, *Supreme Court* AS menggunakan pendekatan multiperspektif untuk menguji konstitusionalitas tindakan Presiden Franklin D. Roosevelt yang memberhentikan komisaris William E. Humphrey dari *Federal Trade Commission* (FTC) karena dia merasa bahwa pandangan komisaris tidak sejalan dengan pandangannya sendiri. Dari perkara ini, jelas bahwa Presiden berusaha mengendalikan komisaris. Terhadap perkara tersebut *Supreme Court* melarang tindakan Presiden karena dua hal: pertama, karena *Congress* telah menentukan penyebab pemberhentian; dan kedua, karena *Congress* telah secara ekplisit membentuk FTC sebagai komisi regulasi independen.<sup>18</sup> Tampak bahwa *Supreme Court* berusaha menegakan hukum yang dibentuk *Congress* mengenai FTC yang independen melalui doktrin "*for cause*" yakni pejabat hanya dapat diberhentikan oleh sebab yang ditentukan *Congress*. Dengan begitu, daya jelajah kontrol Presiden tidak menjangkau pemberhentian pejabat (*Removal from office*).

---

<sup>17</sup> David M. Driesen, *The Unitary Executive Theory in Comparative Context* (February 20, 2020).72 Hastings L. J. (1) (2020), hlm. 1.

<sup>18</sup> Charles N. Steele & Jeffrey H. Bowman, "The Constitutionality of Independent Regulatory Agencies Under the Necessary and Proper Clause: The Case of the Federal Election Commission", *Yale Journal On Regulation*, Vol. 4, No. 2, 1987, hlm. 363.

Artinya, untuk melihat kedudukan KPK sebagai lembaga eksekutif atau bukan adalah dengan melihat sejauhmana Presiden dapat mengontrolnya.

Selanjutnya terhadap pertanyaan apakah sudah tepat KPK sebagai objek hak angket DPR? Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis mendukung kesimpulan MK namun argumentasi yang diberikan berbeda. Pertama, penulis meyakini bahwa tidak ada lembaga negara yang luput dari pengawasan terutama lembaga independen, *in casu* KPK, yang salah satu karakteristiknya adalah menjalankan fungsi yang bersifat campuran di mana fungsi itu sesungguhnya mengandung 'cacat bawaan' yang dapat memunculkan tirani sebagaimana diungkapkan James Madison dalam *Federalist* 47:<sup>19</sup>

*"The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny."*

Kedua, diangketnya KPK oleh DPR dapat dibedah melalui teori prinsipal agen yang dikemukakan Brigham Daniels.<sup>20</sup> Teorinya itu meletakkan lembaga negara independen (KPK) sebagai agen yang menerima delegasi tugas dan wewenang yang bersifat khusus (pemberantasan korupsi) dari prinsipal yaitu lembaga negara yang menjalankan fungsi pokok negara (DPR). Dari situ tercipta hubungan hierarki yang menghendaki adanya kontrol.<sup>21</sup> Kontrol berupa hak angket itu tidak boleh dimaknai berdasarkan prinsip *check and balances* yang menghendaki kesetaraan kedudukan<sup>22</sup> melainkan harus dipahami sebagai hubungan yang bersifat hierarki antara prinsipal dengan agen. Sehingga, relevan jika DPR menilai atau mengevaluasi sejauhmana tugas dan wewenang yang diberikannya kepada KPK dijalankan melalui instrumen angket. Lagi pula, hak angket itu merupakan kontrol yang dilakukan secara *ex post* sehingga tidak akan mempengaruhi independensi melainkan meningkatkan akuntabilitas kelembagaan sebagaimana diungkapkan Madalina Busuic.<sup>23</sup> Argumentasi ini linear dengan pendapat MK bahwa:

"Tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai

---

<sup>19</sup> Donald P. Kommers, John E. Finn, dan Gary J. Jacobsohn, 2010, *American Constitutional Law Essays, Cases, and Comparative Notes*, Amerika Serikat, Rowman&Littlefield Publishers, hlm. 105.

<sup>20</sup> Brigham Daniels, *Agency As Principal*, Georgia Law Review, Vol. 48, Issue 2, 2014, hlm. 354.

<sup>21</sup> Ibid. 355-356.

<sup>22</sup> Lihat Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

<sup>23</sup> Madalina Busuic, "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", European Law Journal, Vol. 15, No. 5, 2009, hlm. 12.

sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas "suatu hal" yang menjadi objek penyelidikan".

Selain itu, walaupun MK membenarkan hak angket DPR terhadap KPK, di sisi lain MK juga membatasi tindakan itu terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan). Dalam putusannya, MK tidak menerangkan alasan kenapa tugas dan kewenangan itu dikecualikan padahal dasar argumentasi MK mengatakan bahwa KPK sebagai lembaga eksekutif beranjak dari tugas dan kewenangannya itu. Jika demikian, seharusnya hak angket DPR juga menjangkau tugas dan wewenang itu. Disinilah letak argumentasi MK yang saling bertentangan.

Walaupun begitu, penulis sependapat dengan kesimpulannya yang mengecualikan tugas dan wewenang KPK yang berkaitan dengan yudisial dari jangkauan hak angket DPR. Alasan utama pengecualian itu dikarenakan doktrin sistem peradilan pidana terpadu (*Integrated criminal justice system*) sebagaimana disampaikan Muladi menghendaki sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan struktural, substansial, dan kultural.<sup>24</sup> Dari segi struktural dapat dipastikan bahwa DPR bukan lembaga penegak hukum melainkan lembaga politik sehingga relevan untuk mengecualikan tugas dan wewenang KPK yang berkaitan dengan yudisial dari tindakannya. Lantas lembaga mana yang dapat mengontrolnya? Apabila merujuk pada doktrin itu, maka lembaga yang tepat untuk mengoreksi tindakan KPK adalah pengadilan.

Beranjak dari putusan itulah pembentuk UU mengubah konstruksi KPK melalui UU KPK sesudah perubahan dengan merumuskan: KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>25</sup> Sementara, pada ketentuan lainnya dirumuskan pula: KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.<sup>26</sup> Kedua ketentuan ini menuai banyak kritik dari berbagai pihak dengan argumentasi bahwa masuknya KPK ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif akan melemahkan

---

<sup>24</sup> H. Edi Setiadi & Kristian, 2017, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kencana, hlm. 35-36.

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 3 UU KPK sesudah perubahan.

<sup>26</sup> Pasal 3 UU KPK sesudah perubahan.

independensi kelembagaan KPK yang pada akhirnya akan memengaruhi kerja KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Merespons dalil itu, DPR menyatakan yang pada esensinya pertama independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Penempatan KPK pada rumpun eksekutif tidak akan menimbulkan gangguan terhadap independensi dan kebebasan dari pengaruh manapun bagi KPK dan KPK tetap dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi. Kedua, Penyebutan KPK sebagai lembaga negara memang didasari pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menyebutkan KPK berada di ranah eksekutif didasarkan pada pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintahan yang masuk dalam ranah eksekutif.

Dalam penjelasan Pemerintah ditempatkannya KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif, menandakan bahwa secara ketatanegaraan KPK satu kesatuan dalam sistem pemerintahan. Tujuan ditempatkannya KPK dalam sistem 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 1945.

Pemerintah menegaskan argumentasinya bahwa Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 bersumber pada ketentuan UUD Tahun 1945 diantaranya: a) Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 merupakan sumber tugas dan kewenangan KPK dalam melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai salah satu tindakan pemerintah "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". b) Ketentuan Pasal 30 ayat (4) UUD Tahun 1945 merupakan sumber Kewenangan KPK sebagai penegak hukum bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum".

Beranjak dari argumentasi yang diberikan para pihak, MK pun memutuskan ketentuan Pasal 1 angka 3 inkonstitusional secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "KPK adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun". Perubahan ini didasarkan karena tidak ada kehorensi diantara ketentuan itu sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Selain itu, MK juga menyatakan bahwa penegasan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif dalam Pasal 3 UU KPK sesudah perubahan, tidak menyebabkan pelaksanaan tugas dan wewenang KPK menjadi terganggu independensinya karena KPK tidak bertanggung jawab kepada pemegang kekuasaan eksekutif dan itu merupakan karakter dari keberadaan lembaga negara yang independen, yang tidak memiliki relasi apapun dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dengan pemegang kekuasaan manapun.

Setelah mencermati paparan di atas ditemukan fakta bahwa ketiga lembaga itu mempunyai kesamaan persepsi untuk meletakkan KPK ke dalam cabang kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal itu disebabkan karena dua hal **pertama**, objek pengamatan tersentralisasi pada ketentuan Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 akibatnya ketentuan pada pasal lainnya yang berbicara mengenai atribut independensi tidak dipertimbangkan bahkan luput dari analisis. **Kedua**, argumentasi yang diberikan didasarkan pada penggunaan teori maupun doktrin yang kurang memadai.

Sehingga, apabila mengikuti cara pandangan demikian, secara ekstrem penulis mengatakan bahwa selain dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK tidak boleh independen sebab KPK adalah lembaga eksekutif. Sebagai lembaga eksekutif, KPK harus mempunyai relasi dengan Presiden karena Presiden adalah kepala pemerintahan (*chief of executive*). KPK harus berada dalam kontrol penuh Presiden kecuali dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Sayangnya, ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU KPK sesudah perubahan justru masih mempertahankan ketentuan-ketentuan yang lama seperti pengisian, pemberhentian pimpinan KPK jauh dari kontrol Presiden. Walaupun demikian, status pegawai KPK sudah dialihkan ke aparatur sipil negara artinya mereka berada dalam jangkauan Presiden. Berangkat dari argumentasi itu, penulis menilai bahwa saat ini kedudukan KPK sebagai lembaga negara pendukung berjenis kuasi lembaga independen sebagaimana dikatakan Kennet F. Warren yaitu jenis lembaga yang memiliki karakter independen dan eksekutif secara bersamaan.<sup>27</sup>

## **2. Kontribusi *Constitutional Dialogue* dalam Perkembangan Kedudukan KPK**

Teori lembaga negara independen dan *unitary executive* adalah dua teori yang berada dalam dua rentang spektrum berbeda. Jika teori lembaga negara

---

<sup>27</sup> Kenneth F. Warren, 2011, *Administrative Law In Political System*, Amerika Serikat, Westview Press, hlm. 11.

independen menghendaki sebuah lembaga berada di luar cabang kekuasaan negara maka teori *unitary executive* justru menghendaki lembaga negara berada dalam kekuasaan eksekutif. Kedua teori ini baik secara eksplisit maupun implisit muncul dalam dialog konstitusional yang terjadi di antara DPR, Presiden, dan MK baik dalam pembentukan maupun pengujian UU. Pertama, dialog konstitusional antara DPR dengan Presiden dalam pembentukan UU KPK sebelum perubahan. Di Amerika Serikat interaksi antara *Congress* dengan Presiden tidak terjadi dalam pembentukan UU karena konstitusinya telah menyerahkan seluruh kekuasaan legislatif hanya pada *Congress*. Dalam konteks itu, pembentukan lembaga cenderung dibuat independen dari Presiden sehingga tidak mengherankan jika lembaga independen seringkali disebut "*arms of Congress*".<sup>28</sup>

Desain itu ditemukan juga di Indonesia. Walaupun Presiden terlibat dalam agenda legislatif, namun KPK justru dikonstruksikan jauh dari jangkauan Presiden sehingga membuatnya independen. Salah satu bukti dominasi DPR terhadap Presiden dapat diketahui dari ketentuan yang menyatakan bahwa komisioner KPK dipilih oleh DPR. Ada dua alasan utama mengapa itu terjadi, pertama, reaksi terhadap dominasi Presiden di masa lalu dalam pengisian maupun pemberhentian pejabat sehingga lembaga-lembaga itu dapat dengan mudah untuk dikendalikan. Kedua, kesadaran akan ketidakmampuan pemerintah dalam memberantas korupsi. Kedua alasan itulah yang menghendaki DPR dan Presiden berkompromi untuk membentuk KPK yang independen. Menariknya, walaupun dikatakan sebagai "*arm of congress*" sebagaimana lembaga independen di Amerika Serikat, namun dalam kenyataannya, baik DPR dan KPK, keduanya seringkali terlibat konflik yang membuat hubungan mereka tidak harmonis.

Kedua, ketika melakukan pengujian UU KPK, ada tiga bahkan lebih lembaga yang terlibat dalam dialog konstitusional. Mereka adalah MK, DPR, Presiden (pemerintah), dan pihak terkait dalam hal ini KPK. Walaupun pengaturan mengenai KPK berada di ranah kebijakan hukum terbuka dari pembentuk UU, namun dalam kenyataannya MK berperan penting menentukan kedudukan KPK. Hal itu tampak pada putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 dimana MK berpendapat bahwa KPK berada di ranah eksekutif. Padahal baik DPR maupun Presiden dalam penjelasannya justru mengargumentasikan bahwa KPK adalah lembaga di luar eksekutif.

Dari dialog-dialog yang terjadi ada hal yang perlu diwaspadai yaitu bagaimana lembaga-lembaga itu saling mempengaruhi satu sama lain, sehingga

---

<sup>28</sup> Paul R Verkuil, "*The Purpose And Limits Of Independent Agencies*", Duke Law Journal, Vol. 1988, No. 257, 1998, hlm. 259.

membuat mereka memodifikasi pendapatnya di masa depan. Misalnya MK yang mengubah pendiriannya dari putusan sebelumnya yang tidak disertai dengan penjelasan mengapa pendiriannya harus diubah. Di pihak lain, DPR dan Presiden justru patuh terhadap putusan MK dan menindaklanjutinya dalam pembentukan UU KPK sesudah perubahan<sup>29</sup> yang mengakomodir pandangan MK dengan menyatakan bahwa KPK adalah lembaga eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Namun sayangnya, tindak lanjut itu tidak dibarengi dengan perubahan fundamental lainnya yang menunjukan KPK sebagai lembaga eksekutif di mana Presiden seharusnya mempunyai kontrol penuh atas KPK selain dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

#### **D. Penutup**

Tidak dapat disangkal, dialog konstitusional yang terjadi di antara DPR, Presiden, dan MK memberikan pengaruh terhadap perkembangan kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari lembaga independen menjadi kuasi lembaga independen. Sayangnya, dialog konstitusional belum memberikan kontribusi terhadap desain ideal kelembagaan KPK. Adopsi teori lembaga negara independen maupun *unitary executive* dilakukan secara "*cherry picking*" tanpa memikirkan implikasi konstitusionalnya. Untuk itu ke depan perlu dilakukan perubahan UU KPK secara komprehensif dengan menyesuaikan pada pendekatan teori yang memadai agar diperoleh desain kelembagaan KPK yang solid.

#### **E. Daftar Pustaka**

- Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, 2015, *Memahami Konstitusi: Makna & Aktualisasi*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Brigham Daniels, *Agency As Principal*, Georgia Law Review, Vol. 48, Issue 2, 2014.
- Charles N. Steele & Jeffrey H. Bowman, "The Constitutionality of Independent Regulatory Agencies Under the Necessary and Proper Clause: The Case of the Federal Election Commission", Yale Journal On Regulation, Vol. 4, No. 2, 1987.
- David M. Driesen, *The Unitary Executive Theory in Comparative Context*, Hastings L. J., vol. 1, 2020.
- Donald P. Kommers, John E. Finn, dan Gary J. Jacobsohn, 2010, *American Constitutional Law Essays, Cases, and Comparative Notes*, Amerika Serikat, Rowman&Littlefield Publishers.

---

<sup>29</sup> Lihat penjelasan UU KPK sesudah perubahan.

- H. Edi Setiadi & Kristian, 2017, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kencana.
- Kenneth F. Warren, 2011, *Administrative Law In Political System*, Amerika Serikat, Westview Press.
- M. Ali Safa'at, *et.al.*, 2019, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Edisi Revisi), Jakarta, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Madalina Busuioc, "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", *European Law Journal*, Vol. 15, No.5, 2009.
- Mardian Wibowo, 2019, *Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Konsep dan Kajian Dalam Pembatasan Kebebasan Pembentuk Undang-Undang*, Depok, Rajawali Pers.
- Muhammad Reza Winata, 2020, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Depok, Rajawali Pers.
- Pan Mohamad Faiz & Achmad Edi Subiyanto, 2020, *Dissenting opinions: Pendapat Berbeda Hakim Konstitusi Palguna*, Depok, Rajawali Pers.
- Paul R Verkuil, "The Purpose And Limits Of Independent Agencies", *Duke Law Journal*, Vol. 1988, No. 257, 1998.
- Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Depok, PT RajaGrafindo Persada.
- Umbu Rauta, *et.al.*, *Legitimasi Praktik Overruling di Mahkamah Konstitusi*, Laporan Penelitian, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, Mahkamah Konstitusi, 2018.
- Zainal Arifin Mochtar, 2017, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Depok, Raja Grafindo Persada.