

Membunuh Independensi KPK¹

Oleh : Herdiansyah Hamzah

Dosen Hukum Tata Negara dan Sekretaris Pusat Studi Anti Korupsi (SAKSI) Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Pendahuluan

Revisi Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), mendapat reaksi penolakan yang sangat luas dari kalangan masyarakat sipil, khususnya dari mahasiswa dan kelompok pegiat anti korupsi. Salah satu yang menjadi isu krusial dalam penolakan ini adalah perihal “*independensi KPK*”. Sebagai lembaga negara independen (*independen agencies*), KPK seharusnya diberikan kewenangan untuk bekerja secara mandiri tanpa intervensi kekuasaan manapun. Namun revisi UU KPK, merubah secara drastis desaiian kelembagaan KPK yang bukan hanya menempatkan KPK sebagai bagian dari rumpun kekuasaan eksekutif, tetapi juga berimplikasi terhadap keseluruhan sumber daya KPK, yang digeser menjadi bagian yang integral dengan sumber daya Pemerintah. Jika demikian situasinya, lantas apa beda KPK dengan Kejaksaan dan Kepolisian, yang secara hirarki berada di bawah kendali Pemerintah? Upaya menarik dan menempatkan KPK sebagai bagian dari rumpun kekuasaan eksekutif, menandakan adanya pemahaman yang tidak tuntas tentang bentuk dan kedudukan lembaga-lembaga negara independen.

Dalam perkembangan negara modern dewasa ini, konsep trias politica ala Montesquieu sudah mengalami pergeseran. Tiga cabang kekuasaan yang terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif (*puissance executive*), cabang kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) dan kekuasaan yudikatif (*la puissance the juger*), kini sudah dianggap tidak relevan lagi, seiring dengan kemunculan lembaga-lembaga baru yang bersifat independen. Bruce Ackerman, seorang Profesor hukum dan ilmu politik dari Yale Law School, mengurai secara sederhana mengenai struktur cabang kekuasaan di Amerika Serikat, yang kini tidak lagi bertumpu kepada 3 cabang kekuasaan sebagaimana konsep trias politica Montesquieu. Dalam artikelnya yang berjudul “*The*

¹ Materi ini disampaikan dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema “*Kelembagaan Dewan Pengawas dan Organ Pelaksana Pengawasan KPK*”, yang diselenggarakan oleh Pukat FH-UGM di Jakarta, 04 Januari 2019.

New Separation Of Powers”, Ackerman² menjelaskan bahwa, struktur kekuasaan di Amerika kini terdiri 5 cabang, yakni : *House of representatives, Senate, President as chief of executive, Supreme court, dan independent agencies*. Dalam artikel tersebut, Ackerman menjelaskan bahwa :

.....the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons³ (sistem Amerika terdiri dari (setidaknya) lima cabang: House, Senate, Presiden, Pengadilan, dan lembaga independen seperti Federal Reserve Board. Kompleksitas diperparah oleh dinamika kelembagaan yang membingungkan dari sistem federal Amerika. Pertanyaan krusial bukanlah kompleksitas, tetapi apakah kita orang Amerika memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat)⁴.

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, yang menjelaskan bahwa :

Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the “headless fourth branch” of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions⁵ (Badan pengatur dan pemantau adalah jenis baru dari pemerintahan otonom yang telah banyak dikembangkan di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang disebut sebagai “cabang keempat tanpa kepala” dari pemerintah). Itu mengambil bentuk apa yang umumnya dikenal sebagai Komisi Regulasi Independen)⁶.

Alasan pokok lahirnya lembaga negara independen (*independent agencies*), adalah tingkat ekspektasi publik yang semakin menurun terhadap lembaga negara

² Bruce Ackerman. 2000. *The New Separation Of Powers*. Harvard Law Review, Volume 113 Number 3. Hlm.724.

³ *Ibid*,-

⁴ Terjemahan bebas dari penulis.

⁵ Yves Meny dan Andrew Knapp. (1998). *Government and Politics in Western Europe : Britain, France, Italy, Germany (Third edition)*. Oxford : Oxford University Press. Hlm.281.

⁶ Terjemahan bebas dari penulis.

konvensional, yang direpresentasikan oleh 3 cabang kekuasaan dalam konsep *trias politica* Montesquieu. I Dewa Gede Atmadja, menyebut bahwa, pemicu kehadiran *state auxiliary agencies* itu adalah akibat ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara konvensional yang ada, seperti ketidakpercayaan lagi kepada lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial. Ketidakpercayaan itu disebabkan lembaga-lembaga negara itu tidak dapat melaksanakan fungsinya dan/atau meluasnya penyimpangan kekuasaan pemerintah⁷. Dalam konteks independensi kelembagaan, terdapat ciri-ciri lembaga negara independen, yang beberapa diantaranya adalah : *Pertama*, independensi lembaga negara independen lazimnya ditegaskan dalam dasar hukum pembentukannya. *Kedua*, karena sifatnya yang independen, maka ia tidak masuk dalam rumpun kekuasaan baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Ketiga*, lembaga negara independen bersifat kolektif, atau dipimpin lebih dari satu orang secara kolektif. *Keempat*, pimpinan lembaga negara independen dipilih melalui proses seleksi terbuka, bukan berdasarkan penunjukan oleh satu cabang kekuasaan tertentu. *Kelima*, sifat kelembagaannya permanen, bukan *ad hoc*. Bahkan dalam beberapa kasus, lembaga negara independen menjadi organ konstitusi (constitutional organ). *Keenam*, memiliki fungsi salah satu cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif), tetapi bukanlah bagian dari rumpun cabang kekuasaan tersebut. *Ketujuh*, lembaga negara independen memiliki sistem personalia atau kepegawaian sendiri. *Kedelapan*, lembaga negara independen memiliki karakter kuasi legislatif (*quasi legislative*), karena memiliki kewenangan untuk membuat peraturan lembaganya sendiri (*self regulatory body*).

Membunuh Independensi KPK

Dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya, suatu lembaga negara independen memang telah ditegaskan memiliki sifat independen⁸. Pun demikian dengan independensi KPK, yang dideklarasikan terbuka dalam Undang-undang yang menandai kelahirannya. Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, secara eksplisit menyatakan bahwa, “*Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun*”. Jika ditafsirkan secara gramatikal, maka KPK dalam

⁷ I Dewa Gede Atmadja. 2010. *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi)*. Malang : Setara Press. Hlm.177.

⁸ Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Pers. Hlm.135.

hal ini, adalah organ independen yang bukan bagian dari dan tidak boleh diintervensi oleh cabang kekuasaan manapun, baik legislatif, yudikatif, terlebih oleh eksekutif. Namun dalam praktiknya, intervensi terhadap penegasan independensi tersebut sangat terbuka untuk dilakukan, misalnya dengan merubah syarat-syarat “*keindependenan*” melalui undang-undang⁹. Hal ini pula yang dialami oleh KPK, dimana sifat independennya didesain agar dapat diintervensi oleh kekuasaan eksekutif. Revisi Undang-undang KPK melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, secara jelas menempatkan KPK sebagai lembaga negara yang berada dalam rumpun kekuasaan eksekutif¹⁰. Dan konsekuensi logis penempatan KPK sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif adalah, ruang intervensi Presiden yang terbuka lebar terhadap KPK.

Salah satu bentuk nyata intervensi Presiden terhadap KPK pasca revisi UU KPK, adalah penunjukan Dewan Pengawas KPK. Padahal ciri pokok dari lembaga negara independen, adalah pengisian keanggotan melalui proses seleksi secara terbuka, bukan melalui penunjukan yang lazim dilakukan oleh Presiden terhadap lembaga-lembaga negara yang berada di bawah kekuasaannya¹¹. Pasal 69A ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyebutkan bahwa, “*Ketua dan anggota Dewan Pengawas untuk pertama kalinya ditunjuk dan diangkat oleh Presiden Republik Indonesia*”. Frase “*penunjukan*” dalam norma tersebut, menyiratkan secara eksplisit intervensi secara langsung Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Hal ini sama persis dengan kejadian 10 tahun silam, ketika Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU KPK, yang memungkinkan penunjukan pelaksana tugas komisioner KPK. Meskipun hanya pelaksana tugas, tetapi bukan berarti bisa dengan penunjukan¹².

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pasal 3 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, secara jelas menyebutkan bahwa, “*Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun*”.

¹¹ Lihat proses penunjukan terhadap Jaksa Agung yang memimpin institusi Kejaksaan Agung, atau Kapolri yang memimpin Kepolisian Republik Indonesia. Bandingkan dengan KPU, Ombudsman, Komnasham, KY, dan lembaga negara independen lainnya, yang dipilih melalui proses seleksi secara terbuka.

¹² Zainal Arifin Mochtar (2016). *Op.Cit.* Hlm.136.

Bisa saja ada argumentasi di luar sana yang menyebutkan penunjukan dewan pengawas KPK oleh Presiden, hanya bersifat sementara, khusus diperiode pertama saja. Berikutnya, anggota dewan pengawas tetap akan diseleksi secara terbuka. Ini justru logika ngawur yang ditanamkan dalam revisi UU KPK. Membuka satu jengkal pintu masuk, sama saja dengan membuka lebar pintu dikemudian hari. Sekali intervensi itu diegitimasi melalui produk undang-undang, maka intervensi dalam bentuk berbeda akan terus dilakukan. Ini yang sekarang dialami oleh KPK. Bentuk intervensi lain pasca revisi UU KPK, adalah soal kepegawaian KPK, yang kini diintegrasikan ke dalam sistem Aparatur Sipil Negara (ASN)¹³. Jadi secara umum, hilangnya independensi KPK berlangsung dalam 3 hal, yakni : independensi kelembagaan, independensi fungsional, dan independensi personalia atau kepegawaian. Hal ini sejalan dengan apa yang disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai bentuk independensi yang harus dimiliki oleh lembaga negara independen, yakni : *Pertama*, independensi insitusional atau struktural. *Kedua*, independensi fungsional, tercermin dengan proses pengambilan keputusan, yang memiliki tujuan independen dan instrumen independennya bisa ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri. Dan *Ketiga*, independensi administratif, dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia¹⁴.

Pengawasan Lembaga Negara Independen

Pertanyaan yang mengemuka ketika bicara soal desain pengawasan lembaga negara independen adalah, bagaimana model pengawasannya? Ada 2 pendekatan yang dapat digunakan untuk mengurai desain pengawasan lembaga negara independen yang lazim digunakan, yakni : Pertama, menciptakan sistem pengawasan kelembagaan atau pendekatan sistemik (*by system*). Kedua, menciptakan lembaga baru yang memiliki fungsi pengawasan atau pendekatan struktural (*by structure*). Jadi pilihannya adalah, membangun sistem pengawasannya, atau membentuk lembaga pengawasannya. Dari pilihan tersebut, tentu saja pilihan terbaik adalah dengan membangun sistem pengawasannya, yang akan bekerja secara ketat mengawasi kinerja lembaga dan personilnya. Lagipula, selama ini lembaga-lembaga negara independen juga sudah

¹³ Lihat Pasal 1 angka 6 jo. Pasal 24 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Bhuana Ilmu Populer. Hlm.879-880.

cukup efektif diawasi oleh badan atau lembaga lain secara eksternal. Dalam hal pengelolaan keuangan lembaga, lembaga negara independen diawasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam hal kinerja pelaksanaan Undang-undang, diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara politis. Bagi lembaga negara independen yang menjalankan fungsi pro-justicia, tentu saja keabsahan terhadap tindakan yang dilakukannya akan diverifikasi oleh badan peradilan. Dan bahkan, publik dapat mengawasi secara terbuka dan partisipatif, terhadap kinerja lembaga-lembaga negara independen tersebut. Dalam membangun sistem pengawasan, hal penting yang harus diperhatikan adalah : *Pertama*, memastikan bahwa setiap lembaga negara independen memiliki mekanisme pengawasan internalnya masing-masing. Pengawasan internal ini tidak perlu dalam bentuk lembaga, tetapi dalam format *ad hoc* yang dibentuk setiap ada perkara berkaitan dengan etika komisioner atau pegawainya. *Kedua*, pengawasan masyarakat yang melembaga dari kesadaran masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kerja lembaga negara independen¹⁵.

Jika pilihannya adalah dengan membentuk lembaga baru untuk mengawasi lembaga negara independen, tentu saja akan melahirkan persoalan baru yang justru akan mengganggu efektivitas kerja lembaga. Sebagai analogi, jika kita membentuk lembaga baru yang memiliki fungsi pengawasan, pertanyaannya adalah, siapa yang akan mengawasi lembaga pengawas tersebut? Meminjam istilah Mauro Cappelletti, “*Who Watches the Watchmen?*”¹⁶. Persoalan ini yang akan muncul jika kita hanya fokus membentuk lembaga pengawas, dibanding membangun sistem pengawasan lembaga negara independen. Cappelletti menjelaskan bahwa :

It is a model, moreover, which reflects the central ideal of a democratic system of government, an ideal which frequently goes under the name of checks and balances—that power should never go uncontrolled and that even the controlling power should not be irresponsible, that is, it self uncontrolled. It is, in other terms, the modern answer to Juvenal's famous question—who watches the watchmen?¹⁷ (Ini adalah model yang mencerminkan ide sentral sistem pemerintahan yang demokratis, cita-cita yang sering berjalan dengan nama checks and balances — kekuasaan itu seharusnya tidak pernah menjadi tidak terkendali dan bahkan kekuatan pengendali tidak boleh tidak bertanggung

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar (2016). *Op.Cit.* Hlm.213.

¹⁶ Mauro Cappelletti, “Who Watches the Watchmen?”, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 31, Issue 1, Winter 1983, Pages 1–62, <https://doi.org/10.2307/839606>

¹⁷ *Ibid.*

jawab, jika demikian, dirinya sendiri yang tidak terkendali. Dengan kata lain, itu adalah jawaban modern untuk pertanyaan terkenal Juvenal — siapa yang mengawasi pengawas?)¹⁸.

Dalam konteks Indonesia, memang terdapat praktek pengawasan terhadap etika komisioner lembaga negara independen, melalui pembentukan lembaga pengawas. Sebut saja penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu), baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), yang secara etik diawasi oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Meski DKPP nampak sebagai lembaga pengawas secara eksternal, tetapi DKPP sejatinya dikategorikan juga sebagai penyelenggara Pemilu yang memiliki kesatuan fungsi dengan penyelenggara Pemilu lainnya, baik KPU maupun Bawaslu¹⁹. Artinya, DKPP sejatinya bagian dari pengawasan internal, bukan pengawas eksternal. Jadi prinsipnya, jikalau terdapat nomenklatur lembaga pengawas dalam lembaga negara independen, maka dia tidak berdiri sendiri, tetapi akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari lembaga tersebut. Hanya saja memang, DKPP sifatnya permanen, bukan *ad hoc* sebagaimana lazimnya pengawasan lembaga negara independen. Namun yang menjadi persoalan adalah, lantas siapa yang mengawasi DKPP? Terlebih lagi keputusan DKPP bersifat final dan mengikat yang tidak mengenal upaya banding²⁰. Apakah DKPP hanya bisa diawasi oleh Tuhan Yang Maha Esa? Inilah problem klasik “lembaga pengawas” dalam desain pengawasan lembaga negara independen. Hal ini pula yang menjadi dasar pijakan, mengapa konsep sistem pengawasan lembaga negara independen, menjadi pilihan *rationable* dibanding menciptakan lembaga pengawas.

¹⁸ Terjemahan bebas dari penulis.

¹⁹ Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²⁰ Lihat Pasal 458 ayat (13) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.