

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam catatan sejarah gerakan anti korupsi, khususnya dinegara berkembang atau Negara pasca kolonial, “*Corruptor Fight Back*” merupakan takdir yang tak bisa dihindari. Hal ini terjadi karena institusi Negara belum terkonsolidasi sepenuhnya untuk menjalankan program anti korupsi, dan pada saat yang sama agenda anti korupsi selalu menysasar elit politik dan pejabat Negara sebagai target dari penegakan hukum. Akibatnya, tidak sedikit lembaga maupun gerakan anti korupsi yang dibentuk serta bergerak secara konsisten harus berujung pada stagnasi mengingat wewenang dan independensinya diabaikan, bahkan dianggap sebagai lawan yang penuh ancamanoleh kekuasaan formal, dan kelompok *status quo* yang memiliki akses tak terbatas pada pengambil kebijakan politik.

Praktik Korupsi sesungguhnya selalu terkait dengan elit politik maupun elit kekuasaan dalam institusi Negara. Jenderal A.H Nasution dalam sambutan tertulisnya pada suatu konferensi mahasiswa islam di Sumatera utara tanggal 26 Agustus 1967 pernah memaparkan bahwa korupsi akan berbalik kambuh menjadi kanker nasional jika secara mental dan administratif tidak dicabuti akar-akarnya. Ia mencatat dualisme dalam penganggaran lembaga-lembaga resmi atau institusi Negara, yang disebabkan oleh kebutuhan sosial dan operasional tertentu, sebagai salah satu sumber korupsi.¹ Hal tersebut menunjukkan bahwa wabah korupsi telah lama ada di Indonesia dan menjamur dalam aktifitas lembaga-lembaga resmi Negara.

¹ Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, (Jakarta : LP3ES, 1981) cetakan ke 1, hlm. 3.

Merespon bahaya yang menggerogoti negeri dari dalam sebab rusaknya moralitas oleh para oknum pemangku amanat rakyat, nampaknya pemerintah dari rezim ke rezim berupaya melawan korupsi dengan mengeluarkan program serta caranya masing-masing, seperti Badan Koordinasi Penilik Harta Benda, Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (Bapekan), Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran), Komando Retooling Aparatur Revolusi (Kotrar), di masa orde lama. Tim Pemberantasan Korupsi (TPK), Komisi 4, Operasi Penertiban, di masa orde baru. Kemudian di era Reformasi dibentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) tahun 1999, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) tahun 2000-2001, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2002-sekarang, Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TimTasTipikor) tahun 2005-2008. Setelah bongkar pasang lembaga independen anti korupsi mengalami ketidakjelasan nasib, pada akhirnya di era rezim Presiden Susilo Bambang Yudhoyono TimTasTipikor dibubarkan lalu dikukuhkan kembali KPK sebagai lembaga independen pemberantasan korupsi tunggal yang masih aktif hingga sekarang.²

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) sebagai Lembaga independent dianggap dapat tergoyahkan dengan beberapa poin yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Dalam Pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa kedudukan KPK berada pada cabang eksekutif yang sebelumnya merupakan Lembaga ad hoc independent. Sehingga dengan adanya perubahan kedudukan tersebut berdampak pada status kepegawaian KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Revisi undang-undang tersebut merupakan cermin politik hukum negara tentang arah kebijakan pemberantasan korupsi di masa depan. Politik hukum merupakan landasan kebijakan penyelenggaran negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai nilai yang berlaku di masyarakat guna mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Prioritas pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan amanat terpenting gerakan reformasi pada saat menumbangkan rezim orde baru yang dianggap sarat akan korupsi, kolusi dan nepotisme. Amanat gerakan reformasi 1998 mendambakan kehadiran negara yang bebas

² Yulianto, *Politik hukum revisi undang-undang KPK yang melemahkan pemberantasan korupsi*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 11 No. 1 April 2020, hlm 111

dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang kemudian dituangkan dalam konsensus bersama berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. TAP MPR tersebut masih sampai saat ini masih berlaku dan dijadikan sebagai dasar “mengingat” dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.³

Dalam pandangan Islam korupsi merupakan tindakan yang sangat tercela dan merupakan perbuatan yang harus diperangi, hal ini dijelaskan dalam Al-Qur'an surat Al-Baqoroh ayat 188, yang berbunyi:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ

ع

Artinya: “Janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui (QS. Al-Baqarah: 188)”⁴

Ayat tersebut menjelaskan bahwa terdapat perintah larangan mengenai memakan harta dengan jalan yang batil (korupsi). Hal ini sejalan dengan bahwa kaidah “kemunkaran itu harus dihilangkan” sebagai penegas bahwa korupsi itu dilarang untuk dilakukan.

Senada dengan ayat Al-Quran tersebut perbuatan korupsi juga dilarang oleh Rasulullah SAW yang disandingkan dengan ghulul. Ghulul adalah menggelapkan harta rampasan perang sebelum harta tersebut didistribusikan. Disebutkan dalam Shahih Bukhari no. 2844 kitab Jihad dan penjelajahan bab Ghanimah:

حَدَّثَنَا مُسَدَّدٌ حَدَّثَنَا يَحْيَى عَنْ أَبِي حَيَّانَ قَالَ حَدَّثَنِي أَبُو زُرْعَةَ قَالَ حَدَّثَنِي أَبُو هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ قَامَ فِينَا النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَذَكَرَ الْغُلُولَ فَعَظَّمَهُ وَعَظَّمَ أَمْرَهُ قَالَ لَا أَلْفِينِ أَحَدَكُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ عَلَى رَقَبَتِهِ شَاةٌ لَهَا نَعَاءٌ عَلَى رَقَبَتِهِ فَرَسٌ لَهُ حَمَمَةٌ يَقُولُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغْنَيْتَنِي فَأَقُولُ لَا أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا فَذُ أْبْلَغْتُكَ وَعَلَى رَقَبَتِهِ بَعِيرٌ لَهُ رُغَاءٌ يَقُولُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغْنَيْتَنِي فَأَقُولُ لَا أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا فَذُ أْبْلَغْتُكَ وَأَعْنِي فَأَقُولُ لَا أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا فَذُ أْبْلَغْتُكَ أَوْ عَلَى رَقَبَتِهِ رِقَاعٌ تَخْفِقُ فَيَقُولُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَغْنَيْتَنِي فَأَقُولُ لَا أَمْلِكُ لَكَ شَيْئًا فَذُ أْبْلَغْتُكَ وَقَالَ أَيُّوبُ عَنْ أَبِي حَيَّانَ فَرَسٌ لَهُ حَمَمَةٌ

Artinya: “Telah bercerita kepada kami Musaddad telah bercerita kepada kami Yahya dari Abu Hayyan berkata telah bercerita kepadaku Abu Zur'ah berkata telah bercerita kepadaku Abu Hurairah radliallahu 'anhu berkata; Nabi Shallallahu'alaihiwasallam berdiri di hadapan kami lalu Beliau menuturkan tentang ghulul (mengambil harta Rampasan perang

³ Yulianto, *Politik hukum revisi undang-undang KPK yang melemahkan pemberantasan korupsi*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 11 No. 1 April 2020, hlm 112

⁴ Al-Qur'an Kemenag terjemahan 2019 dalam Quran in Word.

sebelum dibagikan) dan Beliau (memperingatkan) besarnya dosa dan akibat dari perbuatan tersebut. Beliau bersabda: "Sungguh akan kutemui salah seorang dari kalian pada hari qiyamat yang di tengkuknya ada seekor kambing yang mengembik, di tengkuknya ada seekor kuda yang meringkik sambil dia berkata; "Wahai Rasulullah, tolonglah aku", lalu aku jawab: "Aku tidak berkuasa sedikitpun terhadapmu. Aku sudah menyampaikan kepada kamu (ketika di dunia) ". Dan kutemui seseorang yang di atas tengkuknya ada seekor unta yang melenguh, sambil dia berkata; "Wahai Rasulullah, tolonglah aku", lalu aku menjawab: "Aku tidak berkuasa sedikitpun terhadapmu. Aku sudah menyampaikan kepada kamu (ketika di dunia) ". Dan kutemui seseorang yang di atas tengkuknya ada sebongkah emas dan perak lalu dia berkata; "Wahai Rasulullah, tolonglah aku", lalu kujawab: "Aku tidak berkuasa sedikitpun terhadapmu. Aku sudah menyampaikan kepada kamu (ketika di dunia) ", Dan kutemui seseorang yang di atas tengkuknya ada lembaran kain sembari berkata; "Wahai Rasulullah, tolonglah aku", lalu aku katakan: "Aku tidak berkuasa sedikitpun terhadapmu. Aku sudah menyampaikan kepada kamu (ketika di dunia) ". Dan Ayyub dari Abu Hayyan mengatakan; "(Dan seseorang) yang di tengkuknya ada kuda yang meringkik" (HR. Bukhari No. 2844 dalam kitab Jihad).⁵

Hadits tersebut menjelaskan bahwa adanya penyalahgunaan jabatan serta penggelapan harta dalam harta rampasan perang. Perbuatan tersebut merupakan pelanggaran dan merupakan perbuatan dosa yang sangat besar.

Korupsi di Indonesia ditangani oleh Komisi Pemberantasan korupsi yang diawasi oleh Dewan Pengawas KPK. Lembaga tersebut berfungsi untuk mengawal tugas serta wewenang KPK. Pembentukan Dewan Pengawas KPK tertuang dalam tujuh pasal khusus, yaitu Pasal 37A, Pasal 37B, Pasal 37C, Pasal 37D, Pasal 37E, Pasal 37F, dan Pasal 37G. Dewan Pengawas KPK juga berwenang dalam beberapa hal diantaranya memberikan izin atau tidaknya KPK dalam melakukan penyadapan, pengeledahan, dan/atau penyitaan.

Beberapa kalangan mengaggap bahwa kewenangan Dewan Pengawas KPK justru menyunat serta menghambat keefektifan KPK dalam melakukan tugasnya dalam memberantas korupsi. Pemberian izin dari Dewan Pengawas KPK rentan disalahgunakan oleh kalangan oknum yang menjadi objek oprasi ataupun pihak yang membantu menutupi jalannya operasi yang dilakukan oleh KPK.

Dengan adanya revisi UU No. 19 Tahun 2019 ini KPK tidak lagi bebas dalam melakukan penyadapan terhadap terduga tindak pidana korupsi karena harus adanya izin yang dikeluarkan dari Dewan Pengawas KPK. Selain hal tersebut terdapat prosedur yang dapat membebaskan KPK, yaitu dengan adanya pertanggungjawaban yang harus dilakukan oleh KPK yang telah selesai melakukan penyadapan yang harus dilaporkan pada pimpinan KPK serta Dewan Pengawas KPK dalam kurun waktu maksimal 14 hari.

Selain itu terdapat ketentuan yang menjadi tekanan terhadap KPK, yakni dengan adanya

⁵ <http://www.hadistsoftcom> Hadist Musnad Bukhari no. 2844

penerbitan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) untuk perkara tindak pidana korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam waktu satu tahun. Hal itu menjadi jalan pintas bagi pelaku tindak pidana korupsi untuk meloloskan dirinya dari segala tuntutan dengan berbagai cara dalam hal mengulur waktu. Karena tidak sedikit para pelaku tindak pidana korupsi yang menjadi buronan dengan cara mengasingkan diri ke luar negeri yang itu justru mempersulit petugas KPK dalam menangani kasus serta memerlukan waktu yang cukup lama dalam menyelesaikan kasusnya karena disodori dengan beberapa prosedural.

Ketentuan tersebut menjadi dilema dan perlu dipertimbangkan serta ditinjau ulang karena alasan waktu mengorbankan kebebasannya para tindak pidana korupsi yang seharusnya dilakukan sanksi pidana sebagaimana mestinya.

Selain itu dengan adanya revisi undang-undang KPK terbaru berubahnya status KPK menjadi ASN yang justru dapat berdampak pada independensi yang ada pada diri KPK dikarenakan status ASN memiliki tanggungjawab serta tekanan dari atasan yang dapat menggoyahkan tugas dan wewenangnya sebagai Lembaga independen. Kode etik yang terdapat dalam ASN sangat berpengaruh pada kinerja para anggota KPK sehingga dapat membatasi serta menghambat efisiensi tugas dan fungsinya dalam memberantas korupsi. Lebih lanjut, rentannya indikasi peredupsian kewenangan KPK dalam pemberantasan korupsi karena status ASN masuk pada ranah eksekutif yang dinaungi langsung oleh presiden secara hierarki kelembagaan.

Salah satu mundurnya KPK terdapat kebijakan remisi pengurangan masa tahanan terhadap para narapidana korupsi. Lebih lanjut ada beberapa nama yang mendapat remisi diantaranya, yaitu Salah satu koruptor yang mendapat remisi adalah mantan Wakil Ketua Komisi VII DPR Eni Maulani Saragih, narapidana kasus suap PLTU Riau; Joko Soegiarto Tjandra atau Djoko Tjandra, terpidana kasus suap surat jenderal polisi dan jaksa; dan rekannya Tommy Sumardi. Kemudian juga ada rekan Pinangki Sirna Malasari, terpidana kasus suap fatwa MA, Andi Irfan Jaya, serta Direktur PT Dua Putera Perkasa Pratama (DPPP) Suharjito, yang merupakan terpidana kasus suap ekspor benur.⁶

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PERUBAHAN STATUS PEGAWAI KPK MENJADI ASN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 ATAS

⁶ Ari Saputra, Kena Sorotan, Ini Daftar Lengkap 214 Koruptor yang Dapat Remisi, dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-5692922/kena-sorotan-ini-daftar-lengkap-214-koruptor-yang-dapat-remisi> diakses pada tanggal 15/10/2022 Pukul 20.00 WIB.

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana Dinamika Perubahan Status Pegawai KPK menjadi ASN?
2. Bagaimana Dampak Perubahan Status ASN Pegawai KPK terhadap Efektifitas Pemberantasan Korupsi?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Perubahan Status Pegawai KPK menjadi ASN dalam Undang-Undang KPK?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, dapat diuraikan tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Dinamika Perubahan Status Pegawai KPK menjadi ASN.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Dampak Perubahan Status ASN Pegawai KPK terhadap Efektifitas Pemberantasan Korupsi.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Perubahan Status Pegawai KPK menjadi ASN dalam Undang-Undang KPK.

D. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian harus mempunyai kegunaan dalam memecahkan suatu masalah yang diteliti. Oleh karenanya suatu penelitian setidaknya mampu memberikan manfaat praktis. Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yaitu dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi dalam bidang Hukum Tata Negara khususnya legal drafting atau contra legal drafting mengenai Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang yang dianggap bermasalah. Dengan demikian pembaca dan calon peneliti lain kiranya dapat lebih mengetahui tentang hal tersebut.
- b. Kiranya dapat dijadikan pedoman atau referensi bagi para pihak yang ingin mengkaji secara mendalam bidang Hukum Tata Negara mengenai Analisis Yuridis terhadap UU No 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atas perubahan UU No 30 tahun 2002 berkaitan dengan masalah yang penulis bahas.

2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang hukum pada umumnya dan khususnya bidang hukum tata negara yang berkenaan dengan Analisis Yuridis terhadap UU No 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atas perubahan UU No 30 tahun 2002.
- b. Untuk memberikan masukan dan referensi bagi masyarakat luas dibidang hukum tata negara terkait Analisis Yuridis terhadap UU No 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atas perubahan UU No 30 tahun 2002.

E. Kerangka Berpikir

Dalam mengupas suatu masalah penelitian masalah tentu saja memerlukan beberapa teori sebagai pisau analisis yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Oleh karena itu, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan teori Negara Hukum (*Grand Theory*), teori Organ (*Middle Theory*), dan teori Siyasah Dusturiyah (*Applie Theory*).

1. Teori Negara Hukum

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno.⁷ Plato, pada awalnya dalam *The Republic* berpendapat bahwa mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2015, 129.

filosof (*The Philosopher King*). Namun, dalam bukunya *The Statesman* dan *The Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*The Second Best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.

Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*The Best Life Possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*) sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.⁸

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtstaat*, antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laban, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *Rule of Law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu:⁹

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Adapun A.V. Dicey menyebutkan tiga ciri penting *The Rule of Law*, yaitu:¹⁰

- a. *Supremacy of Law*;
- b. *Equality before the Law*;
- c. *Due Process of Law*.

International Commission of Jurist menentukan pula syarat-syarat

representative government under the rule of law, sebagai berikut:¹¹

- a. Adanya proteksi konstitusional;
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- e. Adanya tugas oposisi;
- f. Adanya pendidikan *civic*.

⁸ Sabine, George H., *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston,) 1961, 35-86 dan 88-105.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2017, 125.

¹⁰ Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Constitution*, Tenth Edition, (London: Macmillan Education LTD), 1959.

¹¹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cetakan VI, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 1989, 12-13.

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materil mencakup pengertian yang lebih luas di dalamnya, termasuk keadilan. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfarestate*).¹²

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat 12 prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Diantaranya adalah sebagai berikut:¹³

- a. Supremasi hukum;
- b. Persamaan dalam hukum;
- c. Asas legalitas;
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ penunjang yang independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan tata usaha negara;
- h. Mahkamah Konstitusi;
- i. Perlindungan hak asasi manusia;
- j. Bersifat demokratis;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara;
- l. Transparansi dan kontrol sosial.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang.

Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum

¹² Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar), 1962, 9.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 132.

tidak boleh dibuat, ditetapkan ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machsstaat*). Sebaliknya, demokratis haruslah diatur berdasarkan atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobrokasi, yaitu suatu bentuk pemerosotan dari demokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

2. Teori Organ

Di dalam kelembagaan, dikenal adanya teori fungsi dan teori organ. Dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*). Alat perlengkapan negara dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara. Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *Uitvoering* (eksekutif) dan *rechtpraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.

Berdasarkan beberapa pengertian yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (untuk lembaga), Kamus Hukum Fockema Andreae (untuk orgaan) dan pendapat Hans Kelsen (untuk organ), serta *Black's Law Dictionary* (untuk *body*), HAS Natabaya mengambil kesimpulan bahwa istilah badan (*body*), organ (organ atau orgaan), dan lembaga mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Oleh karena itu, untuk bidang hukum, ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, yaitu “organ negara”, “badan negara” atau “lembaga negara”. Namun demikian ditekankan perlunya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.

Menurut Hans Kelsen, *whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*.¹⁴ Jimly Asshiddiqie membedakan hal tersebut, walau diakui bahwa keduanya merupakan unsur pokok yang saling berkaitan. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *function* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Fungsi, menurut C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu

¹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1961) hlm. 192

badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya masing-masing.¹⁵

Hubungan antar lembaga negara merupakan hubungan kerjasama antar institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Secara normatif antar lembaga-lembaga negara harus tercipta mekanisme *check and balances*. Lembaga-lembaga negara tersebut harus bekerja sama, sinergi dalam menjalankan pemerintahan. Walaupun antar lembaga mempunyai wilayah kekuasaan dan kewenangan yang berbeda-beda, namun penting untuk saling mengawasi dan saling mengontrol serta mengimbangi kekuasaan atau menghindari dominasi baik itu dari eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Adanya *check and balances* berdampak positif karena mencegah dominasi dari salah satu lembaga. Masing-masing lembaga harus membedakan antar tugas kewenangan sendiri dan tugas kewenangan yang berhubungan dan berimplikasi terhadap lembaga lain, sehingga masing-masing lembaga bisa mengambil keputusan yang sesuai. Adanya kepercayaan yang tertanam terhadap masing-masing lembaga dan tidak mencurigai sangat penting. Namun rasa kepercayaan dan kekeluargaan tidak boleh menjadi alasan lembaga tersebut takut atau segan jika memang ada penyimpangan yang terjadi.¹⁶

3. Teori Siyasa Dusturiyah

Proses pembentukan undang-undang dalam kajian politik hukum Islam, terdapat tiga istilah penting yang menjadi kajiannya, yakni ilmu *taqin al-ahkam* (pembentukan hukum), ilmu *tathbiq al-ahkam* (penerapan hukum), dan ilmu *taghyir al-ahkam* (perubahan hukum). *Taqin al-ahkam* adalah ilmu yang membahas teori-teori legislasi hukum Islam dan penerimaannya sebagai sumber otoritatif dalam tata hukum suatu negara. *Tathbiq al-ahkam* adalah ilmu yang membahas tata atur penerapan hukum Islam setelah

¹⁵ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, hlm. 145.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 148–49.

dilegislati, diterima sebagai sumber otoratif, dan tertuang dalam bentuk qanun. Adapun ilmu *taghyir al-ahkam* yaitu ilmu yang membahas perubahan (amandemen) atas hukum yang telah dijalankan, tetapi dinilai tidak memenuhi aspek-aspek keadilan dan kemaslahatan (kepentingan) publik.¹⁷

Proses pembuatan undang-undang menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Undang-undang korupsi merupakan salah satu urgensi penting baik segi legislasi pengundangan maupun proses penegakkannya dalam mewujudkan negara yang bersih dari tindakan oknum pejabat negara yang dapat merusak tatanan kenegaraan.

Hukum atau kebijakan yang berkaitan dengan masyarakat harus mengikuti perkembangan zaman karna hukum tidak boleh tertinggal dengan perubahan zaman (adaptif). Dalam islam terdapat penegasan bahwa perubahan hukum tergantung waktu dan kondisi dengan tujuan meraih kemaslahatan.

Oleh karena itu, untuk mencapai kemaslahatan, para ulama fuqaha atau imam dalam Islam mempertimbangkan sebab atau alasan apa yang menyebabkan suatu hukum perlu dilakukan perubahan baik karena faktor tempat, waktu, keadaan, ataupun yang lainnya. Hal ini dikemukakan oleh Ibn Al-Qayim Al-Jauwiyyah dalam kaidah yang diungkapkannya yaitu:

فِي تَغْيِيرِ الْفَتَوَى وَإِخْتِلَافِهَا بِحَسَبِ تَغْيِيرِ الْأَزْمَنَةِ وَالْأَمْكِنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَائِدِ

*Artinya: "Perubahan dan perbedaan fatwa berdasarkan perubahan waktu, tempat, kondisi, niat dan adat kebiasaan."*¹⁸

Kaidah ini sama dengan kaidah yang dikeluarkan oleh Al-Zarqa dan al-Burnu yakni:

تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَنَةِ وَالْأَمْكِنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَائِدِ

*Artinya: "Hukum itu berubah sesuai dengan perubahan waktu, tempat, keadaan/kondisi, niat dan adat kebiasaan."*¹⁹

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka

¹⁷ Ija Suntana, Politik Hukum Islam, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 16

¹⁸ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, I'lam al-Muwaqqi'in „an Rabb al-„alamin, terj. Asep Saefullah, Kamaluddin Sa'diyatulharamain (Jakarta: Pustaka Azam, 2000), hlm. 459

¹⁹ Ibid, hlm. 459

negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama dimainkan oleh negara dalam hal ini, yaitu :

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadits. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak syar'i (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga ahl al aqd. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan Undang-Undang, untuk melaksanakannya negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah al-hisbah (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah al-qadha' (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah al-mazhalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta

perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).

Islam sebagai (agama) wahyu dari Allah SWT yang merupakan rahmatan lil ‘alamin memberi pedoman hidup kepada manusia secara menyeluruh, agar tercapainya kebahagiaan hidup jasmani maupun rohani serta guna mengatur tata kehidupan manusia, baik secara individu maupun bermasyarakat. Secara umum tujuan penciptaan dan penetapan hukum oleh Allah SWT adalah untuk kepentingan, kemaslahatan dan kebahagiaan seluruh manusia, baik dunia maupun akhirat. Prinsip hak dan kewajiban negara dan rakyat ditemukan dalam Al-Qur’an Surat An-Nisa: 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)” (QS. An-Nisa: 59).²⁰

Salah satu kemaslahatan umat yaitu setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan seorang pemimpin yang menyangkut hak-hak rakyat yang bertujuan mendatangkan kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah. Semua warga negara dijamin hak-hak dasar tertentu. Menurut Subhi Mahmassani dalam Bukunya Arkan Huquh al-Insan, beberapa hak warga negara yang perlu dilindungi adalah: jaminan terhadap keamanan pribadi, harga diri dan harga benda, kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat dan berkumpul, hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, pelayanan medis dan kesehatan, serta keamanan untuk melakukan aktifitas-aktifitas ekonomi.²¹

Ayat di atas tidak hanya mengandung pesan moral maupun nilai-nilai mulia yang wajib diikuti oleh setiap muslim, akan tetapi juga mengandung tafsir politik yang sangat tinggi dan mendalam menyangkut prinsip dasar konstitusi negara dalam sistem politik Islam. Ayat-ayat ini menegaskan bahwa sesungguhnya Al-Qur’an mengandung nilai-nilai yang bersifat universal dan komprehensif yang tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi sekaligus berbicara tentang sistem bermuamalah dengan sesama manusia dalam kerangka kehidupan yang majmuk dalam sebuah institusi negara, di mana umat Islam sebagai objek hukum dituntut untuk mengamalkannya dalam

²⁰ Al-Qur’an Kemenag terjemahan 2019 dalam Quran in Word

²¹ Mutiara Fahmi, “Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam”, h. 57

kehidupan bernegara dan berbangsa.

F. Hipotesis

Adanya perubahan Undang-Undang KPK menimbulkan pergantian status lembaga KPK dari lembaga ad hoc menjadi lembaga yang masuk dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Hal tersebut berdampak pada teredupsinya independensi yang dimiliki oleh KPK sebagai lembaga yang independen.

Kemudian dengan lahirnya dewan Pengawas KPK dianggap melewati tugas dan fungsinya sebagai dewan pengawas yang sejatinya bertumpu pada pengawasan kode etik bukan pada kewenangan dari lembaga KPK. Hal ini menyebabkan terhambatnya keefektifan serta keefisienan kinerja KPK dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Selain itu Dewan Pengawas KPK diangkat oleh seorang Presiden yang merupakan salah satu bagian eksekutif yang diawasi oleh KPK apabila melakukan tindak pidana korupsi.

Dengan adanya beberapa permasalahan tersebut menjadi langkah awal dalam membahas dan menganalisis persoalan terkait lembaga KPK beserta Dewan Pengawas KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara yang berkolaborasi dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia.

G. Penelitian Terdahulu

Kajian Pustaka berfungsi sebagai acuan penulis untuk dapat memperkaya konsep dan teori yang akan digunakan dalam mengkaji penelitian. Penulis membahas Analisis Yuridis Terhadap UU No 19 Tahun 2019 atas Perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam hal ini penulis tidak menemukan judul yang serupa dalam pembahasannya. Namun penulis menemukan beberapa Kajian dan Penelitian yang berkaitan dengan apa yang sedang penulis kaji, diantaranya :

1. Jangan Bunuh KPK (Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi) Karya Prof. Denny Indrayana tahun 2016. Buku ini membahas mengenai Evaluasi dan Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi yang pada awalnya merupakan kajian untuk Indonesian Corruption Watch (ICW). Dengan menggunakan empat parameter yakni pada teori komisi Negara independen, prinsip dasar komisi Negara anti korupsi, perbandingan komisi anti korupsi di beberapa Negara, dan komisi anti korupsi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Penulis mengulas bagaimana seharusnya KPK diperkuat kembali oleh Negara baik

melalui proses legislasi, melalui kebijakan Pemerintah, maupun diperkuat dengan sinergitas instrument hukum yang ada bersama KPK demi tercapainya cita-cita reformasi yang bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Disisi lain membahas bagaimana sejarah berbagai lembaga atau badan khusus independen anti korupsi yang pernah berdiri di Indonesia harus mengalami masa-masa sulit karena berhadapan dengan power politik sehingga fungsi maupun kinerjanya mati suri bahkan dibubarkan, upaya membangun birokrasi yang bersih serta transparan dengan memberantas KKN selalu menghadapi tembok tebal perlawanan dari pihak yang merasa terancam, bukan hanya lembaga dan personilnya saja yang diserang bahkan UU KPK sendiri terus dilemahkan melalui proses legislasi.

2. Titon Slamet Kurnia, Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020, hlm. 131-155. Artikel ini mendiskusikan hubungan antara presiden dan KPK dalam tata konstitusional Indonesia. Artikel ini didasarkan pada teori *trias politica* klasik dan mengajukan pendapat bahwa keberadaan badan-badan yang bersifat eksekutif harus sesuai dengan preskripsi teori *unitary executive*.²²
3. Zaenal Muchtar, Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Jurnal Konstitusi Vol. 18 No. 2 Juni 2021, hlm. 322-338. Artikel ini membahas mengenai pemberantasan korupsi semakin tidak tentu arah, tanpa mengembalikan independensinya, eksistensi KPK semakin kehilangan relevansi.²³
4. Peran Komisi Pemberantasan Korupsi Ditinjau dari Fiqh Siyash. Oleh Alexander tahun 2018. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis- normatif. Didasari oleh regulasi hukum dan peranan KPK dalam menangani kasus korupsi di Indonesia, dimungkinkan masih adanya kekurangan, maka penulis mengkolerasikan peran serta fungsi KPK dengan lembaga Wilayah Al-Mazhalim pada masa Bani Umayyah yang dimana lembaga tersebut bertugas menangani perkara yang dilakukan oleh pejabat kekhalifahan, para bangsawan, hartawan, hingga keluarga kekhalifahan yang

²² Titon Slamet Kurnia, Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020, hlm. 131-155

²³ Zaenal Muchtar, Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Jurnal Konstitusi Vol. 18 No. 2 Juni 2021, hlm. 322-338

sewenang-wenang, tidak amanah, serta merugikan kepentingan umat. Oleh karenanya secara spesifik peranan KPK tersebut ditinjau menggunakan Fiqh Siyasah baik itu siyasah syar'iyah, siyasah dusturiyah, tasyri'iyah, dan idariyyah.

5. Muhammad Habibi, Independensi Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi, Jurnal Cepalo Volume 4, Nomor 1, Januari-Juni 2020, hlm. 41-45. Artikel ini membahas keseluruhan perubahan Undang-Undang KPK belum melahirkan konsep lembaga negara yang independen karena masih terdapatnya pengaturan pasal mengintervensi independensi kewenangan penindakan korupsi oleh KPK.²⁴
6. Kartika S. Wahyuningrum, Hari S. Disemadi dan Nyoman S. Putra Jaya, Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?, Jurnal Refleksi Hukum Volume 4 Nomor 2, April 2020, hlm. 239-258. Artikel ini membahas Pentingnya independensi yang dimiliki lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yaitu untuk mempercepat kinerja lembaga KPK itu sendiri.²⁵

Dari beberapa penelitian terdahulu diatas memiliki kesamaan objek yang diteliti yaitu KPK tetapi terdapat perbedaan pembahasan dan analisis yakni dalam segi dinamika perubahan serta kajian Siyasah Dusturiyah.

UIN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

²⁴ Muhammad Habibi, Independensi Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Pasca Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi, Jurnal Cepalo Volume 4, Nomor 1, Januari-Juni 2020, hlm. 41-45

²⁵ Kartika S. Wahyuningrum, Hari S. Disemadi dan Nyoman S. Putra Jaya, Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?, Jurnal Refleksi Hukum Volume 4 Nomor 2, April 2020, hlm. 239-258