



DAMPAK INDEPENDENSI DAN PRODUK PERATURAN HUKUM KPK ATAS DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019

Priskila Fransisca Haryono^{✉1}, Elisabeth Yulia Rana Sinta Dewi², Louisa De Marrilac
Arianto³

^{1,2,3}Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika

Email: priskila.haryono@student.ukdc.ac.id, elisabeth.dewi@student.ukdc.ac.id
louisa.arianto@student.ukdc.ac.id

Naskah diterima: 22 April 2021; revisi: 20 Mei 2021; disetujui: 9 Juni 2021



ABSTRACT

Indonesia's Corruption Eradication Commission is a Auxiliary State's Organ that was born to help Main State's Organ in trias politica by Montesquie: the executive, the legislative and the judicial. KPK is independent, KPK's independency is a delegation authority from 1945 Constitution of the Republic Indonesia. But, after the legitimate of Undang Undang No. 19 Tahun 2019 KPK entered into the executive clumps. In carrying out its duties, KPK released several legal products. The external legal products that released by the Main State's Organ and the internal legal products that released by KPK itself. The existence of internal legal products of KPK are recognized and has permanent and binding legal force.

Keywords: *KPK, Independency, KPK's Legal Products, Auxiliary*

✉ Alamat korespondensi:
Universitas Katolik Darma Cendika
E-mail: priskila.haryono@student.ukdc.ac.id

PENDAHULUAN

Perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan "secara biasa", tetapi dituntut cara-cara yang "luar biasa" (*extra-ordinary enforcement*).¹ Pemberantasan korupsi yang luar biasa dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga khusus yaitu, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 2 TAP MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, Nepotisme.

Pada tahun 2002, di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri diundangkanlah Undang Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merupakan dasar hukum berdirinya KPK. KPK sebagai lembaga independen termaktub pada pasal-pasal yang ada di dalam Undang Undang itu sendiri.

Konsep *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquie menghendaki agar kekuasaan di dalam suatu negara tidak terpusat dalam suatu badan (lembaga) saja melainkan harus dibagi supaya hak asasi warga negara dapat terlindungi.² Pemisahan kekuasaan menurut *Trias Politica* adalah: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut Jimly Asshiddiqie seperti dikutip oleh Sirajuddin dan Winardi, seiring dengan perkembangan zaman konsep ini tidak lagi sesuai dan dalam kenyataan dewasa ini tidak mungkin antara cabang kekuasaan tidak bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balance*.³

Peraturan perundang-undangan tentang KPK ini masuk pada ranah Undang-Undang formal, yang artinya disini ialah lembaga KPK ini berdiri karena adanya keperluan untuk sebuah kepentingan formalitas negara yang tetap berdasarkan pada norma fundamental negara Indonesia. Selain mendasarkan pada teori Hans Kelsen, Peraturan Perundang-undangan KPK ini juga sesuai dengan ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan di negara Indonesia, yang telah tertuang dalam Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang. Tata urutan perundangan tersebut dimulai dari organ yang paling utama atau organ terpenting, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.⁴

Status KPK di dalam Undang Undang No. 30 Tahun 2002 yang merupakan bagian dalam hierarki peraturan perundang-undangan berbentuk sebuah lembaga yang independen. KPK memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, yang mana dalam kewenangan yang dimiliki, dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional, serta berkesinambungan. Selain kewenangan tersebut, KPK juga memiliki hak dalam membuat peraturan sendiri, dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD NRI 1945 memiliki kedudukan tertinggi, yang mana peraturan-peraturan dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945 sendiri. Sedangkan, peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga independen tidak masuk dalam hierarki seperti yang diatur di Pasal 7 Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan yang dikeluarkan oleh KPK tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, hal ini diatur dalam Pasal 8 Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika ditelaah lebih rinci lagi, peraturan

¹ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 16.

² Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), hlm 36-37.

³ Ibid.

⁴ Victor Imanuel W.Nalle, *Ilmu Perundang-Undang* (Yogyakarta: Suluh Media, 2017), hlm.30.

yang dikeluarkan oleh KPK merupakan salah satu produk hukum, yang mencerminkan independensi yang dimiliki oleh KPK.

KPK adalah salah satu contoh dari program reformasi hukum. Apabila penyidikan dan penuntutan dihilangkan dan dikembalikan kepada polisi dan jaksa justru maka itu menjadi cara melumpuhkan KPK, KPK akan mengalami kelumpuhan. Kebijakan ini menjadi solusi bagi persoalan korupsi yang menyandera Kejaksaan dan Kepolisian serta pengadilan. Mendorong kebebasan pers serta pengawasan oleh *civil society* adalah contoh lain dari strategi meningkatkan akuntabilitas itu.

Pengesahan Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengakibatkan terjadi pro dan kontra dalam masyarakat antara lain permasalahan mengenai: independensi KPK terancam, penyadapan dipersulit dan dibatasi, pembentukan dewan pengawas yang dipilih oleh DPR, sumber penyidik dan penyidik dibatasi, penuntutan perkara korupsi harus berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung, perkara yang mendapat perhatian masyarakat tidak lagi menjadi kriteria, kewenangan pengambilalihan perkara di penuntutan dihilangkan, KPK berwenang menghentikan penyidikan dan penuntutan serta kewenangan KPK untuk mengelola pelaporan dan pemeriksaan LHKPN dipangkas.⁵

Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menimbulkan berbagai reaksi kecaman oleh masyarakat bahkan terjadi aksi demo di beberapa wilayah Indonesia yang menuntut pembatalan dan menuntut Presiden segera mengeluarkan Perpu karena diundangkannya revisi Undang Undang ini dinilai melemahkan KPK dalam memberantas korupsi. Oleh karena beragam permasalahan seperti yang telah dipaparkan diatas, penulis hendak meneliti:

1. Bagaimana dampak kedudukan KPK sebagai lembaga independen setelah diundangkannya Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana kedudukan produk hukum KPK dalam hierarki peraturan perundang-undangan?

METODE

Penelitian yang dilakukan termasuk penelitian secara yuridis normatif, yang merupakan penelitian kepustakaan berupa kegiatan menelaah dan mengkaji berbagai bahan hukum sekunder dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Penelitian menggunakan pendekatan perundangundangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan terkait lembaga negara, produk hukum, serta peraturan kebijakan dari KPK. Setelah mengumpulkan dan mempelajari bahan hukum terkait, dilakukan analisa mendalam terhadap bahan hukum tersebut. Analisa data dilakukan dengan teknik kualitatif dengan menganalisa secara kritis substansi dari bahan hukum sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi

Sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia bertujuan untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan yang ada agar tidak terjadi kesewenangan serta untuk menghindari pemusatan kekuasaan. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi dan menjamin hak asasi warga negara, yang turut serta merupakan amanat UUD NRI 1945 yang tertuang di dalam pembukaan alinea ke-IV yang berbunyi "Melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan

⁵ Berita KPK, 10 Persoalan di draft RUU KPK, 2019.

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Indonesia dalam sistem pemerintahannya membagi kekuasaan secara vertikal dan secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan berdasarkan tingkatannya misalnya: antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal merupakan pembagian kekuasaan yang lebih menitikberatkan pada perbedaan fungsi pemerintahan, secara implisit dalam UUD NRI 1945 Indonesia menganut konsep *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, yaitu pembagian kekuasaan:⁶

- a. Legislatif
Kekuasaan membuat Undang Undang yang terletak pada suatu badan khusus.
- b. Eksekutif
Kekuasaan untuk melaksanakan Undang Undang dan terletak pada kepala negara.
- c. Yudikatif
Kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan Undang Undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya.

Dikutip oleh Zainal Arifin Mochtar, dalam teorinya Montesquieu menganut paradigma pemisahan kekuasaan secara absolut, bahwa terdapat pemisahan kekuasaan secara mutlak antara cabang kekuasaan satu dengan yang lain. Masing-masing cabang tidak dapat mencampuri, ataupun mengawasi satu sama lain. Dijelaskan bilamana terdapat dua atau tiga kekuasaan dipegang oleh tangan yang sama maka lahirlah tirani, oleh karena hal tersebut masing-masing kekuasaan harus menjaga independensinya atau dengan kata lain berjalan secara otonom dan independen.⁷

Dikutip oleh Sirajuddin dan Winardi, Jimly Asshididdiqie menyatakan bahwa konsep *trias politica* tidak lagi relevan. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan konsep *checks and balances*.⁸ Tujuan *checks and balances* adalah untuk memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenang-wenangan lembaga negara, *checks and balances* mengakibatkan cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan lembaga cabang kekuasaan lain untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang secara efektif.

Dengan adanya sistem *checks and balances* mengakibatkan kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara yang menduduki jabatan di dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁹

Perkembangan dan perubahan situasi sosial-budaya politik dan ekonomi yang bersingungan dengan modernitas dan globalisme mengakibatkan desakan akan transparansi dan akuntabilitas pada sistem pemerintahan, diharapkan dengan terlaksananya *good governance* peran negara lebih responsif terhadap aspirasi dan tuntutan masyarakat. Menurut Sri Soemantri yang dikutip oleh Ahmad Basarah, akibat tujuan negara dewasa ini yang semakin kompleks

⁶ Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, Tri Mulyani, *Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Studi Komparatif atas UUD tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya Vol. 18 No. 2 Desember 2016, hlm 333-334.

⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm 21.

⁸ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), hlm 37.

⁹ Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2 Desember 2013, hlm 219.

maka untuk mencapai tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai oleh lembaga utama (*Main State's Organ*), tetapi diperlukan pula lembaga-lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*).¹⁰

Menurut Gunawan A. Tauda saat ini sedikitnya terdapat lima belas Lembaga negara independent, yang merupakan bagian dari Lembaga negara penunjang (*Auxiliary State's Organ*) keseluruhan lembaga-lembaga negara ini adalah:

1. Komisi Yudisial (KY)
2. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
4. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)
5. Komisi Pengawas Persaingan Usaha
6. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)
7. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
8. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
9. Komisi Perlindungan Anak (KPA)
10. Dewan Pers
11. Dewan Pendidikan
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
13. Komisis Informasi
14. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
15. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dasar pembentukan Lembaga negara independen baik secara konseptual maupun normatif dapat digolongkan ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ/constitutionally entrusted power*).
2. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*legislatively entrusted power*), yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang (a) memiliki *constitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi guna mewujudkan *democratische rechtsstaat*) dan (b) yang tidak.
3. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah Undang Undang (*presidential policy*).¹¹

Dasar hukum pembentukan KPK belum diatur dalam UUD NRI 1945, melainkan diatur dalam Undang Undang. Namun pengaturan hal ini terkait erat dengan delegasi pengaturan yang terdapat dalam pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang Undang." Dasar pembentukan KPK adalah Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang juga merupakan pendelegasian dari pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945.

Namun setelah diundangkannya Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berikut terdapat beberapa pasal yang dipermasalahkan dan terjadi kontra di dalam masyarakat:

No	Undang Undang No. 30 Tahun 2002	Undang Undang No. 19 Tahun 2019
1.	Pasal 3 "Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan	Pasal 3 "Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif

¹⁰ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, MMH Jilid 43 No. 1 Januari 2014, hlm 6.

¹¹ Adri Fernando Roleh, *Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Lex Privatum Vol. V No. 10 Desember 2017, hlm 77.

	wewenangannya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”	yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangannya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”
2.	Pasal 12 ayat (1) huruf a “melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.”	Pasal 12B ayat (1) “Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat izin tertulis dari Dewan Pengawas.” ayat (4) “Dalam hal Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3). Penyadapan dilakukan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak izin tertulis diterima dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama.”
3.	Pasal 24 ayat (2) “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf c adalah warga negara Indonesia yang karena keahliannya diangkat sebagai pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi.”	Pasal 24 ayat (2) “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
4.	Tidak ada Dewan Pengawas pada Undang Undang No. 30 Tahun 2002	Pasal 37A ayat (1) “Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf a.” Pasal 37B ayat (1) huruf b “Memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan dan/atau penyitaan.”
5.	Pasal 43 ayat (1) “Penyelidik adalah penyelidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.”	Pasal 43 ayat (1) “Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi.”
6.	Pasal 45 ayat (1) “Penyidik adalah penyidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.”	Pasal 45 ayat (1) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang Undang dan penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi.”
7.	Pasal 11 huruf b “Mendapat Perhatian yang meresahkan masyarakat.”	Dihapuskan
8.	Pasal 40 “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah	Pasal 40 ayat (1) “Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan

penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”	penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.”
---	--

Independensi KPK termaktub di dalam Undang Undang yang melahirkan lembaga tersebut. Di dalam Pasal 3 Undang Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.” Sedangkan di dalam Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat perubahan yang menyatakan “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Kebudayaan lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*) tidak berada pada cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang yudikatif. Kedudukannya sebagai lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*), bahkan menjalankan fungsi campuran, oleh karena hal tersebut lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*) ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau quasi independen. Terhadap status lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan menurut Dede Mariana yang dikutip oleh Marinda Risang Ayu, yaitu:¹²

1. Dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam Undang Undang tentang Komisi tersebut.
2. Presiden dibatasi untuk secara tidak bebas memutuskan pemberhentian pimpinan komisi.
3. Kepemimpinan yang kolektif
4. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
5. Masa jabatan pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.

Berdasarkan kriteria independensi yang dikemukakan di atas KPK tetap merupakan Lembaga independen karena memenuhi seluruh kriteria mengenai Lembaga independen yang dipersyaratkan. Namun, frasa “dalam rumpun kekuasaan eksekutif” menimbulkan kerancuan dalam hal independensi KPK, karena lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*) tidak berada pada cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang yudikatif kedudukan lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*) bahkan menjalankan fungsi campuran.

Pada pelaksanaannya KPK dianggap tidak lagi independen karena terdapat Dewan Pengawas yang membatasi kinerja KPK, hal ini dapat dilihat melalui pembatasan dalam hal penyadapan yang memerlukan izin tertulis dari dewan pengawas, serta jangka waktu penyadapan hanya untuk 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama, pada kasus korupsi prosesnya yang dilakukan secara tertutup memerlukan waktu penyadapan yang lama dengan persiapan yang matang oleh karena aturan ini dianggap tidak melihat kecanggihan dan kerumitan kasus korupsi. Selain izin penyadapan Dewan Pengawas juga berhak dalam memberikan izin terhadap penggeledahan dan/atau penyitaan.

Pegawai KPK masuk dalam kategori ASN (Pasal 24 ayat (2) Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) hal ini berisiko terhadap independensi pegawai yang menangani kasus korupsi di instansi pemerintahan. Serta penyidik dan penyelidik yang harus berasal dari Kepolisian, Kejaksaan, maupun PPNS hal ini bertentangan dengan Putusan MK No. 109/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa KPK dapat merekrut penyidik dan penyelidik baik

¹² Miranda Risang Ayu, *Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi Vol. I, No. 1, November 2009, hlm. 57.

dari institusi lain ataupun merekrut sendiri (Pasal 45 ayat (1) Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Perkara yang mendapat perhatian masyarakat dihapuskan (Pasal 11 huruf b Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), selain itu KPK dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun. Hal ini merupakan anomali dalam sistem hukum pidana yang mengatur bahwa suatu proses penyidikan dan penuntutan harus dihentikan selama jangka waktu tertentu penyidikan atau penuntutannya belum selesai, karena tingkat kesulitan satu perkara dengan perkara lainnya bermacam-macam sehingga mungkin membutuhkan waktu lebih dari dua tahun untuk menanganinya.

Produk Hukum KPK

Setiap lembaga-lembaga negara Indonesia dapat mengeluarkan produk hukum. KPK sebagai lembaga independen dalam suatu rumpun eksekutif juga dapat mengeluarkan sebuah produk hukum. Produk hukum KPK kami bagi menjadi dua, yaitu produk hukum eksternal dan produk hukum internal. Produk hukum eksternal adalah produk hukum yang menjadi dasar bagi KPK dan dibentuk oleh lembaga eksekutif, legislatif dan atau yudikatif, sedangkan produk hukum internal adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh KPK sendiri.

Kedudukan produk hukum eksternal sesuai dengan ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan di negara Indonesia, yang telah tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Tata urutan perundangan tersebut dimulai dari organ yang paling utama atau organ terpenting, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.¹³

Produk hukum eksternal KPK:

1. Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisis Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Undang Undang No. 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang Undang.
3. Undang Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
4. Undang Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
5. Undang Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
6. Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
7. Undang Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
8. Undang Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
9. Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia KPK.
10. Undang Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
11. Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2005 tentang Manajemen Sumber Daya Manusia KPK.
12. Undang Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

12 produk eksternal tersebut dikeluarkan oleh lembaga bukan KPK tapi didalamnya berisi ketentuan-ketentuan dalam pemberlakuan dan bagaimana status, kewenangan serta

¹³ Victor Imanuel W.Nalle, Op.Cit , hlm.30.

berjalannya lembaga KPK, 12 peraturan tersebut saling melengkapi dan juga ada beberapa yang mengubah status KPK seperti Undang-undang nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 30 tahun 2002.

Produk hukum internal KPK yang berisi beberapa Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi:

1. PER-03 Tahun 2018
2. PER-08 Tahun 2017
3. PER-10 Tahun 2016
4. PER-07 Tahun 2016
5. PER-06 Tahun 2015
6. PER-04 Tahun 2015
7. PER-01 Tahun 2015
8. PER-03 Tahun 2014
9. PER-01 Tahun 2014
10. PER-08 Tahun 2013
11. PER-07 Tahun 2013
12. PER-06 Tahun 2012
13. PER-02 Tahun 2012

13 produk hukum KPK yang berupa peraturan KPK, mengatur terkait internal KPK. Bagaimana pengaturan-pengaturan yang dianut oleh organ-organ dalam KPK, apa yang harus dan boleh atau tidaknya dilakukan oleh KPK serta sanksi dari perbuatan yang dilanggar (etik) KPK sendiri.

Kedudukan Produk Hukum KPK dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mana tata urutan dari tertinggi ke terendah ialah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

KPK termasuk dalam kategori hierarki tata peraturan perundang-undangan yang ketiga, yaitu Undang-Undang. Lembaga KPK diatur didalam undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, namun seiring berjalannya waktu, dilakukan perubahan terhadap beberapa pasal dalam undang-undang tersebut dan undang-undang KPK yang terbaru, undang-undang nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sudah resmi diundangkan sejak pertengahan bulan Oktober 2019. Beberapa pasal yang diubah mengakibatkan banyak perubahan yang terjadi pada lembaga KPK, termasuk produk hukum yang dikeluarkan oleh KPK sendiri.

Produk hukum dari lembaga independen diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum tetap, sesuai yang tercantum dalam Pasal 8 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

"(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah

Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) *Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*"

Menurut undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK ialah lembaga independen yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya bebas dari kekuasaan manapun. Sehingga, KPK dalam menjalankan kewenangannya juga dapat mengeluarkan beberapa produk hukum dalam menunjang terlaksana tugas dan wewenangnya. Salah satu penunjang produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh KPK ialah Peraturan KPK sendiri. Peraturan yang dikeluarkan oleh KPK diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat seperti yang diatur dalam Pasal 8 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal ini berbeda dengan peraturan kebijakan.

Pengertian peraturan kebijakan di Indonesia tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan. Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan pengertian yang komprehensif tentang peraturan kebijakan.¹⁴

P.J.P. Tak, sebagaimana dikutip Ridwan H. R., mendefinisikan peraturan kebijakan sebagai peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya. Pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar hukum yang tegas dalam undang-undang dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Pembuatan peraturan tersebut tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang tetapi pada wewenang pemerintahan.¹⁵

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. Menurut Philipus M. Hadjon "pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)". dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya di Indonesia, peraturan kebijakan dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti:

- a. Surat edaran, contoh: Surat Edaran Bank Indonesia;
- b. Surat perintah atau instruksi, contoh: Instruksi Presiden;
- c. Pedoman Kerja atau Manual;
- d. Petunjuk Pelaksanaan (*Juklak*);
- e. Petunjuk Teknis (*Juknis*);
- f. Buku Panduan atau *guidei(guidance)*;
- g. Kerangka Acuan atau *Term of Reference (TOR)*;
- h. Desain Kerja atau Desain Proyek (*Project Design*).

Van der Vlies kemudian membagi peraturan kebijakan di Belanda, pada praktiknya, ke dalam dua kategori, yaitu:

- a. Peraturan kebijakan karena kewenangan membuat *beschikking* yang timbul karena kewenangan menteri, dari suatu undang-undang, untuk membentuk *beschikking*. Namun, undang-undang tidak merinci norma-norma apa saja yang perlu diperhatikan oleh menteri dalam membuat suatu keputusan. Oleh karena itu, seseorang tidak dapat

¹⁴ *Ibid*, hlm 137.

¹⁵ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm 184.

mengetahui dari Undang- Undang tersebut dalam hal apa ia mempunyai atau tidak mempunyai hak atas keputusan yang diinginkannya sehingga ia berada dalam ketidakpastian hukum.

- b. Peraturan kebijakan karena kewenangan membuat keputusan lainnya, yang pada umumnya terkait dengan kewenangan yang timbul dari Undang-Undang tentang anggaran negara. Peraturan kebijakan ini timbul karena kondisi-kondisi dalam konteks penggunaan dana anggaran negara memerlukan peraturan kebijakan untuk memudahkan pengelolaan dana tersebut.¹⁶

Secara teoretis, ilmu hukum administrasi mengenal konsep peraturan kebijakan sebagai produk hukum dari diskresi. Namun peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan sehingga implikasi mengikatnya tidak sama dengan peraturan perundang-undangan. Namun pada praktiknya, kekuatan mengikat peraturan kebijakan sebenarnya telah mengalami perluasan. Peraturan kebijakan, menurut Bagir Manan, tidak secara langsung mengikat secara hukum walaupun tetap mengandung relevansi hukum. Kekuatan mengikatnya hanya bagi badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Meskipun ketentuan dalam peraturan kebijakan biasanya akan menyangkut masyarakat umum secara tidak langsung.¹⁷

Dalam undang-undang nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK digolongkan sebagai Aparatur Sipil Negara dalam rumpun Eksekutif sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat 2. Sehingga, hal ini akan berdampak besar bagi produk hukum yang akan dikeluarkan KPK. KPK dapat mengeluarkan produk hukum baik berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ataupun sebuah diskresi. KPK dapat mengeluarkan *beschikking* dan *regelling*. Salah satu produk hukum KPK yang dikeluarkan berupa peraturan dapat menjadi sebuah peraturan kebijakan sebagai peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya. Hal ini menyebabkan peraturan KPK yang awalnya dibuat untuk internal KPK sendiri dapat menjadi peraturan bagi siapa saja yang tercantum dalam sebuah peraturan tersebut.

SIMPULAN

Indonesia menganut sistem pembagian "*Trias Politica*" yang mana negara dalam menjalankan kewenangannya membagi kekuasaan yang dimiliki menjadi 3 fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, fungsi yudikatif. Pembagian kekuasaan ini bertujuan agar tidak terjadi pemusatan pada satu kekuasaan saja, hal ini juga diimbangi dengan sistem *checks and balances* yang bertujuan dalam memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenang-wenangan yang dimiliki oleh lembaga negara secara efektif. Selain 3 fungsi utama tersebut, terdapat lembaga-lembaga penunjang agar 3 fungsi organ tersebut dapat berjalan dengan lancar, lembaga penunjang ini disebut sebagai *Auxiliary State's Organ*.

KPK merupakan salah satu *Auxiliary State's Organ* yang dalam menjalankan dan melaksanakan kewenangannya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-undang nomor 30 tahun 2002. Namun sejak diundangkannya Undang-undang nomor 19 tahun 2019 status dari lembaga independen KPK telah berubah. KPK termasuk dalam rumpun eksekutif dan KPK merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN). Perubahan status KPK juga dapat mempengaruhi produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh KPK sendiri. Karena status KPK sebagai ASN, hal ini dapat menyebabkan berbagai konklusi, sehingga produk KPK juga dapat dinyatakan sebagai Keputusan Tata Usaha

¹⁶ I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan* (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI 2005), hlm 193.

¹⁷ Victor Imanuel W. Nalle, *Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan*, Refleksi Hukum Vol 10 No. 1 April 2016, hlm 6-7.

Negara (KTUN), dan KPK juga dapat tunduk pada Undang-undang ASN. Hal ini dapat menyebabkan independen yang dimiliki oleh KPK tidak independen lagi.

Ketidakjelasan dari independensi KPK dapat mempengaruhi kinerja dan kewenangan yang dimilikinya dalam menjalankan tugas serta dapat mempengaruhi segala produk hukum yang akan dikeluarkannya, termasuk peraturan KPK. Peraturan KPK yang awalnya diakui keberadaannya dan mengikat seperti yang diatur pada Pasal 8 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebabkan peralihan status. Peralihan status tersebut menjadi sebuah peraturan kebijakan. Peraturan KPK dapat beralih sebagai suatu diskresi yang menjadi sebuah peraturan kebijakan, sehingga peraturan tersebut tidak hanya berlaku bagi internal KPK saja, namun juga siapa saja yang tercantum dalam peraturan diskresi tersebut.

Negara Indonesia tidak tambal sulam sistem hukum, tetapi ada baiknya mengadopsi suatu sistem hukum yang pasti sehingga tidak menyebabkan kerancuan hukum mengenai penganutan sistem-sistem oleh lembaga-lembaga negara dan hanya berpusat pada suatu sistem hukum yang pasti, mengatur dan mengikat seluruh masyarakat dan lembaga-lembaga negara Indonesia. Perlu dilakukan perombakan dan pengubahan kembali terkait independensi KPK yang tercantum pada ketentuan Pasal 3 Undang-undang nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Perlu ditekankan kembali bagaimana produk hukum yang dikeluarkan oleh KPK, apakah dapat berupa sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sehingga bagaimana kategori pemberlakuan produk hukum tersebut dan dapat atau tidaknya produk hukum tersebut digugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

REFERENSI

Buku:

- Djaja, Ermansjah. 2010. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika.
- H.R, Ridwan. 2007. *Hukum administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mochtar, Zainal Arifin. 2016. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Nalle, Victor Imanuel W. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Suluh Media.
- Sirajuddin dan Winardi. 2015. *Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Vlies, I.C. van der. 2005. *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang Undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Jurnal:

- Ayu, Miranda Risang. 2009. Kedudukan Komisi Independen Sebagai *State Auxiliary Institutions* dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi* Vol. I, No. 1.
- Basarah, Ahmad. 2014. Kajian Teoritis Terhadap *Auxiliary State's Organ* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *MMH* Jilid 43, No. 1.
- Nalle, Victor Imanuel W. 2016. Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang Undang Administrasi Pemerintahan. *Refleksi Hukum* Vol. 10, No. 1.
- Rahmatullah, Indra. 2013. Rejuvinasi Sistem *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum* Vol. I, No. 2.
- Roleh, Adri Fernando. 2017. Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Lex Privatum* Vol. V, No. 10.
- Rubianti, Fitri. 2018. Kedudukan KPK Menurut UUD 1945 dan Sistem Pemberantasan Korupsi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum STIH Litigasi* Vol. 2, No. 1.

- Tauda, Gunawan A. 2011. Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Pranata Hukum* Vol. 6, No. 2.
- Yulistyowati, Efi, Endah Pujiastuti, Tri Mulyani. 2016. Penerapan Konsep *Trias Politica* dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* Vol. 18, No. 2.

Laman:

- KPK. 06 September 2019. 10 Persoalan di Draft RUU KPK. <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1212-10-persoalan-di-draf-ruu-kpk>.
- KPK. 08 Desember 2017. Undang Undang Terkait. <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/undang-undang-terkait>.