

Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi: Justifikasi Pelaksana Corruption Risk Analysis

Marcelino Ceasar Kishan ✉

Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi Universitas Kristen
Satya Wacana

✉ kishanmarcelino@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/j142nr29>

Abstrak

Penelitian ini adalah penelitian konseptual yang bertujuan untuk membahas pengembangan instrumen pencegahan korupsi legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu Analisis Resiko Korupsi yang diistilahkan sebagai Corruption Risk Analysis. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksana implementasi Corruption Risk Analysis yang potensial tidak dijalankan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal ini penting untuk dikaji dalam rangka mencegah terjadinya disintegrasi pelaksanaan tugas Komisi Pemberantasan Korupsi serta inefisiensi Corruption Risk Analysis. Terkait dengan isu pelaksana Corruption Risk Analysis, penelitian ini menemukan dua asas yang menjadi dasar pembenaran Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai pelaksana tugas Corruption Risk Analysis. Pertama, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang membatasi pelaksana Corruption Risk Analysis adalah lembaga yang berkompeten.



© 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Kedua, prinsip Unitary Executive yang menjadikan Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan kekuasaan eksekutif sehingga Presiden harus memperkuat Komisi Pemberantasan Korupsi. Berdasarkan dua preskripsi tersebut, pemenuhan kompetensi dan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi rasionalisasi bagi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai pelaksana Corruption Risk Analysis di tingkat lembaga eksekutif. Pelaksanaan Corruption Risk Analysis oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan dengan memperhatikan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi tanpa pelemahan lembaga lain. Prinsip tersebut diimplementasikan melalui pelaksanaan Corruption Risk Analysis oleh Komisi Pemberantasan Korupsi hanya pada legislasi dan regulasi dari eksekutif serta Komisi Pemberantasan Korupsi hanya melakukan bimbingan teknis..

Kata Kunci

Corruption Risk Analysis; Komisi Pemberantasan Korupsi; Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat; Unitary Executive.

I. Pendahuluan

Tulisan ini hendak mendiskusikan *ius constituendum* penerapan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mencegah korupsi politik (*political corruption*). Salah satu gagasan positif yang dibangun oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia Dewan Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia (DPR) adalah pembentukan metode analisis resiko korupsi, yakni *Corruption Risk Analysis* (CRYSIS). Satu hal yang kurang nampak dalam gagasan tersebut adalah pertimbangan komprehensif terkait peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). CRYSIS pada dasarnya dikonsepsikan sebagai analisis pada norma-norma dalam tahap penyusunan peraturan perundang-undangan.¹ CRYSIS digunakan sebagai pelengkap metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI) yang dipandang tidak diterapkan dengan baik.² Konsep tersebut serupa dengan *Corruption Risk Assessment* (CRA): “instrumen pencegahan korupsi yang secara sistematis menganalisis dan menilai faktor-faktor penyebab korupsi dalam regulasi yang telah ada dan/atau masih dalam bentuk rancangan.”³ Praktik CRA di Korea Selatan sejak tahun 2006 telah dinyatakan membantu mengidentifikasi dan mengurangi resiko korupsi.⁴ Di Indonesia, sejauh ini CRA telah dilaksanakan oleh KPK, misalnya pada Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; serta

¹ DPR, “PUU Bidang Polhukham Himpun Masukan Metode Crysis Dengan Stakeholder Bali,” *Parlementaria*, October 19, 2023, [https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/47120/t/PUU Bidang Polhukham Himpun Masukan Metode Crysis dengan Stakeholder Bali](https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/47120/t/PUU_Bidang_Polhukham_Himpun_Masukan_Metode_Crysis_dengan_Stakeholder_Bali).

² *Ibid.*

³ Winda Syahdu et al., “Kajian Analisis Kerentanan Korupsi Pada Rancangan Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dengan Metode Corruption Risk Assessment (CRA)” (Jakarta, 2022), 3.

⁴ Chankyu Kim and Ahjung Lee, “Introduction to Korea’s Corruption Risk Assesment,” 2018, 10.

Draf Rancangan Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.⁵

Lahirnya metode analisis sifat koruptif dalam norma peraturan perundang-undangan berakar dari upaya pencegahan *political corruption*: suatu perbuatan yang dilakukan pejabat publik yang memegang kekuasaan politik tetapi kekuasaan politik itu digunakan sebagai alat kejahatan.⁶ Faktual dari praktik tersebut terjadi pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam beberapa pustaka, penyalahgunaan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan disebut sebagai *autocratic legalism*: “*using law as a means to legitimate their actions and authority.*”⁷ Implikasi sistematisnya adalah terjadi kondisi *state capture* atau negara terkekang: “*sistem negara dikendalikan oleh kepentingan individu atau korporasi atau pihak diluar pemerintahan.*”⁸

Secara substansial, tidak terdapat perdebatan terhadap CRYISIS. Isu CRYISIS yang diangkat dalam penelitian terletak pada hilangnya peran KPK. Klaim Penulis tersebut bersumber dari kalimat kunci CRYISIS, yakni penggunaan CRYISIS pada penyusunan Naskah Akademik (NA) dan persamaan kedudukannya dengan RIA serta ROCCIPI. Dengan melekat

⁵ Tim Penyusun Laporan Tahunan KPK, “Laporan Tahunan KPK 2022: Menebar Benih Antikorupsi” (Jakarta, 2022), 5.

⁶ Bambang Widjojanto, “Kajian Awal Melacak Korupsi Politik Di Korporasi,” *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS* 3, no. 1 (2017): 40, <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/139/37>.

⁷ Miftah Faried Hadinatha, “Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 745, doi:10.31078/jk1941.

⁸ Adi Fauzanto, “Analisis Pola Dan Pencegahan Korupsi Legislasi Di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 260, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.848>.

dua sifat tersebut, secara legalistik berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), pelaksanaan CRYISIS akan melekat pada kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, serta alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Kondisi ini menjadikan KPK tidak lagi dapat berperan untuk melakukan CRA. Hemat Penulis, hilangnya peran KPK menjadikan pelemahan lanjutan terhadap KPK. Merujuk pada politik hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, KPK pada dasarnya berfungsi sebagai *trigger mechanism*.⁹ *Conditio sine qua non* dari sifat tersebut adalah KPK harus memiliki peran utama dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut untuk mencapai posisi sebagai lembaga yang mendorong dan memberikan stimulus pemberantasan tindak pidana korupsi bagi lembaga-lembaga yang telah ada.

Atas isu demikian, Penulis hendak menarik posisi KPK sebagai pelaksana CRYISIS eksekutif. Posisi tersebut bersumber dari dua preskripsi, yakni perluasan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dengan dasar KPK kompeten atas pelaksanaan CRYISIS dan mendudukan KPK berdasarkan *unitary executive* sehingga KPK sepenuhnya sebagai eksekutif dan KPK dapat menjadi

⁹ Oly Viana Agustine, Erlina Maria Christin Sinaga, and Rizkisyabana Yulistyaputri, "Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 317, <https://doi.org/10.31078/jk1626>.

delegasi Presiden atas pelaksanaan CRYISIS. Dua preskripsi tersebut adalah bentuk penguatan KPK sebagai pelaksanaan CRYISIS di dapur Presiden harus dilaksanakan oleh KPK.

Tulisan ini adalah penelitian konseptual terkait kedudukan KPK dan pelaksanaan legislasi. Sifatnya yang konseptual tidak memerlukan metode penelitian. Namun, dalam proses justifikasi, penyusunan justifikasi dilakukan dalam 3 (tiga) lapisan, yakni sub bab pertama pembahasan bertujuan untuk menemukan justifikasi KPK sebagai pelaksanaan CRYISIS berbasis asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan *kriteria open legal policy*. Sub bab kedua pembahasan bertujuan untuk reorientasi KPK sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif berbasis *Unitary Executive* agar menguatkan *intent* sebagai pelaksana CRYISIS. Sub bab ketiga tidak bersifat justifikasi, namun pada pembahasan yang bertujuan untuk melakukan penjelasan teknis mendasar cara KPK melakukan CRYISIS yang sesuai dengan prinsip hukum.

Tulisan ini hendak menarik arah diskusi dengan beranjak pada isu: apakah justifikasi KPK sebagai pelaksana CRYISIS?

II. Pembahasan

Kompetensi KPK atas CRYISIS berbasis Asas Formil Legislasi

Terdapat satu problematika dalam pembentukan UU P3, yakni pembentukannya yang bebas nilai. Kedudukan UU P3 sebagai suatu undang-undang menghasilkan kondisi pembentukan UU P3 bergantung pada keinginan dari pembentuk undang-undangnya. Dalam artian, terdapat

pandangan bahwa tidak ada pembatasan terhadap materi dalam UU P3. Sepanjang telah memenuhi tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka selebihnya materi muatan UU P3 adalah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Logika ini nampak dalam keterangan tambahan Presiden dalam pengujian formil Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: “ ... tidak mencantumkan tentang metode apa yang harus digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dalam hal ini Pembentuk Undang-Undang memberikan kebebasan.”¹⁰ Konteks keterangan tersebut adalah jawaban atas pertanyaan Hakim Konstitusi Wahidudin Adams terkait *political will* Presiden untuk terlebih dahulu melakukan perubahan UU P3 sebelum menggunakan metode *omnibus law*. Logika tersebut pun menggambarkan tidak adanya penggunaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pertimbangan pembentuk undang-undang untuk menentukan metode pembentukan peraturan perundang-undangan.

Atas hal tersebut, Umbu Rauta dan Marcelino Ceasar Kishan membangun preskripsi bahwa pembentuk UU P3 harus bersifat *supra* patuh terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹ Akar pikirannya demikian, UU P3 adalah *constitutionally imposed limits* terhadap pemegang kekuasaan legislasi. Sifat *constitutionally imposed*

¹⁰ “Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020,” 2020, 369.

¹¹ Umbu Rauta and Marcelino Ceasar Kishan, “Studi Asas Kejelasan Rumusan Dalam Pembentukan Undang-Undang: Omnibus Law Tematis,” in *Dinamika Pemilihan Umum Dan Penyelenggara Negara Sebagai Implementasi UUD 1945: Bidang Hukum Tata Negara*, ed. Rofi Wahanisa (Yogyakarta: Istana Agency, 2024), 739.

limits tersebut bermakna UU P3 adalah merupakan undang-undang organik yang memiliki nilai konstitusi sebagai *legal limits on law-making power*. Hal tersebut merupakan bagian dari pemenuhan asas *the Rule of Law* sebagaimana Brian Tamanaha menjelaskan bahwa salah satu sumber pembatasan legislasi adalah *constitutionally imposed limits*.¹² Diturunkannya sifat *constitutionally imposed limits* kepada UU P3 didasarkan pada terbatasnya pembatasan pada UUD NRI 1945. Sebagaimana Saldi Isra dalam keterangan ahlinya pada Putusan MKRI No. 27/PUU-VII/2009 menjelaskan bahwa UUD NRI 1945 secara eksplisit hanya mengatur tahapan pembentukan Undang-Undang.¹³ Kedudukan UU P3 sebagai *constitutionally imposed limits* secara formal pun dapat merujuk pada putusan yang sama, sebab UU P3 menjadi undang-undang yang menggantikan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Inti dari makna *supra* patuh adalah menjadikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai asas materiil dalam pembentukan UU P3.¹⁴ Dengan menjadikan sebagai asas materiil, maka pengaturan dalam UU P3 harus terlebih dahulu diuji dengan dan diperiksa komabilitasnya terhadap asas pembentuk peraturan perundangan.¹⁵ Asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Tujuan

¹² Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law," in *Relocating the Rule of Law*, ed. Gianluigi Palombella and Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2009), 3-16.

¹³ "Putusan MKRI No. 27/PUU-VII/2009," 2010, 100.

¹⁴ Rauta and Kishan, "Studi Asas Kejelasan Rumusan Dalam Pembentukan Undang-Undang: Omnibus Law Tematis," 738.

¹⁵ *Ibid.*, 739.

utama dari keharusan *supra* patuh pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah mencegah kontradiksi internal: “*materi muatan UU P3 kontradiksi dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.*”¹⁶ Bahaya dari kondisi kontradiksi internal yang dibiarkan adalah suatu peraturan perundang-undangan dipandang dibentuk dengan memenuhi *due process of law-making* namun pada hakikatnya tidak ideal. Mengingat logika keterpenuhan *due process of law-making* adalah dipatuhinya prosedur.

Sesuai dengan isu yang diangkat dalam tulisan ini terkait, salah satu yang terkait dengan subjek adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf b UU P3, asas tersebut mengharuskan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. *Common baseline* dari asas tersebut adalah terkait pemegang kekuasaan membentuk yang tersusun atas pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal – bila undang-undang, maka harus dibentuk oleh Presiden dan DPR, bila peraturan daerah maka harus dibentuk oleh gubernur, bupati, atau wali kota sesuai jenjangnya. Isu ini tentu mayoritas telah selesai dengan norma dalam UUD NRI 1945 yang telah memetakan pembentuk peraturan perundang-undangan.

Namun, Penulis menempatkan posisi pada pemaknaan bahwa asas tersebut seharusnya dimaknai secara komprehensif sampai pada pelaksana kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan (organ pembantu pemegang

¹⁶ *Ibid.*

kekuasaan). Sebab tahapan pembentukan tidak hanya pada tahapan pengesahan atau penetapan, namun dimulai dari tahapan perencanaan. Sebagaimana kemudian Patricia Popelier menjelaskan terdapat keterbatasan dalam pembentukan peraturan, yakni adanya tuntutan bahwa peraturan perundang bersumber dari *objective information*, namun di sisi lain pembentukan yang ideal memakan waktu yang banyak.¹⁷ Atas hal itu, pembentukan peraturan memerlukan *regulatory management*: “*The implementation of policies and the monitoring of processes and staff to ensure that an organisation can achieve the objective of producing high-quality regulation. Failure or success depends upon regulatory culture, structure, processes, instruments and competences.*”¹⁸ Sistem demikian relevan untuk dibentuk sebab secara praktik, pemegang kekuasaan tidaklah dominan memainkan peran dalam pembentukan suatu peraturan.

Sesuai dengan isu yang diangkat dalam tulisan ini, Penulis akan fokus pada *competences*. Maksud dari *competences* pada posisi ini adalah “*knowledge, expertise and skills of the different actors in the regulatory process, which are essential for them to fulfil their tasks.*”¹⁹ *Competences* memiliki kedudukan yang signifikan dalam pencapaian *high-quality regulation*: “*To this end, a clear organisation chart is a minimum requirement. If drafting legislation, consulting, conducting impact assessments, etc are not clearly defined as tasks for specific types of staff, it will be difficult to identify target groups for training and for forums for the exchange of*

¹⁷ Patricia Popelier, “Management of Legislation,” in *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide of Scholar and Practitioners*, ed. Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, First (Portland: Hart Publishing, 2017), 60.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, 66.

experiences and good practices."²⁰ Pandangan Popelier tersebut senada dengan pendapat Helen Xanthaki terkait *professional drafters*: "... normally qualified solicitors or barristers, with some years' experience in practice, who pass not just the civil service tests but also competitive tests for the Office."²¹

Penekanan pada *competences* sebagai dasar penunjukan organ pembantu pemegang kekuasaan menjadi hal yang penting untuk mencapai tujuan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik: menjadikan *competences* sebagai sarana interpretif (*interpretive tool*) pemegang tugas CRYISIS. Sejauh ini tidak ada kajian makna konseptual atas frasa "yang baik" dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun secara purposif, tentu makna mengarah pada *high-quality legislation*. Hal itulah yang menjadi landasan perluasan dari asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Menjadikan *high-quality of legislation* sebagai target fundamental dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah wujud dari fungsionalisasi integritas sebagai asas praktikal legislasi: "*The first is the principle of integrity in legislation, which asks those who create law by legislation to keep that law coherent principle.*"²² Adanya *competences* pun mempermudah untuk mencapai *high-quality of legislation* sebagaimana penegasan Ross Carter: "*But high-quality legislative advice does result in high-quality legislation.*"²³ Konsep *high-quality legislative advice* tersebut

²⁰ *Ibid.*

²¹ Helen Xanthaki, "Legislative Drafting: The UK Experience," in *Professional Legislative Drafters: Status, Roles, Education*, ed. Felix Uhlmann and Stefan Höfler, 1st ed. (Zürich: Dike, 2016), 16.

²² Titon Slamet Kurnia, "Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Melalui Pengujian Undang-Undang" (Universitas Airlangga, 2014), 70.

²³ Ross Carter, "'High-Quality' Legislation - (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?," *The Loophole* 4 (2011): 50.

tidak hanya terkait konsep hukum, namun lebih kontekstual pada materi muatan yang diatur. Sebagaimana penjelasan Mochtar bahwa suatu peraturan perundang-undangan sejatinya tidak hanya mengatur tentang hukum, melainkan juga mengatur berbagai bidang dari disiplin ilmu yang lain.²⁴ Catatan yang harus diperhatikan adalah perluasan dari asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dilakukan secara parsial. Sebab hal tersebut terkait pada implikasi pada anak kalimatnya yang tidak relevan untuk diterapkan secara mutlak.

Isunya, apakah KPK kompeten sebagai pelaksana CRYISIS? Jawabannya dapat merujuk pada *competences* formil dan *competences* materiil dari KPK. *Competences* formil merujuk pada desain KPK secara positif. Pasal 6 huruf a Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) menegaskan bahwa pencegahan sebagai *core business* KPK: "*Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan: tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi.*" Oleh karena itu, KPK saat ini membangun *roadmap* pemberantasan tindak pidana korupsi dengan konsep Trisula KPK yang menjadikan pencegahan tindak pidana korupsi sebagai dua dari tiga sula, yakni pendidikan dan pencegahan.²⁵ Poin pencegahan pada tugas KPK tidak dimaknai semantik pada pemaknaan pencegahan tindak pidana materiil dan formil. Namun termasuk pada

²⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, 2nd ed. (D.I. Yogyakarta: EA Books, 2022), 14.

²⁵ KPK, "Laporan Tahunan KPK 2022: Menebar Benih Antikorupsi," 30.

pengecahan pada sistem pemerintahan. Sebagaimana Ulang Mangun Sosiawan menegaskan bahwa titik inti pencegahan tindak pidana korupsi terletak pada resiko-resiko korupsi pada suatu organisasi atau perusahaan.²⁶

Logika KPK secara formil memegang *competences* pencegahan tindak pidana korupsi tentu menghadapi logika legalistik bahwa suatu undang-undang dapat diubah. Terutama kedudukan CRYISIS nantinya diatur dalam undang-undang yang kemudian berlaku *lex posterior derogat legi priori*. Mengingat kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukanlah organ konstitusi - poin ini belum mempertimbangkan KPK eksekutif atau tidak - maka acuan desain masing-masing lembaga bergantung pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya. Atas hal tersebut, Undang-Undang memiliki kekuatan yang mengikat dalam menentukan desain suatu lembaga. Hal tersebut dapat merujuk pada keterangan ahli Ryaas Rasyid dalam Putusan MKRI No. 004/SKLN-IV/2006: "*Bahwa kewenangan konstitusional itu bukan terbatas pada referensi yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar, tetapi pada seluruh undang-undang yang merupakan turunan dari Undang-Undang Dasar, karena undang-undang sebagai penjabaran yang lebih bisa dipahami oleh masyarakat.*"²⁷ Sehingga sepanjang tidak ada pengaturan dalam UUD NRI 1945, maka desain pencegahan tindak pidana korupsi haruslah memperhatikan UU KPK sebagai acuan utamanya.

²⁶ Ulang Mangun Sosiawan, "Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 4 (2019): 517, doi:10.30641/dejure.2019.v19.517-538.

²⁷ "Putusan MKRI No. 004/SKLN/IV/2006," 2006, 48.

Kemudian, aspek *competences* materiil KPK merujuk pada praktik KPK terkait analisis norma koruptif. Secara faktual, pentingnya CRYISIS bagi KPK nampak dari pelaksanaan CRA yang telah Penulis singgung pada bagian sebelumnya. CRA oleh KPK digunakan untuk menguji 4 (empat) aspek dalam substansi peraturan perundang-undangan atau rancangannya, yakni aspek kepatuhan yang meliputi beban kepatuhan, kecukupan peraturan disiplin dan perlakuan istimewa; aspek pelaksanaan yang meliputi dasar pengambilan keputusan yang objektif, pemberian tugas pada pihak lain dan risiko salah alokasi bantuan pemerintah; aspek administrasi yang meliputi aksesibilitas, transparansi dan kejelasan layanan publik; dan aspek pengendalian korupsi yang meliputi konflik kepentingan dan keandalan mekanisme anti korupsi.²⁸ Pengalaman CRA oleh KPK sebagai bentuk *learn by doing* menampilkan adanya kompetensi KPK atas analisis norma koruptif.

Kelemahan atas praktik CRA oleh KPK adalah tidak ramai diperbincangkan sebab tidak memiliki efek apapun dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut logis sebab CRA oleh KPK adalah hasil dari perluasan tugas monitor KPK. Butuhnya perluasan oleh KPK menandakan tidak idealnya konstruksi atas desain tugas pencegahan oleh KPK. CRA oleh KPK yang dilaksanakan dengan domain tugas monitor berimplikasi pada tidak adanya daya ikat atas hasil CRA. Sebagaimana kewenangan KPK atas tugas monitor adalah melakukan pengkajian, memberi saran atas pengkajian tersebut, dan melaporkan kepada Presiden, DPR, serta Badan Pemeriksa Keuangan. Tidak adanya daya ikat oleh CRA sebab

²⁸ Syahdu et al., "Kajian Analisis Kerentanan Korupsi Pada Rancangan Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dengan Metode Corruption Risk Assessment (CRA)," 13.

atas hasil pengkajian, KPK hanya dapat memberikan saran. Secara tekstual, saran tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kepada lembaga yang diberikan saran. Sehingga atas hal tersebut penentuan CRA oleh KPK memiliki efek positif bergantung pada *legal culture*.

Sebagai suatu *open legal policy*, pertimbangan atas *competences* dalam penentuan pelaksana CRYISIS adalah bentuk pemenuhan syarat konstitusionalitas dari *open legal policy* dalam Putusan MKRI No. 7/PUU-XI/2013 (Putusan MKRI 7/2013), yakni *open legal policy* tidak boleh dibentuk dengan menimbulkan problematika kelembagaan, yaitu tidak dapat dilaksanakan, aturannya menyebabkan kebuntuan hukum (*dead lock*) dan menghambat pelaksanaan kinerja lembaga negara.²⁹ Konteks putusan tersebut adalah syarat usia pemegang jabatan dalam suatu lembaga negara. Akan tetapi, jika dibaca lengkap pada paragraf selanjutnya, konstruksi *dead lock* dan hambatan pelaksanaan kinerja lembaga negara terletak pada tereduksinya suatu lembaga negara atas kewenangannya. Perbedaan antara *competences* dalam Putusan MKRI 7/2013 dengan pandangan Popelier terkait penentuan pemegang tugas CRYISIS adalah konstruksi logisnya. Dengan logika Popelier, untuk menentukan pemegang tugas CRYISIS maka didasarkan pada siapa yang dibenarkan memiliki kompetensi atas suatu bidang. Sedangkan dengan preskripsi Putusan MKRI 7/2013, penentuan pemegang tugas CRYISIS didasarkan pada siapa yang secara nyata telah memiliki *competences* tersebut. Namun, keduanya memiliki tujuan yang sama untuk mempertahankan rasionalitas penentuan pemegang tugas yang berkaitan.

Sebagaimana Putusan MKRI 7/2013, tereduksinya tugas KPK atas penyerahan tugas CRYISIS pada lembaga selain KPK

²⁹ "Putusan MKRI No. 7/PUU-XI/2013," 2013, 31.

merupakan bentuk hambatan kinerja KPK. Sebagaimana prinsip yang telah dijelaskan bahwa bentuk hambatan kinerja adalah ketika suatu lembaga negara memiliki tugas atas hal tersebut namun tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Hal yang *absurd* bila KPK tidak dapat menjalankan tugas utama dari pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebagaimana kedudukan pencegahan sebagai tugas pertama KPK merupakan bentuk dari konsep pencegahan sebagai ukuran pembersihan tindak pidana korupsi yang paling proaktif (*most proactive corruption measure*).³⁰

Captions for images are placed below the picture, also with providing sequenced numbering. One page only accommodates a table or an image with a maximum of two-thirds the size of the page (size adjusted as efficiently as possible).

Penguatan KPK berbasis Unitary Executive

Sub bagian ini hendak menyoal KPK penuh berada di bawah Presiden. Hal ini penting sebagaimana pandangan Popelier: *“Political support is crucial for the success of regulatory management in all these aspects. It is political leadership that determines ... the implementation of regulatory.”*³¹ KPK adalah eksekutif telah final dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No. 36/PUU-XV/2017 (selanjutnya disebut Putusan MKRI 36/2017). Sebagaimana putusan tersebut merupakan *overruling* MKRI atas Putusan MKRI No. 012-016-109/PUU-IV/2006.³² Isu yang belum final

³⁰ Sosiawan, “Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi,” 520.

³¹ Popelier, “Management of Legislation,” 64.

³² Ninon Melatyugra, Uumbu Rauta, and Indirani Wauran, “Overruling Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Terkait

adalah apakah “keseluruhan” KPK adalah eksekutif. Isu ini menjadi relevan dikaji sebab menentukan apakah tugas pencegahan oleh KPK adalah ranah eksekutif – jika KPK tidak eksekutif sepenuhnya maka KPK tidak dapat melakukan CRYISIS.

Finalitas dari putusan MKRI adalah penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pada dasarnya merupakan fungsi eksekutif.³³ Implikasi dari kewenangan KPK yang menjalankan fungsi tersebut adalah KPK merupakan bagian dari eksekutif.³⁴ Sekalipun demikian, MKRI menutup pendapatnya bahwa KPK tetap merupakan lembaga independen. Atas putusan tersebut, perubahan kedua UU KPK mengkonstruksikan KPK sebagai lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Atas pendirian tersebut, Penulis setidaknya memberi 3 (tiga) tafsir berikut: 1) Kedudukan KPK sebagai eksekutif bersifat parsial hanya saat menjalankan tiga kewenangan tersebut; 2) Implikasi dari parsialitas tersebut, kekuasaan Presiden dalam pemberantasan tindak pidana korupsi hanyalah pada tindakan represif; dan 3) Dalam konteks hak angket DPR RI, maka hak angket dibenarkan bila terkait pada tiga kewenangan tersebut. Secara legalistik, tafsir tersebut berangkat dari orientasi makna pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian kegiatan untuk mencegah dan memberantas terjadinya tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran

Isu Korupsi,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 371, <https://doi.org/10.31078/jk1826>.

³³ “Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017,” 2018, 125.

³⁴ *Ibid.*

serta masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan orientasi tersebut, maka tiga fungsi eksekutif yang menjadi kewenangan KPK tidak mencerminkan pemberantasan secara utuh. Hasil tafsir ini menjawab pertanyaan reflektif Mei Susanto yang membandingkan antara Pasal 6 UU KPK dengan putusan MKRI: “*Karena itu, menjadi pertanyaan, apakah hak angket DPR terhadap KPK dapat dilakukan terhadap tugas KPK yaitu pada huruf a, b, d, dan e*”³⁵

Hasil tafsir tersebut pada dasarnya abnormal, dalam pemahaman bertentangan dengan hasil utama MKRI dalam memutus perkara tersebut, yakni KPK adalah eksekutif. Oleh karena itu, Titon Slamet Kurnia melakukan interpretasi melawan arus pengguna teori *the fourth branch* dengan menegaskan peneguhan penuh KPK sebagai eksekutif. Interpretasi Kurnia berangkat dari teori *Unitary Executive*: “... *presiden, sebagai Chief Executive, memegang kontrol eksklusif dan monopolistik atas kekuasaan eksekutif.*”³⁶ Poin sederhananya pada sentralisasi kekuasaan eksekutif pada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam ajaran *trias politica*, kekuasaan eksekutif yang dimaksud adalah kekuasaan sisa yang tidak dilaksanakan (diambil) oleh legislatif dan yudikatif: “*faithfully execute the law.*”³⁷ Presiden memegang

³⁵ Mei Susanto, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Budgeter Dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara,” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2018): 107, doi:10.31078/jk1442.

³⁶ Titon Slamet Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal Dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 134, doi:10.31078/jk1716.

³⁷ David M. Driesen, “Toward a Duty-Based Theory of Executive Power,” *Fordham Law Review* 78, no. 1 (2009): 80.

kekuasaan yang bersifat residu implikasi dari *separation of power thesis*.

Monopolistik dan eksklusivitas pada Presiden berdampak pada pertanggungjawabannya: “*In particular, the Executive Power Clause seems to be the basis for his view that the president should be able to shape all law execution as a means of furthering the founders desire to have coordinated, efficient, and responsible law execution.*”³⁸ Oleh karena itu, kemutlakan kekuasaan Presiden harus dijaganya sebaik mungkin untuk menghindari kesalahan akibat tidak adanya kontrol atas bawahannya. Catatan yang harus diperhatikan adalah *Unitary Executive* tidak membatasi Presiden untuk melakukan subordinasi pada *subordinate executive*.³⁹ Sepanjang *subordinate executive* tidak memiliki otonomi atas kekuasaan yang disubordinasi.⁴⁰ Implikasinya *Unitary Executive* pada lembaga-lembaga *the fourth branch* jelas bahwa *Unitary Executive* menolak adanya lembaga yang independen dan mengambil kekuasaan Presiden.⁴¹ Oleh karena itu, hasil akhir dari interpretasi Kurnia adalah status KPK pasca Putusan MKRI tetap inkonstitusional sebab adanya sifat independen atas KPK. Kurnia berpandangan bahwa seharusnya KPK diletakan di bawah kontrol Presiden secara penuh.⁴²

³⁸ Saikrishna Bangalore Prakash, “The Executive’s Duty To Disregard Unconstitutional Laws,” *Georgetown Law Journal* 96 (2008): 1620, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557173.

³⁹ *Ibid.*, 1621.

⁴⁰ *Ibid.*, 1622.

⁴¹ Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal Dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017,” 138.

⁴² *Ibid.*, 140.

Dalam pengembangan teori konstitusi, kesimpulan Kurnia digunakan untuk menarik KPK kembali pada tata konstitusi yang tepat. Pandangan Kurnia tersebut senada dengan penelusuran Ninon Melatyugra, Rauta, dan Indirani Wauran, yang melakukan uji hasil *overruling* MKRI. Hasil penafsiran *original meaning* oleh Melatyugra, dkk., pada makna Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam pembahasan pada Rapat ke-7 PAH III tanggal 13 Oktober 1999 tidak menemukan ruang bagi KPK dikategorikan sebagai yudikatif: “Kalau kekuasaan kehakiman itu *judicial power*, itu tidak masuk Jaksa Agung, tidak masuk Polri.”⁴³ Kemudian, hasil bahwa KPK adalah eksekutif pun lahir dari teori interpretasi purposif dengan titik tumpu pada tujuan yang hendak dicapai.⁴⁴ Terdapat 2 (dua) tujuan yang hendak dicapai dengan KPK sebagai eksekutif, yakni penguatan sistem pemerintahan presidensialisme dan tujuan penguatan kedudukan KPK.⁴⁵ Konklusi KPK sebagai eksekutif untuk penguatan kekuasaan Presiden dari Kurnia dan Melatyugra, dkk., lebih bernas daripada postulat MKRI. Sebab postulat MKRI bahwa KPK adalah eksekutif dengan hanya mendasarkan pada kewenangan represif KPK membatasi kekuasaan eksekutif atas pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebaliknya, dengan konklusi dari dua penelitian di atas, kekuasaan Presiden yang dipegang oleh KPK tidak hanya tindakan represif, melainkan termasuk preventif dan kuratif dari KPK.

⁴³ Melatyugra, Rauta, and Wauran, “Overruling Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Terkait Isu Korupsi,” 381.

⁴⁴ Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi: Implikasi Pengujian Konstitusional Di Mahkamah Konstitusi*, 2nd ed. (Jakarta: Kencana, 2022), 40.

⁴⁵ Melatyugra, Rauta, and Wauran, “Overruling Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Terkait Isu Korupsi,” 382.

Dalam artian setiap tindakan KPK adalah tindakan Presiden yang diabsorbsikan kepada KPK.

Pada posisi ini, lahir kritikan terdapat potensi bahwa kekuasaan Presiden yang kompleks terhadap KPK memiliki implikasi pada intervensi negatif Presiden pada tindakan KPK. Kondisi bahwa Presiden memegang *the sole power* adalah tindakan koruptif. Alam berpikir pengkritik dilandasi paling minimal pada kalimat Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*"⁴⁶ Bagi sarjana Inggris, *the sole power* berimplikasi adanya prinsip bahwa pelanggaran hukum sebagai pelanggaran pada Raja: "*that all offenses against the law are considered personal offenses against the King.*"⁴⁷ Kritik tersebut tepatnya diberikan pada *suspending and dispensing powers* dari eksekutif. Kekuasaan itu bagian dari diskresi Raja yang kemudian dalam konteks sistem pemerintahan Presidensial berada pada Presiden. Berbahaya kekuasaan tersebut bila digunakan secara *cherry picking* dan otoriter. Misalnya isu di akhir tahun 2023 terkait Presiden Jokowi meminta kasus korupsi Setya Novanto dihentikan.

Apakah jawaban terhadap kritik tersebut? Penulis tegas dengan posisi KPK adalah eksekutif. Tidak ada jaminan bahwa KPK bersifat independen mampu mencegah tindakan negatif eksekutif. Dalam kasus Presiden Jokowi meminta kasus Setya Novanto dihentikan, Agus Raharjo (mantan pimpinan KPK) mengungkapkan bahwa peristiwa tersebut terjadi pada Juli 2017, artinya terjadi dalam kondisi KPK berstatus independen. Sebab secara runtutan waktu, Putusan

⁴⁶ Moh Ali Wafa, Sudirman Abbas, and Umar Sulaiman, "The Law and Impact of Political Corruption on Community Trust In Political Parties In Indonesia," *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (2021): 150, doi:10.15408/jch.v9i1.20140.

⁴⁷ Robert J Reinstein, "The Limits of Executive Power," *American University Law Review* 59, no. 2 (2009): 270.

MKRI 36/2017 diputus pada awal tahun 2018 dan perubahan UU KPK terjadi pada tahun 2019. Hal tersebut terjadi (seandainya secara faktual terjadi) sebab tidak ada jaminan bahwa Presiden bersifat *philosopher king*: “*good memory, readiness to learn, breadth of vision and grace, and be a friend of truth, justice, courage and self-control.*”⁴⁸ Eksistensi *philosopher king* saat ini tidak lagi lahir dari secara internal di dalam pribadi Presiden. Oleh karena itu, Penulis berpandangan bahwa penarikan KPK sebagai eksekutif secara keseluruhan pun lebih memberi jaminan tindakan yang benar oleh Presiden atas KPK. Dalam artian, *philosopher king* secara hukum lahir dari dikte hukum itu sendiri, sebab demikianlah inti dari hukum: “*It purports to guide action....*”⁴⁹

KPK adalah eksekutif secara keseluruhan menjadikan Presiden sebagai panglima pemberantasan tindak pidana korupsi atau oleh Kurnia disebut dengan presiden sebagai panglima tertinggi dalam perang melawan koruptor.⁵⁰ Kedudukan Presiden sebagai panglima pemberantasan tindak pidana korupsi memberi implikasi Presiden sebagai pemegang tanggungjawab final dari tindakan KPK. Hal tersebut tidak hanya terkait keberhasilan KPK, namun juga dan terutama pada kegagalan KPK. Sebab Presiden memiliki tanggung jawab “*should take care the laws are carried out faithfully*”⁵¹ Dengan demikian, penguatan KPK adalah pivotal bagi Presiden untuk mempertahankan kredibilitasnya sebagai

⁴⁸ Krishna Djaya Darumurti, *Teori Hukum Diskresi*, 1st ed. (Bali: Pustaka Larasan, 2019), 199.

⁴⁹ Andrei Marmor, *Philosophy of Law*, ed. Scott Soames, First (New Jersey: Princeton University Press, 2011), vi.

⁵⁰ Kurnia, “Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal Dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017,” 154.

⁵¹ *Ibid.*, 152.

Presiden yang berkuasa dan mampu memberantas tindak pidana korupsi.

Lanjutan dari KPK adalah eksekutif yang harus diimplementasikan adalah KPK harus menjadi mandataris Presiden. Hal ini berbeda dengan logika atas kewenangan KPK saat ini, yakni atributif dengan menjadikan Presiden tidak bertanggungjawab atas tindakan KPK. Secara positif, KPK tidak bertanggungjawab kepada Presiden. Hubungan antara Presiden dan KPK adalah pelaporan. Sebab desain pertanggungjawaban KPK adalah pertanggungjawaban publik kepada masyarakat. Titik ini kemudian menjadi kelemahan utama KPK dari sifat eksekutifnya. Bila KPK adalah eksekutif, maka Presiden tentu dapat ikut campur tangan atas tindakan KPK. Tetapi, campur tangan tersebut menjadi berbahaya sebab atas hasil tindakan KPK yang dicampuri oleh kebijakan Presiden, pertanggungjawabannya terletak tidak pada Presiden yang memiliki determinasi terhadap KPK. KPK sebagai mandataris Presiden adalah pembatasan bagi Presiden itu sendiri. Pelimpahan kewenangan secara mandataris ini sejatinya adalah keharusan dari prinsip sentralistik dalam *Unitary Executive*, yakni hubungan antara Presiden dan *subordinate executive* harus *subordinasi*. Dalam hubungan antara Presiden dan KPK secara mandat maka kekuasaan atas pemberantasan tindak pidana korupsi tetap berada pada Presiden: "*With mandate, there is no transfer.*"⁵² Dengan tidak ada penyerahan kekuasaan, maka tanggungjawab atas tindakan mandataris terletak pada Presiden: "*the mandans retains its power and that decisions made by the mandans.*"⁵³

⁵² Darumurti, *Teori Hukum Diskresi*, 200.

⁵³ *Ibid.*, 160.

Implikasi sistematis dari KPK sebagai mandataris Presiden adalah penguatan KPK dan imparialitas KPK. Kembali merujuk pada Putusan MKRI 36/2017, salah satu alasan yang menguatkan MKRI untuk menjadikan KPK sebagai objek angket DPR RI sifat pertanggungjawaban publik KPK: *“Dalam praktik setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja ... Hal itu dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip check and balances yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara.”*⁵⁴ Pandangan MKRI tersebut secara implisit bermakna pertanggungjawaban KPK tidak memiliki implikasi yuridis. Pertanggungjawaban KPK tersebut hanya berorientasi legalistik pada pemenuhan kewajiban undang-undang. Dengan mendasarkan pada tujuan hak angket, pertanggungjawaban KPK terhadap DPR melalui hak angket memiliki efek yuridis pada Presiden. Terutama bila hal ini ditarik pada tujuan fundamental hak angket: *“pintu masuk pelaksanaan impeachment sebagai bentuk pertanggungjawaban jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden.”*⁵⁵ Kelemahannya, implikasi yuridis tersebut hanya berlaku ketika hak angket dijalankan. Sedangkan, sesuai dengan posisi Tulisan, bila KPK menjadi mandataris Presiden, maka tanpa hak angket otomatis Presiden bertanggungjawab kepada rakyat. Setidaknya dalam pemilihan umum sebagai ruang dan kebebasan bagi rakyat (pemilih) untuk ikut serta mempersiapkan dan menentukan penyelenggara negara. Utamanya penentuan figur yang mampu memberantas tindak pidana korupsi.

⁵⁴ “Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017,” 128.

⁵⁵ Idul Rishan, “Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 632, doi:10.31078/jk1639.

Di sisi lain bila hendak jujur sesuai dikte UUD NRI 1945, objek atas hak angket DPR hanyalah tindakan Presiden. Hal tersebut berangkat dari hasil tafsir Idul Rishan atas *original intent* hak angket: “*secara historis tidak ada satupun klausul baik eksplisit maupun implisit, yang menyatakan bahwa hak angket dapat dialamatkan kepada organ-organ di luar eksekutif. Perdebatan politik hukum yang muncul hanya melahirkan subjek tunggal yaitu pemerintah yang bermuara pada Presiden sebagai pucuk tertinggi kekuasaan eksekutif.*”⁵⁶ Dengan demikian, kinerja KPK tidak dapat secara langsung diganggu oleh DPR, akan tetapi instabilitas hanya terjadi pada Presiden. Sekalipun pada nantinya KPK ikut dalam penyelidikan DPR dalam rangka mewakili Presiden, hal tersebut hanyalah sebatas teknis keterwakilan Presiden. Secara hukum, tidak terdapat implikasi langsung atas hasil angket kepada KPK.

Quo Vadis KPK atas CRYISIS: Penguatan tanpa Pelemahan

Prakondisi kelayakan KPK berdasarkan kompetensi dan berbasis eksekutif menuntut Presiden harus memiliki *political will* untuk menjadikan KPK kuat *casu quo* menjadi pelaksana CRYISIS. Isu lanjutan yang harus diselesaikan adalah bagaimana kedudukan KPK dan relasinya dengan *legislative power*? Isu demikian penting untuk dikaji sebab pemahaman dari kriteria bahwa *open legal policy* harus menguatkan suatu lembaga harus dimaknai sama dengan tidak melemahkan lembaga lain. Konkretnya, KPK mendikte kewenangan materiil dari kekuasaan dan lembaga lain.

⁵⁶ Rishan, “Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi,” 636.

Pemberian kewenangan CRYISIS kepada KPK Penulis modelkan sebagai berikut. *Pertama*, berbasis *separation of power*, pelaksanaan CRYISIS oleh KPK hanya dilaksanakan pada setiap legislasi dan regulasi yang bersumber dari eksekutif. Struktur proses legislasi kita yang menggabungkan adanya kekuasaan Presiden dan DPR dalam pembahasan-pembahasan legislasi harus lebih ditegaskan adanya pemisahan kekuasaan. Adanya KPK yang melakukan CRYISIS pun demikian. CRYISIS seharusnya dilaksanakan pada “dapur” masing-masing kekuasaan dengan alat-alat pada masing-masing kekuasaan tersebut. Pendudukan KPK pada CRYISIS dalam setiap legislasi menciptakan kondisi hilangnya independensi legislatif. Sebaliknya menguatkan diversifikasi legislasi berupa dikte kekuasaan eksekutif terhadap produk yang dihasilkan oleh legilsatif.

Pemberian kewenangan bagi KPK untuk melakukan CRYISIS pun dilakukan hanya pada legislasi dan regulasi yang dihasilkan oleh cabang kekuasaan eksekutif. Dalam hal ini adalah rancangan undang-undang inisiatif Presiden, dan rancangan regulasi non-regulasi dari legislatif dan yudisial. Terhadap rancangan undang-undang inisiatif Presiden, KPK melakukan CRYISIS pada tahapan penyusunan rancangan undang-undang. CRYISIS dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang dihasilkan oleh pemrakarsa pengajuan usul rancangan undang-undang. Dalam pelaksanaan demikian, CRYISIS sebelum suatu rancangan undang-undang sudah menjadi objek relasi Presiden dan DPR. Hal demikian juga *mutatis mutandis* dilakukan terhadap peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh kementerian atau non-kementerian. Hal berbeda dilakukan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang yang memiliki karakter berbeda.⁵⁷ Di sisi lain, terhadap Peraturan Daerah yang masih menjadi lingkup dari kekuasaan eksekutif, CRYISIS dilakukan pada tahapan evaluasi rancangan peraturan daerah. Hal demikian mencegah hilangnya otonomi daerah pada proses penyusunan dan pembahasan di tingkat daerah yang merupakan bagian dari otonomi daerah.

Kedua, dalam kedudukan KPK sepenuhnya eksekutif sehingga menjadikan Presiden harus menguatkan upaya pencegahan tindak pidana korupsi, tulisan ini mendorong Presiden untuk menjadikan KPK sebagai sentral pelaksana CRYISIS pada legislasi dan regulasi eksekutif. Sentralisasi pada KPK menjadikan setiap peraturan perundang-undangan harus diperiksa oleh KPK guna analisis norma yang berpotensi koruptif. Dengan merujuk pada konsep *centralisation of organisational models of legislative drafting* pada negara *common law*, manfaat dari sentralisasi adalah *high-quality legislation*.⁵⁸ Perbedaannya adalah sentralisasi KPK tidak menjadikan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh KPK, namun hanya tahapan pelaksanaan CRYISIS.

Soft approach sentralisasi yang dapat dilakukan oleh pembentuk UU P3 untuk mencegah klaim KPK yang *superbody* adalah sentralisasi teknis terhadap kementerian, lembaga non kementerian, dan pemerintah daerah: *"They have usually*

⁵⁷ Marcelino Ceasar Kishan, Oliviani Yanto, and Bernadeta Adriana Sandra, "Ketidaklayakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law," *Kertha Patrika* 46, no. 1 (2024): 15, doi:10.24843/KP.2024.v46.i01.p01.

⁵⁸ Stefan Höfler, Markus Nussbaumer, and Helen Xanthaki, "Legislative Drafting," in *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide of Scholar and Practitioners*, ed. Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 1st ed. (Portland: Hart Publishing, 2017), 150.

received specialised training for this task, either during their education or on the job."⁵⁹ Hal ini sebagai perimbangan atas hambatan sentralisasi: "*organise the communication between policy makers and drafters.*"⁶⁰ Sehingga CRYISIS dilakukan melalui dialog antara pemrakarsa legislasi/regulasi pada tahapan penyusunan atau evaluasi. KPK sebagai pelaksana CRYISIS adalah memeriksa hasil pelaksanaan CRYISIS yang telah dilakukan pada dapur masing-masing pemrakarsa legislasi/regulasi. Hal demikian dapat menempatkan KPK secara proporsional dalam pelaksanaan CRYISIS: tidak *superbody* namun memiliki determinasi atas CRYISIS. Determinasi tersebut dalam bentuk peningkatan kepatuhan menteri-menteri, kepala lembaga non-kementerian, dan pemerintah daerah selaku pemrakarsa peraturan perundang-undangan untuk tidak membentuk norma yang korupsi.

III. Kesimpulan

Pembahasan di atas menemukan preskripsi bahwa KPK harus menjadi pelaksana CRYISIS. Berdasarkan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, KPK memiliki kompetensi berdasarkan aspek formil dan materiil yang bersumber dari tugas KPK dalam UU KPK dan praktik CRA oleh KPK. Pencegahan yang merupakan tugas utama KPK haruslah konsisten diterapkan dalam pencegahan korupsi legislasi melalui instrumen CRYISIS. Di sisi lain, dalam rangka KPK hendak menjalankan CRYISIS, KPK harus berada di rumpun kekuasaan eksekutif secara penuh. Hal tersebut menjadikan Presiden sebagai penanggungjawab final pemberantasan tindak pidana korupsi yang kemudian

⁵⁹ *Ibid.*, 149.

⁶⁰ *Ibid.*, 151.

harus menjadikan KPK kuat. Implementasinya pada KPK sebagai pelaksana CRYISIS. Penulis mendorong KPK didesain sebagai pelaksana CRYISIS dengan melakukan penegasan pemisahan kekuasaan dan sentralisasi secara *soft approach*. Hal tersebut bertujuan KPK mencegah KPK menjadi *superbody* dengan tetap mempertahankan independensi legislatif dan determinasi KPK pada kementerian, lembaga non kementerian, dan pemerintahan daerah.

IV. Daftar Pustaka

Jurnal

- Agustine, Oly Viana, Erlina Maria Christin Sinaga, and Rizkisyabana Yulistiyaputri. "Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 314-38. <https://doi.org/10.31078/jk1626>.
- Carter, Ross. "'High-Quality' Legislation - (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?" *The Loophole* 4 (2011): 41-72.
- Driesen, David M. "Toward a Duty-Based Theory of Executive Power." *Fordham Law Review* 78, no. 1 (2009): 72-120.
- Fauzanto, Adi. "Analisis Pola Dan Pencegahan Korupsi Legislasi Di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 258-78. <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.848>.
- Hadinatha, Miftah Faried. "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 741-65. <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

-
- Kishan, Marcelino Ceasar, Oliviani Yanto, and Bernadeta Adriana Sandra. "Ketidaklayakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law." *Kertha Patrika* 46, no. 1 (2024): 1-21. <https://doi.org/10.24843/KP.2024.v46.i01.p01>.
- Kurnia, Titon Slamet. "Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Tata Konstitusional Abnormal Dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 130-56. <https://doi.org/10.31078/jk1716>.
- Melatyugra, Ninon, Umbu Rauta, and Indirani Wauran. "Overruling Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Terkait Isu Korupsi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 368-90. <https://doi.org/10.31078/jk1826>.
- Prakash, Saikrishna Bangalore. "The Executive's Duty To Disregard Unconstitutional Laws." *Georgetown Law Journal* 96 (2008): 1613-84. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557173.
- Reinstein, Robert J. "The Limits of Executive Power." *American University Law Review* 59, no. 2 (2009): 259-337.
- Rishan, Idul. "Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 630-54. <https://doi.org/10.31078/jk1639>.
- Sosiawan, Ulang Mangun. "Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 4 (2019): 517. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.517-538>.
- Susanto, Mei. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Budgeter Dalam Pengujian Undang-Undang

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2018): 728. <https://doi.org/10.31078/jk1442>.

Wafa, Moh Ali, Sudirman Abbas, and Umar Sulaiman. “The Law and Impact of Political Corruption on Community Trust In Political Parties In Indonesia.” *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (2021): 147-58. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.20140>.

Widjojanto, Bambang. “Kajian Awal Melacak Korupsi Politik Di Korporasi.” *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS* 3, no. 1 (2017): 31-52. <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/139/37>.

Buku

Darumurti, Krishna Djaya. *Teori Hukum Diskresi*. 1st ed. Bali: Pustaka Larasan, 2019.

Hermawan, Muhammad Ilham. *Teori Penafsiran Konstitusi: Implikasi Pengujian Konstitusional Di Mahkamah Konstitusi*. 2nd ed. Jakarta: Kencana, 2022.

Marmor, Andrei. *Philosophy of Law*. Edited by Scott Soames. First. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. 2nd ed. D.I. Yogyakarta: EA Books, 2022.

Bab dalam Buku

Höfler, Stefan, Markus Nussbaumer, and Helen Xanthaki. “Legislative Drafting.” In *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide of Scholar and Practitioners*, edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 1st ed., 145-63. Portland: Hart Publishing, 2017.

Rauta, Umbu, and Marcelino Cesar Kishan. “Studi Asas Kejelasan Rumusan Dalam Pembentukan Undang-

Undang: Omnibus Law Tematis." In *Dinamika Pemilihan Umum Dan Penyelenggara Negara Sebagai Implementasi UUD 1945: Bidang Hukum Tata Negara*, edited by Rofi Wahanisa, 727–54. Yogyakarta: Istana Agency, 2024.

Popelier, Patricia. "Management of Legislation." In *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide of Scholar and Practitioners*, edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, First., 53–72. Portland: Hart Publishing, 2017.

Tamanaha, Brian Z. "A Concise Guide to the Rule of Law." In *Relocating the Rule of Law*, edited by Gianluigi Palombella and Neil Walker, 3–16. Oxford: Hart Publishing, 2009.

Xanthaki, Helen. "Legislative Drafting: The UK Experience." In *Professional Legislative Drafters: Status, Roles, Education*, edited by Felix Uhlmann and Stefan Höfler, 1st ed., 15–38. Zürich: Dike, 2016.

Disertasi

Kurnia, Titon Slamet. "Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Melalui Pengujian Undang-Undang." Universitas Airlangga, 2014.

Laporan Lembaga

Kim, Chankyu, and Ahjung Lee. "Introduction to Korea's Corruption Risk Assesment," 2018.

KPK, Tim Penyusun Laporan Tahunan. "Laporan Tahunan KPK 2022: Menebar Benih Antikorupsi." Jakarta, 2022.

Syahdu, Winda, Erlangga Dwisaputro, Hendra Teja, Ibrahim Kholil, Adryan Kusumawardhana, Dwi Indriastuti, Raisa Annisa, and Aldila Surya Hutami. "Kajian Analisis Kerentanan Korupsi Pada Rancangan

Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dengan Metode Corruption Risk Assessment (CRA).” Jakarta, 2022.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Pengadilan

“Putusan MKRI No. 004/SKLN/IV/2006,” 2006.

“Putusan MKRI No. 27/PUU-VII/2009,” 2010.

“Putusan MKRI No. 7/PUU-XI/2013,” 2013.

“Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017,” 2018.

“Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020,” 2020.

Internet

DPR. "PUU Bidang Polhukham Himpun Masukan Metode Crysris Dengan Stakeholder Bali." *Parlementaria*. October 19, 2023. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/47120/t/P> UU.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

This page intentionally left
blank