

Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi

Moh. Fadhil

IAIN Pontianak

mohfadhil@iainptk.ac.id

Abstrak

Dalam membangun sistem hukum yang baik, dibutuhkan tiga variabel penting sebagai motor penggerak legitimasinya yakni formulasi hukum, administrasi hukum dan penegakan hukum. Dalam reformulasi UU KPK, terlibat adanya proses delegitimasi terhadap administrasi dan penegakan hukum. Padahal formulasi hukum sebagai domain politik hukum harus dapat membangun administrasi hukum dan penegakan hukum yang baik sehingga bekerja secara komplementer. Labirnya UU KPK 2019 justru cacat prosedur akibat lahir dari rezim konfigurasi politik yang delegitimatif terhadap pemberantasan korupsi. Oleh karena itu, tulisan ini ingin memahami eksistensi KPK dalam koridor politik hukum antikorupsi dan kondisi delegitimasi pemberantasan korupsi di Indonesia pasca berlakunya UU KPK 2019. Hasil pembahasan menerangkan bahwa terdapat beberapa pasal yang kontradiktif, kaburnya kedudukan KPK antara lembaga independen atau lembaga subordinasi eksekutif, kedudukan Dewan Pengawas yang ambigu, miskonsepsi penyadapan, domestikasi penyidik dan pegawai KPK menjadi ASN, penyidik Kepolisian di bawah koordinasi institusi asal dan kewenangan SP3 dengan jangka waktu dua tahun. Adapun yang dapat dilakukan untuk menjawab problematika tersebut adalah dengan uji formil di Mahkamah Konstitusi dan melalui Perppu.

Kata Kunci: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Politik Hukum Antikorupsi, Pemberantasan Korupsi, UU KPK, Dewan Pengawas

Abstract

In developing a good legal system, three important variables are needed to drive its legitimacy, namely law making, law administrating and law enforcing. In the reformulation of the KPK Law, a delegitimization process towards both law administrating and law enforcing. Whereas, law making as a legal policy must be able to sustain these two variables in order to work complementarily. The passing of the KPK Law is precisely procedural flawed as a result of the delegitimative political configuration regime towards eradicating corruption. Therefore, this paper would like to understand the existence of the KPK in the corridors of anti-corruption

policy and the conditions of corruption eradication in Indonesia after the enactment of the KPK Law. The result of the discussion explained that there are several contradictory articles, the unclear position of the KPK between an independent institution or a subordinate body of executive power, ambiguous position of the supervisory board, wiretapping misconceptions, domestication of investigators and employees to become civil servants, police investigator under the coordination of his home institution, authority to determine SP3 for two years. As for what can be done to address these problems is through formal review in the constitutional court and through issued by the president.

Keywords: *Corruption Eradication Commission, Anti-corruption Policy, Corruption Eradication, the KPK Law, Supervisory Board*

A. PENDAHULUAN

Gagasan dan konstruksi negara hukum tidak pernah kering dalam arus diskursus pembangunan hukum di Indonesia. Lahirnya negara hukum tidak terlepas dari tuntutan akan pemenuhan hak asasi manusia (HAM) dan delegitimasi kekuasaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*). Stahl menggambarkan karakteristik suatu negara hukum, khususnya dalam tradisi *civil law* bahwa berdirinya suatu negara hukum harus dapat mengakomodir kekuatan hukum sebagai sumbu utama dalam menjalankan kekuasaan, sehingga dalam tradisi *civil law* disebut dengan *rechtstaat*.¹ Oleh karenanya dalam model Stahl, negara hukum harus dapat melakukan pembagian atau pemisahan kekuasaan agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu kekuasaan absolut yang dapat mendegradasi kekuatan demokrasi. Dalam gagasan Dicey, konsep negara hukum bertalian dengan pendorongan hukum di dalam struktur kekuasaan. Dicey menyebutnya sebagai supremasi hukum (*the rule or supremacy of law*).² Mendaulatkan hukum berarti kekuasaan harus dijalankan dalam koridor hukum bukan koridor kekuasaan. Hal ini mengingatkan bahwa secara konstitusional, negara

¹ Ibnu Sina Chandranegara, "Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum," *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014): 64.

² A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed. (London: Macmillan, 1915).

Indonesia terikat dalam koridor negara hukum, khususnya negara hukum Pancasila.³

Perkembangan dan agenda pembangunan dalam skema negara hukum di Indonesia didasarkan pada kebutuhan untuk menata infrastruktur dan suprastruktur yang dapat memacu kinerja sistem hukum di dalamnya.⁴ Asshiddiqie menjabarkan bahwa pembangunan negara hukum dilandaskan pada tiga aspek, yaitu sistem hukum dibangun dalam tahapan formulasi aturan-aturan hukum sebagai motor penggerak kekuatan struktur hukum dalam koridor kekuasaan (*law making*). Sistem hukum dibangun atas proses formal dalam kerangka prosedur-prosedur administratif (*law administrating*) Aspek lainnya adalah penegakan hukum sebagai proses input dan output adanya kontrol sosial di dalamnya (*law enforcing*).⁵

Pada tiga aspek di atas, Rahardjo mengungkapkan bahwa perjalanan berdirinya negara hukum di Indonesia bukanlah proyek yang sudah final. Menjadi negara hukum yang utuh merupakan proses panjang karena menyangkut perubahan perilaku, tatanan, sosial dan kultur.⁶ Pada aspek formulasi hukum misalnya, proses pembuatan aturan perundang-undangan tidak dapat berdiri secara statis dalam menghadapi setiap perubahan sosial yang dinamis. Undang-Undang sedapat mungkin diformulasikan secara baik untuk menunjang proses bekerjanya sistem hukum. Formulasi hukum harus sedapat mungkin membangun skema administrasi penegakan hukum yang baik sebagai prosedur formil yang menjadi acuan bekerjanya aparat penegak hukum. sementara itu pada aspek penegakan hukum di lapangan, pola dan mekanisme penegakan hukum membutuhkan hadirnya aturan perundang-undangan yang baik

³ I Made Hendra Wijaya, "Menentukan Konsep Negara Hukum Di Indonesia," in *Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila* (Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2017), 207.

⁴ Ade Fartini, "Hukum Dan Fungsi Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Al-Ahkam: Jurnal Hukum, Sosial dan Keagamaan* 14, no. 1 (2018): 6.

⁵ Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum Di Indonesia," in *Menyoal Moral Penegak Hukum* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2006).

⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

yang dapat menunjang cara kerja dari aparat penegak hukum secara efektif. Oleh karena itu menurut Friedman, antara formulasi hukum, administrasi hukum dan penegakan hukum bekerja secara komplementer. Formulasi hukum berkaitan dengan substansi hukum yang berfungsi sebagai kontrol sosial (*social control*) bagi aparat penegak hukum dalam bentuk pendisiplinan mekanisme kerja dan juga berfungsi sebagai kontrol perubahan masyarakat (*social engineering*), sehingga formulasi hukum sangat erat kaitannya dengan formulasi prosedur formilnya pada tataran administrasi hukum. Sementara itu penegakan hukum berkaitan dengan struktur hukum sebagai pelaksana dari substansi hukum tersebut.⁷

Relasi antara formulasi hukum, administrasi hukum dan penegakan hukum oleh Arief digambarkan sebagai satu kesatuan yang saling mendukung satu sama lain. Formulasi hukum merupakan perumusan prosedur hukum bagi aparat penegak hukum dalam kerangka politik hukum. Perumusan formulasi hukum yang baik akan menghasilkan kualitas penegakan hukum yang baik. Oleh karena itu, tahapan formulasi hukum disebut sebagai penegakan hukum dalam kerangka *in abstracto* sedangkan administrasi hukum dan penegakan hukum di lapangan disebut sebagai penegakan hukum *in concreto*.⁸ Oleh karena itu, penting untuk menelusuri dimensi penegakan hukum tidak hanya dalam bentuknya yang *in concreto* di lapangan melainkan harus sedapat mungkin menelaah kualitas dari formulasinya dalam koridor politik hukum pada tataran *in abstracto*.

Dalam kerangka tersebut di atas, kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan tuntutan dalam kerangka negara hukum sebagai bagian dari struktur di dalam sistem hukum yang terus berkembang. Negara hukum membutuhkan kehadiran aparat penegak hukum sebagai penjaga dan penopang bangunan suatu negara hukum. Mengingat bahwa negara hukum sebagai suatu badan, memiliki kerentanan dengan dimensi kejahatan sebagai virus destruktif yang menjadikan negara hukum sebagai pijakan perkembangan biakannya. Salah

⁷ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2013).

⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan* (Jakarta: Kencana, 2014).

satu kejahatan yang rentan mengganggu stabilitas perkembangan negara hukum adalah korupsi. Kejahatan korupsi memiliki dimensi yang mendalam, hal ini dikarenakan kejahatan korupsi merupakan kejahatan yang menggerogoti melalui struktur kekuasaan (*white collar crime*). Elaborasi kejahatan korupsi pada struktur kekuasaan menyebabkan pola pergerakannya sangat terorganisir sehingga masuk dalam kategori kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Kondisi ini tentu merupakan antinomi dari konstruksi negara hukum di Indonesia.⁹

Dalam menghadapi kejahatan korupsi sebagai suatu gejala yang destruktif, kehadiran KPK merupakan bentuk formulasi hukum yang tepat dan responsif dalam memberantas penyakit perilaku koruptif di dalam struktur kekuasaan. Penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK tidak hanya menyentuh aspek kuratif melainkan juga dibangun sistem yang preventif melalui berbagai macam model pencegahan di dalam struktur kekuasaan sehingga cara kerja KPK sangatlah sistematis dalam memutus mata rantai kejahatan korupsi dalam struktur kekuasaan. Oleh karena itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK 2002) merupakan responsivitas negara terhadap merebaknya perilaku koruptif yang berpotensi menghancurkan sistem hukum di Indonesia.

Pada tataran formulasi hukum tersebut dibangun suatu skema penegakan hukum yang sifatnya khusus (*lex specialis*) dari prosedur formil di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), misalnya penyadapan sebagai senjata utama, Operasi Tangkap Tangan (OTT) sebagai mekanisme lanjutan dari proses penyadapan. Pada tataran tersebut, politik hukum bekerja secara responsif dalam proses formulasi administrasi hukum sebagai penunjang substansi hukum di dalam UU KPK 2002. Hasilnya cara kerja KPK dinilai efektif dalam mencegah dan memberantas kejahatan korupsi di Indonesia.

⁹ Moh. Fadbil, "Pendidikan Agama Islam, Internalisasi Nilai-Nilai Anti Korupsi Dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi," *JRTIE: Journal of Research and Thought on Islamic Education* 2, no. 1 (2019): 64.

Namun, seiring perkembangan dinamika politik yang tidak terduga, keberadaan KPK mulai dianggap sebagai lembaga yang kewenangannya sangat besar mengganggu berjalannya struktur kekuasaan (eksekutif-legislatif-yudikatif). Kewenangannya yang dianggap *super power* menjadikan KPK sebagai lembaga yang dapat menyentuh kejahatan korupsi di pusaran arus kekuasaan *trias politica*. Hal ini terlihat pada proses reformulasi UU KPK 2002 yang tidak memiliki dasar urgensial yang jelas dan terkesan politis. Paradigma yang dibangun adalah bahwa keberadaan KPK sudah melampaui keberadaan kekuasaan pada pusaran *trias politica* sehingga proses reformulasi produk hukum KPK tersebut berlangsung sangat cepat, tidak sesuai dengan prosedur formil di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sekarang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Selain itu, proses reformulasi UU KPK 2002 secara politik tidak menimbulkan oposisi. Tentunya hal ini menimbulkan praduga bahwa lembaga KPK didegradasi di bawah kendali kekuasaan.

Secara konstitusional, perubahan suatu produk hukum adalah sebuah keniscayaan yang secara prosedur berada di bawah kewenangan legislatif. Akan tetapi, setiap perubahan hukum harus memiliki pertimbangan hukum pada sisi *ratio legisnya* yang jelas untuk dapat mengukur urgensialitasnya. Mahfud MD mengemukakan bahwa kualitas suatu produk hukum ditunjang oleh kualitas pembentukannya pada proses legislasi. DPR sebagai representasi dari partai politik dapat diartikan bahwa produk hukum merupakan produk politik sehingga karakter dan substansi dari suatu produk hukum ditentukan oleh latar belakang konfigurasi politik yang melahirkannya pada saat proses legislasi tersebut.¹⁰ Korelasi antara hukum dan politik dalam dua dimensi. Pada dimensi *das sollen*, kedudukan hukum determinan terhadap politik dikarenakan seluruh aktivitas politik harus tunduk pada prosedur hukum yang telah ditetapkan

¹⁰ Mahfud MD, *Pergulatan Politik Hukum Di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

sedangkan dalam dimensi *das sein*, politik justru determinan atas hukum dikarenakan hukum dilahirkan oleh aktivitas politik di parlemen.¹¹

Tesis Mahfud MD di atas jika dikorelasikan di dalam konteks penegakan hukum maka dapat dilihat adanya asumsi bahwa konfigurasi politik di DPR pada periode 2004-2019 telah melahirkan reinkarnasi wajah baru KPK melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK). Wajah baru KPK tersebut berpotensi mengganggu proses penegakan hukum akibat dari kewenangan-kewenangan KPK sebelumnya yang dikebiri dan dilakukan pengaturan ulang (*retool*). Tentunya proses politik hukum dalam tataran formulasi hukum telah melahirkan delegitimasi bagi proses penegakan hukum anti korupsi. Oleh karena itu, tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab asumsi-asumsi mengenai proses delegitimasi penegakan hukum antikorupsi di tubuh KPK.

B. PEMBAHASAN

Diskursus mengenai politik hukum sebagai proses formulasi hukum tidak dapat dilepaskan dari arus pemikiran hukum Mahfud MD yang bergulat antara konfigurasi politik dengan karakter produk hukum lahirannya. Mahfud MD menggambarkan bahwa kualitas suatu produk hukum ditentukan oleh konfigurasi politik yang mempengaruhi proses formulasinya. Karakter produk hukum yang responsif lahir dari konfigurasi politik yang menghadirkan rasa keadilan sosial dalam bentuk pengakomodiran partisipasi dan aspirasi masyarakat sebagai ruh kebijakan di tubuh Parlemen. Sementara itu, produk hukum yang represif lahir dari konfigurasi politik dalam balutan perselingkuhan kepentingan di tubuh kekuasaan Parlemen.¹²

Produk hukum yang represif diformulasikan untuk menjadi subordinasi dari kepentingan politik, hal ini menurut Nonet dan Selznick digambarkan sebagai instrumentalisme primitif. Hukum dijadikan alat politik kekuasaan dengan kuasa dan penundukan. Semua dilakukan demi

¹¹ Tundjung Herning Sitabuana, *Berbukum Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2017).

¹² MD, *Pergulatan Politik Hukum Di Indonesia*.

kepentingan stabilitas politik bagi rezim yang berkuasa.¹³ Kuatnya determinasi politik pada proses formulasi hukum sangat berpengaruh pada praktik penegakan hukum. Radjab menilai bahwa formulasi hukum dalam bingkai politik hukum memiliki peran dalam stabilisasi penegakan hukum. hal ini dapat dilihat dari masifnya pergerakan aparat penegak hukum dalam upaya kontrol sosial masyarakat. Meski demikian, Radjab justru menilai stabilitas penegakan hukum tidak dibarengi dengan kualitas penegakan hukum. formulasi hukum yang arus determinasi politiknya begitu kuat tidak paralel dengan pertumbuhan struktur hukumnya. Hal ini dikarenakan sejak saat formulasi hukum dilakukan, formula penegakan hukum dikonstruksikan sebagai subordinat dari struktur kekuasaan. Oleh karena itu, penegakan hukum selalu kesulitan menemukan arah ketika yang dihadapi adalah kejahatan yang berakar di dalam pusaran kekuasaan.¹⁴

Pergulatan penegakan hukum di Indonesia mengalami dikotomi konstruktif antara karakter hukum represif sebagai subordinat kekuasaan dengan karakter hukum responsif sebagai idealisme penegakan hukum. Pergulatan tersebut berjalan mengiringi proses penegakan hukum antikorupsi. Politik hukum antikorupsi merupakan proses formulasi produk hukum yang berkarakter antikorupsi sebagai instrumen dalam penegakan hukum antikorupsi. Pergulatan yang menemani perjalanan politik hukum antikorupsi dapat dilihat dari komitmen awal pemberantasan korupsi di era Orde Baru. Berbagai macam tim pemberantas korupsi di era Orde Baru justru hanya menjadi kedok kekuasaan yang mencoba afirmatif terhadap tuntutan masyarakat tetapi korupsi kekuasaan terus menggurita. Produk hukum dipaksa tunduk pada kekuasaan agar kekuatan memaksanya menjadi tumpul manakala berhadapan dengan struktur kekuasaan. Pasca runtuhnya rezim orde baru, komitmen antikorupsi mulai bertransformasi secara responsif sebagai sebuah tuntutan universal demi menyongsong wajah baru reformasi.

¹³ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Hukum Responsif*, ed. Nurainun Mangunsong (Bandung: Nusa Media, 2010).

¹⁴ Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia* (Jakarta: PT. Nagakusuma Media Kreatif, 2013).

Selain dari sisi formulasi hukum, Ruslan memperluas aspek politik hukum dalam perspektif antikorupsi dengan membangun pijakan politik hukum yang antikorupsi dalam dimensi yang berlapis. Politik hukum antikorupsi tidak hanya dibangun di dalam dimensi esoterik saja, jauh dari itu bahwa politik hukum antikorupsi harus sedapat mungkin menyerap kekuatan-kekuatan moral masyarakat yang membangun gerakan antikorupsi sebagai dimensi yang eksoteris. Sehingga proses formulasi suatu kebijakan yang antikorupsi harus sedapat mungkin menyerap aspirasi sebagai bentuk penyerapan energi dan spirit pemberantasan korupsi secara nasional.¹⁵

Dalam konteks politik hukum antikorupsi, lahirnya KPK di tahun 2002 merupakan bentuk tuntutan reformasi yang afirmatif dan responsif. Negara kemudian melakukan formulasi ketatanegaraan secara besar-besaran dengan memperkenalkan lembaga negara penunjang yang sifatnya independen (*state auxiliary bodies*). KPK merupakan salah satu lembaga penunjang yang kedudukannya sebagaimana UU KPK 2002 adalah independen yang tidak terikat pada intervensi dan kooptasi kekuasaan.¹⁶ Keberadaan lembaga negara penunjang merupakan kebutuhan bagi suatu negara dalam mendukung lembaga negara utama yang kewenangannya muncul di dalam konstitusi. KPK hadir sebagai lembaga negara penunjang bagi penyelenggaraan penegakan hukum antikorupsi yang bergerak secara independen dan juga sebagai *trigger mechanism*.

Ketidakmampuan Kepolisian dan Kejaksaan dalam menuntaskan kasus korupsi menjadi dasar dibutuhkannya lembaga negara independen yang tidak subordinat di bawah kekuasaan manapun. UU KPK 2002 memberikan kewenangan kepada KPK untuk melakukan koordinasi dan supervisi pada wilayah eksekutif, kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pada wilayah yudikatif, pencegahan dan monitoring terhadap penyelenggaraan kekuasaan. Tentunya independensi KPK harus

¹⁵ Malik Ruslan, *Politik Antikorupsi Di Indonesia: Gradualitas Dan Ambiguitas* (Jakarta: Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), 2017).

¹⁶ Zainal Arifin Mochtar and Iwan Satriawan, "Sistem Seleksi Komisioner State Auxiliary Bodies (Suatu Catatan Analisis Komparatif)," *Konstitusi* 1, no. 1 (2008): 86.

diperkuat oleh komitmen politik hukum yang baik bagi proses legitimasinya. Kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*) yang hidup melalui struktur kekuasaan (*white collar crime*) harus dapat diberantas melalui cara-cara yang luar biasa (*extra-ordinary measures*).¹⁷ Cara-cara tersebut dibangun dalam mekanisme yang kuratif terhadap perilaku koruptif.

Misalnya adalah penyadapan sebagai bentuk kewenangan yang menerobos prosedur formil hukum acara pidana secara umum (*lex generalis*). Penyadapan merupakan senjata utama yang mampu menjangkau lapisan korespondensi yang tidak terlihat secara visual dan mampu mendeteksi transmisi secara virtual. Perangkat penyadapan kemudian menjadi momok bagi setiap proses korespondensi di lingkungan kekuasaan. Keberhasilan penyadapan bertalian dengan keberhasilan OTT yang masih terhubung dengan terungkapnya transmisi mencurigakan dari sebuah pola korespondensi virtual. Keberhasilan ini bahkan menjangkau kata sempurna dalam menjerat pelaku kejahatan korupsi di dalam struktur kekuasaan.

Selain penyadapan dan OTT, tidak adanya kewenangan dalam memberikan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) juga merupakan senjata utama KPK. Pemberian SP3 hanya akan mengganggu proses penyidikan perkara korupsi yang notabene memerlukan waktu yang sangat panjang bagi penyidik KPK untuk dapat menguraikan hubungan antara kejadian perkaranya dengan unsur-unsur pasalnya. Apalagi jika seandainya tersangka yang sedang diperiksa memiliki kekuatan politik yang besar dan dukungan kekuasaan yang kuat maka dorongan-dorongan di sekitarnya dapat serta merta menyamakan kapasitas tersangka korupsi pada saat pemeriksaan penyidikan di KPK. Bahkan kuatnya arus politik dapat menyebabkan kewenangan SP3 menjadi praktik dagang sapi. Oleh karenanya, tidak adanya kewenangan pemberian SP3 dapat menjadi dasar legitimasi bagi KPK agar tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan destruktif di sekitarnya.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010).

Selain itu, keberadaan penyidik independen membuat kinerja KPK jauh lebih optimal dalam mengusut berbagai macam kasus korupsi di tubuh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Independensi dibutuhkan mengingat kejahatan korupsi justru mewabah di pusaran kekuasaan *trias politica* tersebut. Tidak adanya relasi kuasa berimplikasi pada tidak adanya intervensi vertikal kekuasaan sehingga konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam proses penyidikan dan penuntutan dapat dicegah sejak awal. Dependensi kelembagaan hanya akan menghalangi proses pengusutan arus korupsi di pusaran kekuasaan. Hal ini dapat ditelaah sebelum rezim KPK berdiri. Kepolisian dan Kejaksaan sebagai lembaga dependen yang menjadi subordinat eksekutif kesulitan dalam membongkar arus korupsi di pusaran kekuasaan karena adanya relasi kuasa secara vertikal.

Cara-cara luar biasa di atas merupakan hasil ekstraksi dari konfigurasi politik hukum pada awal-awal reformasi. Adanya keinginan kuat untuk merestorasi besar-besaran sistem ketatanegaraan pada awal masa reformasi juga berimplikasi pada semangat pemberantasan korupsi sebagai spirit awal mensubstitusi kekuasaan Orde Baru yang berakhir korup. Semangat antikorupsi sebagai basis perjuangan awal di masa itu menjadi faktor kuatnya politik hukum antikorupsi menghiasi tubuh eksekutif dan legislatif. Embrio KPK mulai tumbuh sejak rezim reformasi mulai memimpin perubahan era. Embrio tersebut dimulai dari proses formulasi hukum yang antikorupsi sebagai saripati dan spirit awal pemberantasan korupsi. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU KPK 2002 adalah embrio dari segi formulasi hukumnya.

Sementara itu, dari segi penegakan hukum dimulai dari dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) di bawah naungan Kejaksaan Agung dan Komisi Pemeriksa

Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN). TGPTPK dan KPKPN merupakan embrio yang dilahirkan dari rezim politik hukum yang antikorupsi hingga pada akhirnya melebur ke dalam institusi KPK sebagai bentuk yang paling sempurna dan kuat dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.¹⁸

Pada tahun 2002, tuntutan akan adanya lembaga penunjang yang sifatnya independen dalam proses pemberantasan korupsi menjadi dasar pembentukan KPK. Sihombing mengemukakan poin-poin penting urgensi lahirnya KPK. *Pertama*, tidak kredibelnya lembaga-lembaga sebelumnya karena tidak mampu menerobos kejahatan korupsi yang sistemik dan terorganisir (*organized crime*). *Kedua*, dependensi kelembagaan atau subordinat di bawah kekuasaan eksekutif menyebabkan lembaga yang sudah ada tidak mampu membongkar pergerakan kejahatan korupsi dikarenakan tunduk pada adanya relasi kuasa. *Ketiga*, ketidakmampuan lembaga-lembaga yang sudah ada dalam proses transisi menuju pemerintahan yang demokratis dan bersih dari korupsi dikarenakan adanya konflik eksternal maupun konflik internal kelembagaan. *Keempat*, dipengaruhi oleh perkembangan ketatanegaraan di dunia yang mulai mengembangkan konsep lembaga penunjang negara (*state auxiliary organ*) yang sifatnya independen (*independent regulatory boards*) yang diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan yang setara dengan kekuasaan *trias politica* baik itu kewenangan di bidang eksekutif maupun kewenangan di bidang yudikatif. *Kelima*, munculnya tekanan dunia Internasional bagi negara-negara transisional untuk membentuk lembaga pemberantasan korupsi sebagai prasyarat menuju pemerintahan yang demokratis.¹⁹

Poin-poin yang dikonstatasi oleh Sihombing di atas juga korelatif dengan konsideran di dalam UU KPK 2002 sebagai dasar dan alasan rasionalitas hukumnya (*raison d'être*). Di dalam penjelasan UU KPK 2002 dijelaskan bahwa merebaknya kejahatan korupsi merupakan keadaan yang destruktif dan antinomi terhadap eksistensi negara hukum di Indonesia. Korupsi tidak hanya menghancurkan perekonomian negara melainkan juga turut merusak hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

¹⁸ Achmad Badjuri, "Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Lembaga Anti Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Bisnis dan Ekonomi (JBE)* 18, no. 1 (2011): 87.

¹⁹ Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara* (Yogyakarta: Ruas Media, 2018).

Pemberantasan korupsi secara konvensional tidak efektif lagi dalam menekan laju pertumbuhan korupsi di tanah air. Memberantas korupsi membutuhkan cara-cara yang luar biasa untuk dapat memberantas secara total kejahatan korupsi yang sifatnya adalah kejahatan luar biasa. Oleh karena itu, demi tegaknya supremasi hukum dalam konteks negara hukum (*the rule or supremacy of law*) dibutuhkan lembaga negara independen yang dapat melakukan pemberantasan kejahatan korupsi secara total maka dibentuklah KPK sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan luar biasa dalam memberantas kejahatan korupsi.²⁰

Perkembangan konfigurasi politik yang sangat dinamis turut mempengaruhi perkembangan politik hukum antikorupsi. Munculnya suara yang menentang kewenangan KPK yang *superbody* mulai menciptakan arus delegitimasi. Kasus cicak versus buaya yang pernah singgah di tubuh KPK, misteri kasus Antasari Azhar, penalisasi yang menyerang para pimpinan KPK, revisi UU KPK pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan penyerangan terhadap Novel Baswedan adalah bentuk-bentuk delegitimasi terhadap perjuangan KPK melawan korupsi. Pada akhirnya, drama-drama yang merintangikan proses pemberantasan korupsi berakhir pada proses reformulasi yang delegitimatif dengan lahirnya UU KPK yang baru.

Lahirnya UU KPK yang baru adalah salah satu bagian dari drama delegitimasi pada tataran reformulasi hukum. Memang benar bahwa perubahan hukum adalah keniscayaan karena hukum bergerak mengikuti dinamika masyarakat dan bangsa. Akan tetapi, dalam konteks formulasi produk kelembagaan, perubahan hukum memerlukan pertimbangan-pertimbangan hukum dan aspirasi kelembagaan sebagai dasar untuk melegitimasi urgensi pembentukannya (*raison d'être*). Memang benar bahwa proses reformulasi merupakan domain kewenangan kekuasaan legislatif bersama-sama dengan eksekutif. Akan tetapi, kewenangan tersebut harus tetap berada di rel hukum dalam kerangka supremasi hukum.

Adanya delegitimasi terhadap pemberantasan korupsi dapat ditelusuri melalui jejak digital anggota DPR periode 2014-2019 yakni Fahri

²⁰ Ibid.

Hamzah. Berkali-kali di berbagai kesempatan, Fahri selalu mengemukakan adanya kerusakan sistem di tubuh KPK yang memerlukan perubahan kelembagaan. Sikap dan pandangan politiknya yang selalu memandang KPK secara medioker turut diimbangi oleh munculnya solidaritas anti KPK di tubuh Parlemen (*corruptors fight back*). Konfigurasi politik hukum berubah menjadi konfigurasi yang anti KPK. Hal pertama yang dibangun adalah melakukan dekonstruksi melalui celah efektivitas pemberantasan korupsi yang terlalu logosentris, yakni membangun dasar argumentasinya melalui stagnasi persepsi korupsi di Indonesia. KPK dianggap tidak berhasil menaikkan angka indeks persepsi korupsi (IPK) dan hanya sekedar festivalisasi OTT tanpa membangun sistem pencegahan yang baik.

Pandangan tidak efektifnya kinerja KPK dibangun sebagai dasar untuk melakukan dekonstruksi terhadap institusi KPK. Dasar tersebut menurut Foucault bertransformasi menjadi kuasa pengetahuan yang instrumental bagi kepentingan dominasi dan hegemoni politik.²¹ KPK yang terlalu *superbody* harus ditundukkan dalam konstruksi pendisiplinan agar tidak resisten terhadap kekuasaan. Kondisi tersebut dibangun agar dapat menjawab urgensialitas reformulasi UU KPK agar KPK dapat bergerak efektif dalam memberantas korupsi. Pandangan ini justru keliru dan cenderung terjebak pada ilusi politik hukum yang sudah terkontaminasi oleh kepentingan kartel politik.

Secara yuridis formil, proses reformulasi UU KPK dianggap cacat prosedur sebagaimana di dalam UU PPP. Berdasarkan hasil kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) bahwa UU KPK pada masa reformulasi justru tidak masuk di dalam daftar Program Legislasi Nasional 2019 (Prolegnas 2019) yang telah disepakati antara Parlemen dengan Pemerintah. Keadaan tersebut dapat dijustifikasi bahwa kekuasaan legislatif telah melanggar ketentuan Pasal 45 ayat (1) UU PPP. Pasal tersebut menyatakan bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan berdasarkan Prolegnas. UU KPK pada saat masih berbentuk konsep rancangan justru tidak masuk di dalam Prolegnas prioritas tahun

²¹ Paul Rabinow, *Pengetahuan Dan Metode: Karya-Karya Penting Michel Foucault*, ed. Alia Swastika and Arief (Yogyakarta: Jalasutra, 2011).

2019. Namun, secara tiba-tiba muncul ke puncak klimaks periode kekuasaan Parlemen yang kemudian konsep rancangannya sudah siap untuk disahkan oleh DPR. Oleh karena itu perlu dibedah substansi UU KPK 2019 yang muatannya berimplikasi pada inferioritas kelembagaan KPK.

Pertama, KPK merupakan lembaga independen yang karakteristiknya memiliki domain kewenangan di ranah kekuasaan eksekutif sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 3 UU KPK 2019. Penegasan rumpun eksekutif merupakan bentuk pengakomodiran Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga yang karakteristiknya melaksanakan kekuasaan eksekutif. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi pintu awal bagi DPR untuk dapat melaksanakan angket terhadap KPK. Akan tetapi, penggunaan instrumen hak angket tidak diberikan batasan sejauh mana mekanisme penggunaan hak angket terhadap KPK mengingat KPK bukanlah lembaga yang murni menjalankan kekuasaan eksekutif atau tidak berada dalam garis subordinatnya. Melainkan hanya lembaga independen yang diberikan karakterisasi di wilayah eksekutif. Misalnya mengenai OTT yang bagi anggota DPR merupakan momok besar yang patut diwaspadai.

Jika ditelaah, rumusan pasal 3 UU KPK 2019 memiliki defenisi yang kabur antara pemaknaan lembaga independen dan juga lembaga di wilayah eksekutif. Kata independen seharusnya erat kaitannya dengan domain wilayahnya yang tidak berada di salah satu bentuk kekuasaan manapun. Kata independensi masih harus dipertanyakan sejauh mana batasan independensi tersebut jika dihubungkan dengan peletakan lembaga KPK di dalam domain kekuasaan eksekutif. Hal ini akan menimbulkan multi interpretasi oleh dua lembaga. Tentu lembaga KPK akan menginterpretasikan dirinya sebagai lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun. Namun, Presiden dan jajaran eksekutifnya akan menginterpretasikan sebaliknya. Pun begitu dengan DPR sebagai pembuat undang-undang memaknai lembaga KPK berada di

bawah kekuasaan eksekutif sehingga hak angket dan hak-hak lain dalam koridor kewenangan DPR dapat diterapkan kepada lembaga KPK.

Dalam domain pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, hak angket dilakukan terkait dengan kontrol penentuan kebijakan, kontrol pelaksanaan kebijakan, kontrol terhadap penganggaran, kontrol terhadap penggunaan anggaran, kontrol terhadap kinerja pemerintah dan kontrol terhadap pengangkatan pejabat publik. Sementara itu, dalam domain penegakan hukum, hak angket seharusnya tidak dapat dilakukan.²² Akan tetapi, kekhawatiran yang bisa saja diprediksi adalah penggunaan hak angket terhadap mekanisme penegakan hukum. DPR dapat saja mendasarkan bahwa kontrol terhadap penegakan hukum merupakan bagian dari proses *checks and balances*. Tidak adanya limitasi yang digariskan oleh Mahkamah Konstitusi bisa menjadi celah bagi DPR untuk suatu saat menggunakan hak angketnya untuk masuk ke ranah penegakan hukum. Jika hal ini terjadi maka DPR sesungguhnya telah mendegradasi nilai dari penegakan hukum yang berimplikasi pada proses delegitimasi penegakan hukum terhadap kejahatan korupsi.

Selain itu, jika ditelaah lebih lanjut, karakteristik lembaga KPK justru lebih kompatibel dengan kekuasaan yudikatif mengingat sebagian besar kewenangan KPK merupakan domain penegakan hukum. Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa selain lembaga kehakiman dalam lingkup kekuasaan Mahkamah Agung di bawahnya, terdapat lembaga-lembaga lain yang fungsinya inheren dengan kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pelaksanaan putusan dan fungsi-fungsi lainnya. Secara yuridis, karakteristik dari KPK yang juga menjalankan fungsi-fungsi yustisial di atas adalah karakteristik lembaga kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, KPK justru lebih tepat jika dikatakan sebagai bagian dari lembaga kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya harus berpijak pada independensi dan imparisial.

²² Muhammad Rinaldy Bima, Muhammad Kamal, and Hardianto Djanggih, "Legitimasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi," *Kertha Patrika* 41, no. 1 (2019): 36–37.

Kedua, konversi pegawai dan penyidik independen KPK menjadi bagian integral aparatur sipil negara (ASN). Domestikasi kepegawaian di bawah naungan eksekutif tersebut menjadikan para pegawai dan penyidik di lingkungan KPK akan tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Konsekuensinya secara yuridis berdampak pada adanya kontrol penuh eksekutif terhadap kinerja kepegawaian di lingkungan KPK dengan berbagai macam regulasi dan manajemen disiplin ASN. Konversi dan domestikasi tersebut akan berimplikasi pada perubahan karakter pegawai KPK yang independen menjadi dependen dan terikat oleh relasi kuasa pendisiplinan oleh kekuasaan. Maka kinerja KPK secara gradual akan mulai diarahkan untuk tunduk pada kekuasaan eksekutif.

Selain itu, Pasal 38 ayat (2) dan Pasal 39 UU KPK 2002 dihapus ketentuannya di dalam UU KPK 2019. Sebelumnya pasal-pasal tersebut mengatur tentang koordinasi penyidik KPK yang berasal dari Kepolisian berada di bawah koordinasi langsung KPK dan diberhentikan sementara dari institusi Kepolisian agar mata rantai subordinat dan relasi kuasa di wilayah eksekutif diputus dan dikonversi menjadi penyidik independen yang tidak memiliki beban moral ketika lembaga yang diperiksa adalah lembaga di institusi asal penyidik. Artinya berdasarkan UU KPK 2019, penyidik yang berasal dari Kepolisian tetap berada di bawah koordinasi langsung institusi Kepolisian. Disinilah letak kontradiksi antara Pasal 3 UU KPK 2019 yang menjabarkan independensi KPK dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) dan Pasal 39 yang diadukan di dalam UU KPK 2019 yang berimplikasi pada reduksionalitas independensi KPK.

Ketiga, limitasi kewenangan penyidikan KPK sebagaimana di dalam Pasal 11 ayat (1) UU KPK 2019 tidak lagi dapat melakukan pengusutan terhadap kasus-kasus yang meresahkan masyarakat. Akan tetapi, hanya mengusut perkara yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara dan orang lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh dua variabel tersebut. Pengusutan tersebut dilakukan dalam batasan satu milyar rupiah. Limitasi tersebut menyempitkan kerja KPK yang tidak lagi dapat menysasar laporan terkait praktik korupsi yang

meresahkan masyarakat. Walaupun di dalam Pasal 10A UU KPK 2019, KPK dapat mengambil alih penyidikan dan/atau penuntutan yang sedang diproses oleh Kepolisian atau Kejaksaan, pada praktiknya pengambilalihan kewenangan tersebut berpotensi melahirkan friksi antarlembaga.

Keempat, kewenangan monitoring sebagaimana di dalam Pasal 9 UU KPK 2019 tidak memiliki daya mengikat yang kuat sebagai suatu norma. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada KPK untuk mengkaji sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan lembaga pemerintahan kemudian memberikan saran jika sistem administrasi suatu lembaga berpotensi terjadinya praktik tindak pidana korupsi. Namun, pasal tersebut tidak memberikan suatu implikasi hukum jika lembaga yang diberikan saran dan rekomendasi tidak menjalankan saran dan rekomendasi tersebut. Pasal tersebut hanya memberikan kewenangan kepada KPK untuk melapor kepada Presiden jika saran dan rekomendasi kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan tidak dijalankan. Tidak adanya sanksi dan tindakan lanjutan bagi Presiden kepada lembaga negara yang tidak menjalankan saran dan rekomendasi KPK berimplikasi pada ketentuan pasal tersebut tidak memiliki daya mengikat yang kuat.

Kelima, keberadaan Dewan Pengawas merupakan bentuk penjabaran dari praktik pengawasan di dalam suatu lembaga negara atau lembaga penunjang sebagai kristalisasi dari *checks and balances*. Pengawasan dibutuhkan dalam rangka kontrol terhadap seluruh tindakan yang dilakukan atas nama lembaga agar dalam setiap perbuatan hukum di dalam lingkup kelembagaan tetap berada di dalam koridor legalitas dan tidak sewenang-wenang. Keberadaan Dewan Pengawas di tubuh KPK juga untuk dapat mengembangkan konsep penyadapan yang selama ini dianggap tidak jelas mekanismenya. Secara teoritis, penyadapan merupakan bagian dari upaya paksa aparat penegak hukum (*dwang middelen*). Oleh karena itu, setiap upaya paksa harus dapat dilakukan dalam dua cara, yakni harus berdasarkan aturan di dalam undang-undang (*legally power*) dan/atau adanya perintah pengadilan (*court order*).²³

²³ Indriyanto Seno Adji, *Praperadilan Dan KUHAP* (Jakarta: Diadit Media, 2015).

Mekanisme yang selama ini dibangun berdasarkan UU KPK 2002 memang tidak memberikan pengaturan secara komprehensif mengenai konsep penyadapan sehingga KPK membangun standar operasional di bidang penyadapan sebagai standarisasi internal yang tetap menjunjung tinggi HAM. Keberadaan dewan pengawas sebagai lembaga pengawas justru berada pada koridor yang ambigu. Di satu sisi kewenangan Dewan Pengawas adalah sebagai pengawas institusional yang berkaitan dengan kode etik profesi dan kedudukannya tidak masuk ke dalam sistem penegakan hukum di KPK. Namun, di sisi lain kewenangan Dewan Pengawas justru menyentuh konteks penegakan hukum yang sifatnya *pro justitia* pada mekanisme pengeledahan, penyitaan dan penyadapan. Masuknya Dewan Pengawas sebagai variabel di dalam proses penyadapan justru dapat berimplikasi pada bocornya penyadapan jikalau orang-orang yang menduduki kursi Dewan Pengawas memiliki kredibilitas yang medioker. Pun demikian jika orang-orang yang menduduki kursi Dewan Pengawas memiliki konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan juga memiliki invisibilitas politik maka penyadapan hanya akan mengarah pada praktik dagang sapi alias praktik dagang informasi penyadapan.

Bahkan kedudukan Dewan Pengawas sebagaimana UU KPK 2019 lebih tinggi dari kedudukan pimpinan KPK. UU KPK 2019 menghapus ketentuan bahwa pimpinan KPK merupakan penanggungjawab tertinggi. Menjadi miskonsepsi jika di dalam sistem kelembagaan, kedudukan pimpinan inferior dibanding dengan kedudukan pengawasnya. Padahal dalam sistem ketatanegaraan, prinsip yang harus dibangun dalam kerangka *checks and balances* adalah pengawasan yang terkoordinasi antar kelembagaan. Tidak boleh ada satu lembaga yang lebih tinggi derajatnya dibanding lembaga lain. Jika logika ini dipakai secara konsisten maka tentu Dewan Pengawas sebagai lembaga yang kedudukannya lebih tinggi dibanding KPK harus juga memiliki pengawas.

Superioritas lembaga Dewan Pengawas memiliki celah untuk dapat melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) sebagaimana Pasal 36 UU KPK 2019. Dewan Pengawas sebagai lembaga kontrol etik bagi KPK justru diberikan akses yang begitu luas yang berpotensi

disalahgunakan. Dewan Pengawas justru diberikan akses untuk dapat menjadi komisaris, direksi, organ yayasan dan jabatan profesi lainnya yang dapat mereduksi kewenangan kontrol etiknya. Akses besar tersebut justru berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) jika seandainya KPK sedang mengusut adanya dugaan tindak pidana korupsi di tubuh korporasi yang sedang dijabat oleh salah satu anggota Dewan Pengawas. Pasal tersebut seolah membangun standar ganda bahwa pengawasan etik profesi hanya ditujukan kepada lembaga KPK dan bukan lembaga Dewan Pengawas. Dewan Pengawas juga diberikan akses untuk dapat membangun korespondensi dengan tersangka yang notabene berada dalam domain penegakan hukum. Padahal, akses untuk menduduki jabatan strategis erat kaitannya dengan kepentingan politis yang rentan melahirkan konflik kepentingan. Sementara itu, akses untuk dapat bertemu dengan tersangka merupakan domain penegakan hukum yang justru eksistensi Dewan Pengawas berada di luar domain penegakan hukum. Akses tersebut hanya akan menimbulkan kekaburan sistem akibat adanya kontaminasi oleh konflik kepentingan dan berpotensi merintang proses penegakan hukum (*obstruction of justice*).

Konstruksi Dewan Pengawas tersebut adalah miskonsepsi fungsi pengawasan. Konsepsi Dewan Pengawas seharusnya tidak dapat masuk ke ranah penegakan hukum yang *pro justitia*, Dewan Pengawas bukanlah bagian dari subsistem peradilan pidana (*criminal justice system*) sehingga tidak dapat masuk ke dalam koridor penegakan hukum. kedudukan Dewan Pengawas seharusnya melakukan kontrol dalam hal prosedur dan sistem kelembagaan secara internal untuk memacu kinerja pemberantasan korupsi, misalnya melakukan kontrol terhadap kode etik, kontrol terhadap kasus-kasus yang mengalami stagnasi penanganan, kontrol terhadap pelaksanaan pencegahan, kontrol terhadap pelaksanaan supervisi, kontrol terhadap pelaksanaan monitoring dan kontrol terhadap pelaksanaan pendidikan antikorupsi. Tanpa adanya Dewan Pengawas, KPK sudah memiliki sistem pengawasan yang holistik. KPK memiliki pengawas internal di lingkungan KPK sebagai bentuk pengawasan kelembagaan. KPK juga memiliki pengawas eksternal yakni Presiden, DPR, BPK dan

rakyat sebagai bentuk pengawasan dalam koridor mekanisme sistem *checks and balances*.

Keenam, adanya miskonsepsi penyadapan yang selama ini terbangun disharmonis antarregulasi yang mengatur mengenai penyadapan. DPR seolah abai terhadap amanat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-VIII/2010 yang memberikan pertimbangan bahwa Pemerintah dan DPR segera melakukan harmonisasi horizontal terhadap regulasi penyadapan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) Penyadapan sebagai aturan khusus (*lex specialis*) yang mengatur penyadapan secara komprehensif dan memenuhi asas perlindungan terhadap HAM yang ditujukan kepada seluruh lembaga penegak hukum.

Pengaturan penyadapan di dalam UU KPK hanya akan mengganggu sistem penyadapan yang sudah baik dilakukan oleh KPK dan sesuai dengan standar internasional. Ketentuan penyadapan sebagai senjata utama dan dasar dilakukannya OTT justru semakin rumit oleh keberadaan Dewan Pengawas. Mekanisme yang dibangun bukan untuk memperbaiki sistem malah sebaliknya menciptakan birokratisasi penyadapan yang berdampak pada lambatnya proses OTT. Oleh karena itu, UU KPK seharusnya dilakukan sinkronisasi secara horizontal bersama-sama dengan RUU Penyadapan agar tidak menimbulkan disparitas pengaturan penyadapan di Indonesia. Pengaturan penyadapan yang baik dalam bentuk *legally power* dan *court order* jauh lebih bermartabat dan berperan besar dalam perbaikan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

Ketujuh, disharmonisasi substansial UU KPK 2019 yang berpotensi menimbulkan kekacauan prosedur. Hal ini dapat dilihat di Pasal 69D yang menjelaskan mengenai kondisi transisional bahwa sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan dilaksanakan berdasarkan ketentuan UU KPK 2002. Pasal tersebut justru bertentangan dengan Pasal 70C yang secara tegas memuat ketentuan bahwa seluruh tindakan penegakan hukum dalam kerangka *pro justitia* yang proses hukumnya belum selesai sebelum diberlakukannya UU KPK 2019, harus dilakukan berdasarkan ketentuan UU KPK 2019.

Dua pasal tersebut jelas kontradiktif dan berpotensi menimbulkan kekacauan prosedur penegakan hukum. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai sah atau tidaknya seluruh proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan termasuk dalam hal penyadapan dan penetapan tersangka yang proses hukumnya belum selesai. Selain itu, kontradiksi dan kendala transisional di Pasal lain terlihat jelas pada Pasal 29 huruf e mengenai batasan usia Pimpinan KPK paling rendah lima puluh tahun. Sementara salah satu calon Pimpinan KPK yang terpilih sebelum berlakunya UU KPK 2019 masih berusia di bawah lima puluh tahun. Tentunya hal ini berdampak pada mekanisme transisional yang tidak jelas antara Pasal 69D di atas dengan aturan peralihan Pasal II yang langsung memberlakukan UU KPK 2019 sejak saat diundangkan.

Kedelapan, status pimpinan KPK sebagai penyidik dan penuntut umum dihapus oleh UU KPK 2019. Tentunya hal ini merubah karakteristik pimpinan KPK yang tidak lagi berstatus sebagai penyidik dan penuntut umum, melainkan sebagai manajerial penegakan hukum di institusi Kepolisian dan Kejaksaan. Jika terjadi demikian maka KPK bukan lagi lembaga penegak hukum melainkan lebih tepat menjadi Dewan Koordinator atau Dewan Pengawas pemberantasan korupsi lintas institusi.

Kesembilan, diberikannya kewenangan untuk mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dengan jangka waktu selama dua tahun. Jika rezim UU KPK 2002 tidak memberikan kewenangan SP3 dikarenakan sifat kejahatan korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra-ordinary crime*), kejahatan yang terorganisir (*organized crime*) dan bisa bertransformasi menjadi kejahatan lintas negara (*trans national crime*). Sifat-sifat tersebut membuat pola penanganan kejahatan korupsi memerlukan waktu yang sangat panjang untuk dapat mengungkapnya. Mengingat bahwa kejahatan korupsi menggunakan kekuasaan sebagai sarana dan tempat berkembang biak maka kejahatan korupsi sangat sulit untuk dapat diungkap peredarannya. Termasuk jika kejahatan korupsi tersebut dilakukan dengan menyamarkan asal usul kejahatannya (*money laundering*), disimpan di luar negeri dan dalam bentuk-bentuk lainnya yang sangat kompleks. Dalam koridor lintas negara misalnya, KPK terlebih dahulu harus berkoordinasi dengan negara lain terkait dengan prosedur bantuan

timbang balik (*mutual legal assistance*). Koordinasi lintas negara tersebut memerlukan waktu yang tidak sedikit untuk dapat menangkap pelaku yang kabur ke luar negeri atau menyimpan uang hasil korupsinya ke luar negeri.

Baudrillard menggambarkan bahwa pola kejahatan yang bertransformasi sedemikian rupa dengan menggunakan sarana kekuasaan dan politik agar kejahatannya tidak terlihat (*invisible crime*), menggunakan perangkat teknologi dan dilaksanakan oleh orang-orang pandai yang menjalankan kekuasaan maka kejahatan tersebut bertransformasi dan berevolusi menjadi kejahatan yang sempurna karena sulit untuk dideteksi (*the perfect crime*).²⁴ Oleh karena itu, KPK tidak diberikan kewenangan SP3 agar memiliki keleluasaan waktu dalam mengungkap modus operandi tindak pidana korupsi yang sangat sempurna karena sifatnya yang *invisible*.

Diberikannya kewenangan SP3 dengan jangka waktu dua tahun sebagaimana ketentuan Pasal 40 UU KPK 2019 justru berdampak pada delegitimasi pemberantasan korupsi. Ketersediaan sumber daya manusia (SDM) di KPK yang menurut Pasal 19 ayat (2) UU KPK 2019 menutup pintu rapat-rapat adanya perwakilan KPK di daerah menyebabkan kuantitas para penyidik dan penuntut umum di internal KPK hanya terbatas di institusi Pusatnya di ibukota negara Republik Indonesia. Kurangnya SDM tidak akan sanggup untuk dapat mengungkap kasus-kasus besar di lingkaran kekuasaan bahkan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan perizinan terkait alih fungsi hutan, pertambangan, dan izin-izin strategis lainnya yang berkaitan dengan sumber daya alam di suatu daerah.

Apalagi jika ditunjang dengan substansi regulasi UU KPK yang justru memberikan batasan akses terhadap proses penegakan hukum semisal birokratisasi penyadapan, sulitnya mekanisme OTT, kewenangan penuntutan yang dikebiri, kondisi penyidik yang berstatus ASN di bawah kendali eksekutif dan prosedur bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) dalam kasus lintas negara. Padahal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), penyidik yang diberikan kewenangan SP3 tidak diberikan jangka waktu untuk mengeluarkan SP3

²⁴ Jean Baudrillard, *The Perfect Crime* (London: Verso, 1996).

sedangkan KPK justru diberikan kewenangan SP3 ditambah dengan jangka waktu. Hal ini telah melanggar prinsip *equality before the law* di dalam proses penegakan hukum.

Kesepuluh, pasal 46 ayat UU KPK 2019 menghapus sifat *lex specialist* kewenangan KPK dalam hal penetapan tersangka sehingga prosedur tersebut kembali mengacu pada ketentuan di dalam KUHAP. Beberapa sifat *lex specialist* di dalam UU KPK 2019 yang diubah dan dihapus merupakan bentuk delegitimasi pemberantasan korupsi sehingga kesan yang terbangun adalah kejahatan korupsi bukan bagian dari kejahatan luar biasa yang memerlukan penanganan khusus melainkan setara dengan kedudukan kejahatan biasa lainnya.

Dari poin-poin yang mendelegitimasi kerja pemberantasan korupsi sebagaimana dikemukakan di atas, tentunya memerlukan langkah-langkah responsif dan progresif agar upaya pemberantasan korupsi tidak mengalami stagnasi atau bahkan mengalami kemunduran. Dua solusi yang selama ini dikemukakan baik oleh para ahli hukum maupun dari kalangan internal KPK adalah dengan melakukan uji formil kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dan juga dapat melalui kanal kekuasaan eksekutif yakni dengan komitmen Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Uji formil dilakukan mengingat ada dugaan cacat prosedur saat proses legislasi berlangsung yang kontraproduktif dengan semangat UU PPP sebagai dasar dan prosedur yuridis pembentukan suatu undang-undang. Menurut Mas, proses uji materiil dan formil di MK merupakan bentuk reformasi konstitusi sebagai mekanisme kontrol untuk mencegah penyelenggaraan kekuasaan yang otoritatif.²⁵ Amsari menjelaskan bahwa pengujian secara formil suatu undang-undang merupakan pengujian terhadap prosedur pembentukannya.²⁶ Secara *das sollen* uji formil suatu undang-undang dibenarkan. Akan tetapi, dalam koridor *das sein* justru MK belum pernah mengabulkan permohonan uji formil.

²⁵ Marwan Mas, *Menjaga Denyut Konstitusi*, ed. Refly Harun, Zainal A.M. Husein, and Bisariyadi (Jakarta: Konstitusi Press, 2004).

²⁶ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

Menurut Simarmata, kecenderungan MK untuk tidak mengabulkan uji formil dilandasi logika hukum bahwa pengujian formil dilakukan dengan menguji suatu undang-undang terhadap undang-undang yakni terhadap UU PPP sehingga pengujian formil justru tidak masuk ke ranah pengujian terhadap konstitusi. Hal ini dapat dilihat melalui dua putusan MK yakni Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009. Bahkan pertimbangan MK dalam putusan *a quo* cenderung melihat asas kemanfaatan sebagai dasar untuk tidak mengabulkan uji formil. Jika uji formil dikabulkan maka implikasinya adalah pembatalan suatu undang-undang secara penuh. Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang mudaratnya jauh lebih besar.²⁷

Meskipun secara *das sein* MK belum pernah mengabulkan uji formil suatu undang-undang, bukan berarti uji formil tidak dapat dilakukan dalam koridor kewenangan MK. Menurut Lailam, faktor non konstitusional dapat menjadi acuan bagi MK untuk dapat menguji secara formil suatu undang-undang. Faktor non konstitusional tersebut misalnya jika suatu undang-undang dibuat bertentangan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimuat di dalam Pasal 5 UU PPP.²⁸ Salah satu asas yang dilanggar dalam hal ini adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kejelasan rumusan. Kemudian di dalam muatan UU KPK 2019, terdapat beberapa pasal yang kabur dan kontradiktif sehingga bertentangan dengan Pasal 6 UU PPP yang menyebabkan pelanggaran terhadap keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan keserasian dan keselarasan, ketertiban dan kepastian hukum.

Jika pengujian secara formil cenderung sulit untuk dilakukan maka kanal selanjutnya adalah melalui Perppu. Dikeluarkannya Perppu tentu

²⁷ Jorawati Simarmata, "Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Sebuah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014) Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 47 (2017).

²⁸ Tanto Lailam, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar," *Jurnal Pranata Hukum* 6, no. 2 (2011): 150.

menimbulkan polemik mengenai batasan kegentingan yang memaksa sebagai dasar bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu. Namun, UU KPK 2019 yang substansinya justru menimbulkan delegitimasi pemberantasan korupsi, menimbulkan dampak sistemik yang merusak perekonomian dan moralitas bangsa sehingga dapat dikatakan bahwa Negara Indonesia sedang berada dalam darurat korupsi. Hal ini akan berimplikasi pada tingkat keberhasilan program kerja dan pembangunan pemerintahan Presiden. Muatan materi UU KPK 2019 yang sifatnya delegitimatif terhadap semangat pemberantasan korupsi hanya akan menghambat pembangunan infrastruktur, kurangnya minat investor akibat ketidakpastian hukum sehingga menghambat iklim investasi, *overregulasi*, kegagalan pasar (*market failure*), inefisiensi organisasi, terjadinya kesenjangan sosial, jatuhnya wibawa peradilan, memperlebar angka kemiskinan dan lain-lain.²⁹ Korupsi tidak hanya berimplikasi pada pertumbuhan ekonomi, melainkan juga berimplikasi pada rusaknya moralitas bangsa sehingga korupsi korelatif sebagai perbuatan yang destruktif di dalam aspek sosial budaya dan politik.³⁰

Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif secara penuh memiliki kewenangan konstitusional dalam menjalankan pemerintahan (*single executive*). Sebagai *single executive* Presiden diberikan instrumen yang dapat digunakan jika negara berada dalam kondisi darurat (*state of exception*) yakni mengeluarkan Perppu. Tentunya kewenangan konstitusional tersebut tidak serta merta dilakukan tanpa adanya dasar kedaruratan yang kuat. UU KPK 2019 sebagai regulasi yang substansinya justru mendelegitimasi proses pemberantasan korupsi yang lahir dari rahim konfigurasi politik hukum yang delegitimatif tersebut berimplikasi pada arus pemberantasan korupsi yang semakin longgar. Oleh karena itu, Perppu memiliki dasar konstitusional dan rasionalitas dalam menjawab problematika dan masa depan pemberantasan korupsi di Indonesia.

C. PENUTUP

²⁹ Haryono Umar, "Menghitung Kembali Dampak Korupsi," *Jurnal Bisnis dan Manajemen* 12, no. 1 (2011).

³⁰ Joko Waluyo, "Analisis Hubungan Kausalitas Antara Korupsi, Pertumbuhan Ekonomi, Dan Kemiskinan: Suatu Studi Lintas Negara," *Buletin Ekonomi* 8, no. 2 (2010): 161.

KPK sebagai lembaga penegak hukum di bidang pemberantasan korupsi lahir dari rahim konfigurasi politik hukum yang antikorupsi. Namun, perkembangan proses politik yang dinamis dan maraknya festivalisasi OTT dan penyadapan membuat parlemen membangun dasar legitimasi untuk merevisi kewenangan dan kedudukan KPK di Indonesia. UU KPK 2019 lahir sebagai bentuk perlawanan kekuasaan terhadap kewenangan KPK yang dianggap *superbody*. Namun, formulasi hukum, administrasi hukum dan penegakan hukum sebagai motor penggerak sistem hukum yang baik justru dibawa ke arah delegitimatif. Reformulasi UU KPK di bawa ke arah yang tidak substansial, tidak urgensial bahkan cacat prosedur dalam hal tidak masuk di dalam Prolegnas Prioritas 2019. Selain itu, muatan UU KPK 2019 menimbulkan problematika hukum dan kekacauan di dalam sistem peradilan pidana. Hal ini dapat dilihat dari reduksionitas independensi KPK yang subordinat di bawah eksekutif, munculnya Dewan Pengawas yang berada pada titik ambiguitas kedudukan dan kewenangannya. Di satu sisi kedudukan Dewan Pengawas hanya berada pada wilayah pengawasan etik dan kinerja KPK sehingga tidak masuk menjadi bagian penegak hukum. Namun, di sisi lain kewenangan Dewan Pengawas justru menyentuh tindakan penegakan hukum yang *pro justitia* dalam hal pemberian izin penyadapan, penggeledahan, penyitaan dan hak korespondensi dengan tersangka. Beberapa hal yang delegitimatif misalnya adanya pasal yang saling kontradiktif berkaitan dengan kondisi transisional, status Pimpinan KPK sebagai penyidik dan penuntut umum dihapus, kewenangan SP3 dalam jangka waktu dua tahun, miskonsepsi penyadapan, penyidik KPK yang berasal dari Kepolisian masih berada dalam garis koordinasi institusi asalnya, domestikasi penyidik dan pegawai KPK menjadi ASN sehingga jelas subordinasinya dengan eksekutif dan dihapusnya kewenangan penyidikan terhadap kasus yang meresahkan masyarakat.

Untuk menjawab problem delegitimatif tersebut terdapat dua cara yang ideal yakni melalui proses uji formil di MK dan penggunaan kewenangan konstitusional Presiden dengan mengeluarkan Perppu. Pada tahap uji formal, terbangun preseden bahwa MK belum pernah

mengabulkan pengujian formal suatu undang-undang dengan dasar pengujian formil cenderung menguji suatu undang-undang terhadap prosedur pembentukannya yang juga diatur di dalam undang-undang. Namun, MK memiliki celah hukum untuk dapat mengabulkan pengujian formil jika dugaan cacat prosedur tersebut melanggar asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana di dalam ketentuan Pasal 5 UU PPP. Sementara itu, Perppu sebagai kewenangan konstitusional merupakan langkah paling strategis yang dapat dilakukan oleh Presiden untuk mencegah bekerjanya KPK dalam rezim regulasi yang delegitimatif.

D. DAFTAR PUSTAKA

Adji, Indriyanto Seno. *Praperadilan Dan KUHAP*. Jakarta: Diadit Media, 2015.

Amsari, Feri. *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Arief, Barda Nawawi. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana, 2014.

Asshiddiqie, Jimly. "Pembangunan Hukum Di Indonesia." In *Menyoal Moral Penegak Hukum*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2006.

Badjuri, Achmad. "Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Lembaga Anti Korupsi Di Indonesia." *Jurnal Bisnis dan Ekonomi (JBE)* 18, no. 1 (2011): 87.

Baudrillard, Jean. *The Perfect Crime*. London: Verso, 1996.

Bima, Muhammad Rinaldy, Muhammad Kamal, and Hardianto Djanggih. "Legitimasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi." *Kertha Patrika* 41, no. 1 (2019): 36–37.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum." *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014): 64.

Dacey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London: Macmillan, 1915.

Fadhil, Moh. "Pendidikan Agama Islam, Internalisasi Nilai-Nilai Anti Korupsi Dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi." *JRTIE: Journal of Research and Thought on Islamic Education* 2, no. 1 (2019): 64.

Fartini, Ade. "Hukum Dan Fungsi Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Al-Ahkam: Jurnal Hukum, Sosial dan Keagamaan* 14, no. 1 (2018): 6.

Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2013.

Lailam, Tanto. "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar." *Jurnal Pranata Hukum* 6, no. 2 (2011): 150.

Mas, Marwan. *Menjaga Denyut Konstitusi*. Edited by Refly Harun, Zainal A.M. Husein, and Bisariyadi. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

MD, Mahfud. *Pergulatan Politik Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mochtar, Zainal Arifin, and Iwan Satriawan. "Sistem Seleksi Komisioner State Auxiliary Bodies (Suatu Catatan Analisis Komparatif)." *Konstitusi* 1, no. 1 (2008): 86.

Nonet, Philippe, and Philip Selznick. *Hukum Responsif*. Edited by Nurainun Mangunsong. Bandung: Nusa Media, 2010.

Rabinow, Paul. *Pengetahuan Dan Metode: Karya-Karya Penting Michel Foucault*. Edited by Alia Swastika and Arief. Yogyakarta: Jalasutra, 2011.

Radjab, Syamsuddin. *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT. Nagakusuma Media Kreatif, 2013.

- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- . *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Ruslan, Malik. *Politik Antikorupsi Di Indonesia: Gradualitas Dan Ambiguitas*. Jakarta: Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), 2017.
- Sihombing, Eka Nam. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, 2018.
- Simarmata, Jorawati. “Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Sebuah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014) Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 47 (2017).
- Sitabuana, Tundjung Herning. *Berbukum Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2017.
- Umar, Haryono. “Menghitung Kembali Dampak Korupsi.” *Jurnal Bisnis dan Manajemen* 12, no. 1 (2011).
- Waluyo, Joko. “Analisis Hubungan Kausalitas Antara Korupsi, Pertumbuhan Ekonomi, Dan Kemiskinan: Suatu Studi Lintas Negara.” *Buletin Ekonomi* 8, no. 2 (2010): 161.
- Wijaya, I Made Hendra. “Menentukan Konsep Negara Hukum Di Indonesia.” In *Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila*, 207. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2017.