

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menurut E. Utrecht hukum adalah himpunan dalam petunjuk hidup ( perintah atau larangan ) yang dapat mengatur tata tertib dalam masyarakat yang seharusnya dapat ditaati oleh anggota masyarakat dan jika dilanggar akan mendapatkan tindakan dari pihak pemerintah dan dari masyarakat<sup>1</sup>. Indonesia hingga saat ini masih belum dapat menunjukkan hukum yang baik, banyak sekali peraturan-peraturan atau produk hukum yang masih menimbulkan pro kontra. Produk hukum yang ada pada saat ini banyak sekali melibatkan lembaga-lembaga negara, banyak sekali lembaga negara pada saat ini yang di atur dengan produk hukum yang berakibat merugikan lembaga tersebut, seperti KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pertama kali dibentuk pada tahun 2002 oleh Presiden kelima Indonesia, Megawati Soekarnoputri. Pada masa itu dinilai bahwa kepolisian dan kejaksaan tidak dapat menyelesaikan serta menanggulangi korupsi di Indonesia. Ide pembuatan lembaga KPK sudah dimulai pada masa Presiden B.J. Habibie dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Setelah adanya UU ini, dibentuklah lembaga-lembaga seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan lembaga Ombudsman<sup>2</sup>.

Setelah itu lahirlah UU No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999

---

<sup>1</sup> Prof. Chainur Arrasjid, S.H., 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.

21.

<sup>2</sup> Super User, 2016, '*Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi di Indonesia*', Anti-Corruption Clearing House, Jakarta

tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Peraturan tersebut membahas tentang pembentukan dasar dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mulai dari bentuk, fungsi, tujuan dalam menjalankan organisasi. Dalam UU ini juga membahas tentang tugas dan wewenang KPK dilandaskan dalam 6 (enam) asas yaitu, (1) kepastian hukum, (2) keterbukaan, (3) akuntabilitas, (4) kepentingan hukum, (5) proporsionalitas, (6) penghormatan terhadap hak asasi manusia<sup>3</sup>. Dengan adanya enam asas tersebut membuat lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi spesial, karena memiliki keistimewaan yaitu merupakan satu-satunya lembaga negara yang punya sifat independensi. Independensi dalam lembaga KPK juga di atur dalam pasal 3 UU No. 19 Tahun 2019, yang berisikan bahwa tidak boleh adanya ikut campur tangan lembaga lain atau kekuasaan lain termasuk dengan lembaga eksekutif pada saat penanganan kasus korupsi. Pembentukan Pasal 3 UU No.30 tahun 2002 merupakan alasan sebagai lembaga negara KPK agar dapat berjalan dengan bersih tanpa adanya campur tangan orang lain maupun lembaga eksekutif sekalipun pada saat melakukan tipikor<sup>4</sup>.

Pada saat ini sudah tidak terelakan lagi bahwa korupsi telah mewabah di Indonesia bahkan hingga ada yang mengatakan bahwa korupsi telah membudaya dan mandarah daging dalam diri sebagian pejabat publik<sup>5</sup>. Hal berikut dapat disesuaikan dengan data yang dilansir oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat korupsi yang cukup tinggi. Walaupun pada tahun 2020 Indonesia mulai membaik karena menurut laporan CPI (Corruption Perception Index), Indonesia menduduki

---

<sup>3</sup> <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-komisi-pemberantasan-korupsi>. Di akses pada tanggal 12 Agustus 2021 pukul 20.00

<sup>4</sup> Kartika S. Wahyumimgrum dkk, (2020), *Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?.* Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 4 No. 2. ISSN : 2541-4984

<sup>5</sup> Zainal Arifin Mochtar, (2017), *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 82.

peringkat 40 dari 180 negara, yang sebelumnya Indonesia berada pada posisi 85 dari 180 negara<sup>6</sup>. Data tersebut menunjukkan bahwa Indonesia belum dapat memanfaatkan secara penuh lembaga anti rasuah yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai ujung tombak dari pelaksanaan korupsi yang ada di Indonesia. Keefektifitasan lembaga KPK sebagai lembaga pemberantasan korupsi harus masih dipertanyakan<sup>7</sup>. Banyak sekali kasus-kasus korupsi yang sangat merugikan rakyat, seperti korupsi bantuan sosial pada saat pandemi, pengadaan pangan untuk masyarakat yang dikorupsi, biaya haji yang juga dikorupsi. Semua sektor pemerintah tidak bisa luput dengan permasalahan korupsi.

KPK lahir karena adanya rasa kegundahan publik dan rasa ketidakpuasan publik terhadap lembaga konvensional, karena pembagian kekuasaan secara konvensional yang ada di Indonesia mengasumsikan hanya memiliki tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, yudikatif, legislatif yang tak lagi mampu menjawab kompleksitas pada perkembangan negara yang modern<sup>8</sup>.

Sejak awal berdirinya KPK pada tahun 2002, lembaga ini memiliki kepercayaan publik yang sangat tinggi, sehingga banyak yang menaruh ekspektasi tinggi terhadap lembaga tersebut. Menurut data survei yang diberikan oleh Cyrus Network menunjukkan bahwa pada saat ini kepercayaan publik terhadap KPK lebih rendah dari pada POLRI, ditunjukkan dengan hasil survei yaitu kepercayaan publik terhadap POLRI menunjukkan hasil 86,2% sedangkan kepercayaan publik terhadap KPK menunjukkan hasil 80,7%<sup>9</sup>. Ini menunjukkan adanya penurunan kepercayaan publik terhadap KPK yang dilakukan pada tahun 2019 mencapai angka 84%,

---

<sup>6</sup> <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1462-indeks-persepsi-korupsiindonesia-membaik>. Di akses pada tanggal 12 Agustus 2021 pukul 20.00

<sup>7</sup> Candra Bayu. 2021. *Transformasi Kelembagaan KPK : UU KPK Sebagai Kebijakan Pencegahan Korupsi di Indonesia*. Dinamika Sosial Budaya. Vol. 23 No. 1

<sup>8</sup> Disarikan dari pendapat Saldi Isra dalam kata pengantar buku Zainal Arifin Mochtar, Op.Cit., viii.

<sup>9</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/22/11042211/survei-kepercayaan-publik-terhadap-kpk-lebih-rendah-dari-polri?page=all>. Di akses pada tanggal 12 Agustus 2021 pukul 20.00

dengan begitu seharusnya ini menjadi alarm untuk lembaga KPK karena dengan menurunnya kepercayaan publik akan menyulitkan KPK dalam memberantas korupsi karena peran publik juga berpengaruh dalam mengungkap kasus tipikor.

Penanganan korupsi yang dilakukan oleh KPK dalam kurun waktu 19 tahun yaitu, KPK berhasil mengeksekusi 872 kasus korupsi yang terjadi di Indonesia, tetapi angka tersebut jauh dari angka penyelidikan yang berjumlah 1429 kasus<sup>10</sup>. Dengan begitu KPK belum sepenuhnya berhasil dalam pengungkapan kasus korupsi, karena masih terdapat *gap* yang cukup jauh antara penyelidikan dan eksekusi pada kasus korupsi (tipikor).

Merujuk pada saat ini, bisa terbilang keadaan korupsi di Indonesia berada pada titik terendah dari pembentukan pertama pada tahun 2002. Sehingga bisa dibilang korupsi sebagai kejahatan *extra ordinary crime*. Sehingga ada sebuah pameo yang dapat menggambarkan situasi korupsi pada saat ini dan pada masa lalu yang berbunyi “kalau dulu Orde Lama korupsi terjadi di bawah meja alias sembunyi-sembunyi, di era Orde Baru korupsi terjadi di atas meja alias mulai terang-terangan nah di zaman reformasi ini bahkan semeja-mejanya diangkut”<sup>11</sup>. Masifnya pelaku korupsi yang ada di Indonesia sehingga dikatakan sebagai *extra ordinary crime* harus di atasi juga dengan *extra ordinary action* sehingga pelaku korupsi juga bisa mendapatkan efek jera untuk tidak melakukannya kembali.

Indonesia pada saat ini sedang banyak terjadi pergolakan hukum, banyak sekali produk-produk hukum yang dapat terbilang “instan” atau di sah kan dengan terburu-buru, seperti undang-undang atau peraturan pemerintah yang merevisi UU

---

<sup>10</sup> <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/109-statistik>. Di akses pada tanggal 12

Agustus 2021 pukul 20.00

<sup>11</sup> Endarto, 2014, *Kendala KPK dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Lingkar Widyaiswara, Vol.1 No. 3, Banten, hlm. 6, ISSN 2355- 4118

KPK<sup>12</sup>. Karena revisi ataupun produk hukum baru yang mengatur tentang KPK terdapat beberapa poin yang dianggap akan merusak independensi KPK dan arah gerak dari KPK. Dalam sidang revisi UU KPK dan peraturan baru terhadap KPK di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tentunya mengalami lika-liku dan tarik menarik untuk kepentingan politik maka dari itu banyak sekali pro dan kontra terhadap peraturan-peraturan yang baru untuk KPK, dan masyarakat juga menilai banyak sekali yang dirugikan dengan adanya peraturan-peraturan baru terhadap KPK.

Bukan rahasia umum bahwa banyak sekali upaya yang dilakukan untuk dapat melemahkan KPK yang sudah sering dilakukan, kriminalisasi yang dilakukan terhadap pemimpin KPK (Antasari Azhar, Bibit Samad Rianto, Candra Hamzah, dsb) dan juga menyerang penyidik KPK (Novel Baswedan). Tidak hanya menyerang pribadi dari seseorang, upaya pelemahan juga dilakukan dengan membuat peraturan-peraturan baru, seperti UU No 19 Tahun 2019 dan PP No 41 Tahun 2020. Upaya-upaya pelemahan lainnya yaitu juga pengangkatan karyawan KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) sehingga menjadikan karyawan KPK sama seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS), penyerangan terhadap KPK sudah dilakukan dengan menyerang KPK dari dalamnya<sup>13</sup>.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu bentuk pelemahan terhadap KPK, karena peraturan tersebut membuat ruang kerja dan ruang gerak pegawai KPK tidak bisa lagi melakukan keputusan-keputusan secara independen. Pengangkatan pegawai KPK

---

<sup>12</sup> Rinaldy Valentino Kaligis, 2020, *Implikasi Hukum Atas Revisi Undangundang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Kpk Terhadap Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Korupsi*, Lex Crimen, Vol.Ix No. 1

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 140

menjadi pegawai ASN juga harus melewati suatu test yang dilakukan juga pada saat pengangkatan pegawai ASN, yaitu Tes Wawasan Kebangsaan (TWK).<sup>14</sup>

Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) adalah suatu tes yang bertujuan untuk menguji peserta terhadap pengetahuan seputar kebangsaan Indonesia. Ombudsman selaku penyelenggara pelayanan publik yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi lembaga negara<sup>15</sup>. Dalam praktiknya, TWK menimbulkan banyak sekali pro dan kontra terhadap pelaksanaannya. Dengan begitu wajar apabila banyak sekali masyarakat yang melihat dengan adanya PP No. 41 Tahun 2020 dianggap dapat melemahkan KPK.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2020 tentang pengalihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN dianggap tidak menggambarkan keefektifitasnya karena banyak sekali pegawai-pegawai KPK yang mempunyai integritas dalam bekerja terjegal oleh tes TWK tersebut. Banyak sekali nama-nama pegawai KPK mulai dari penyidik, penyelidik, kasatgas, dsb. Nama-nama tersebut seperti Novel Baswedan sebagai penyidik senior di KPK dan sudah banyak sekali mengungkap kasus korupsi di Indonesia, Praswad Nugraha juga tidak lolos dalam tes TWK tersebut padahal dia sedang menyelidiki kasus Bansos yang menyeret mantan Menteri Sosial yaitu Juliari Batubara<sup>16</sup>. Tes TWK yang dilakukan telah menjegal 75 karyawan, yang hampir semua karyawan tersebut adalah karyawan-karyawan yang memiliki integritas yang sangat tinggi kepada KPK. PP No. 41 Tahun 2020 dapat membuat KPK menjadi melemah dan bisa jadi di manfaatkan

---

<sup>14</sup> Novianto Murti Hartanto, S.H., M.H, 2021, *Polemik Pengalihan Status Pegawai KPK*, Isu Sepekan Bidang Hukum. Minggu ke-3 (13 Mei 2021)

<sup>15</sup>[https://ombudsman.go.id/faq#:~:text=Ombudsman%20adalah%20lembaga%20negara%20yang,\(BHMN\)%20serta%20badan%20swasta%2F](https://ombudsman.go.id/faq#:~:text=Ombudsman%20adalah%20lembaga%20negara%20yang,(BHMN)%20serta%20badan%20swasta%2F). Di akses tanggal 12 Agustus 2020 Pukul 20.00

<sup>16</sup> <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1376652-daftar-75-pegawai-kpk-yang-tak-lulus-twk-dan-jabatannya>. Di akses tanggal 14 Agustus 2021. Pukul 14.00

oleh beberapa pihak untuk dapat membuat KPK semakin tidak leluasa dalam bergerak untuk menciptakan Indonesia yang bebas dalam korupsi<sup>17</sup>.

Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2020 tentang pengalihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN menimbulkan banyak sekali pro dan kontra, walaupun peraturan tersebut sudah di sah kan oleh Presiden Jokowi dan sudah di terapkan oleh KPK itu sendiri. Keefektivitasan KPK belum bisa terlihat dengan adanya PP No. 41 Tahun 2020. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk memilih judul **Efektivitas Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN Berdasarkan PP No 41 Tahun 2020.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, rumusan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimana Dampak Pengalihan Pegawai KPK Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2020 terhadap Sistem Kerja Pegawai KPK ?
2. Bagaimana Efektivitas PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN ?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan suatu rumusan atau konsep yang jelas dan menyeluruh terkait pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas agar tidak menyimpang dari permasalahan yang diangkat. Oleh karena itu, Penulis membuat suatu batasan dalam penelitian ini yaitu hanya mengenai keefektivitasan

---

<sup>17</sup> <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1376652-daftar-75-pegawai-kpk-yang-tak-lulus-twk-dan-jabatannya>. Di akses tanggal 14 Agustus 2021. Pukul 14.00

pengalihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN berdasarkan PP No. 41 Tahun 2020. Sebagai subjek yaitu pegawai KPK yang menjadi pegawai ASN dapat mempertahankan integritasnya dan sebagai objek yaitu PP No. 41 Tahun 2020 apakah peraturan tersebut memperkuat atau akan melemahkan KPK, sehingga dapat membuat KPK tidak lagi menjadi lembaga negara yang independen sesuai dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002.

#### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan arahan yang menjadi pedoman pada penelitian untuk menemukan hasil atas permasalahan penelitian yang dirumuskan. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk menguji secara empiris bagaimana Dampak Pengalihan Pegawai KPK Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2020 terhadap Sistem Kerja Pegawai KPK
- b. Untuk menguji secara empiris bagaimana Efektivitas PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN

##### **2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dituju, penelitian ini dimaksudkan untuk mempunyai manfaat untuk pendidikan kedepannya baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini antara lain :

- a. Manfaat Teoritis
  - 1) Memberikan pengetahuan dibidang hukum tentang keefektivitasan PP No. 41 Tahun 2020



- 2) Memberikan sumbangsih pemikiran untuk meningkatkan kualitas produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah
- 3) Sebagai referensi ataupun pemikiran bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji lebih lanjut penelitian pada keefektivitasan PP No. 41 Tahun 2020

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Penulis

Menambah informasi dan pembelajaran terkait dengan keefektivitasan pengalihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN berdasarkan PP No. 41 Tahun 2020.

2) Bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Menjadi referensi untuk mengetahui keefektivitasan dalam pelaksanaan PP No. 41 Tahun 2020 untuk kinerja KPK kedepannya.

3) Bagi Pembaca

Bagi pembaca, penelitian ini bisa menjadi referensi untuk menilai apakah penerapan PP No. 41 Tahun 2020 membuat KPK menjadi menguat atau sebaliknya.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif yang berfokus untuk mengkaji unsur-unsur hukum normatif

### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut :

- a. Perundang-undangan (*Statute Approach*) yang merupakan pusat dalam penelitian ini untuk mengkaji keterkaitan norma-norma dalam menghadapi permasalahan penelitian
- b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*) yang merupakan jenis penelitian dengan memberikan sudut pandang analisa penyelesaian hukum yang dilihat dari latar belakang konsep hukum, dan juga dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan yang dikaitkan dengan konsep yang digunakan

### 3. Sumber Data

Oleh karena penelitian yang dijalankan adalah berdasarkan jenis penelitian yuridis normatif, maka data yang digunakan adalah data sekunder. Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu merupakan suatu Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta terkait dengan penelitian ini, yaitu:
  - 1) UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - 2) PP No. 41 Tahun 2020 Tentang Pengalihan Status Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN
  - 3) UU Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - 4) UU Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Aparatur Sipil Negara
- b. Bahan Hukum Sekunder yang memberikan penjelasan dan materi dalam penelitian ini yaitu buku tentang hukum, jurnal hukum, serta literatur terkait.
- c. Bahan Hukum Tersier yang digunakan sebagai penjelasan dalam bahan hukum primer dan sekunder adalah Kamus Hukum serta Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

### 4. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan berdasarkan studi kepustakaan/*library research* yang kemudian mengkaji sekaligus mempelajari bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder. Alat yang digunakan untuk pengumpulan data adalah studi dokumen terkait seperti Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Hukum, buku-buku tentang hukum, dan website.

### 5. Teknik Analisa Data

Pengolahan data dilakukan berdasarkan analisis kualitatif. Untuk melakukan Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara *content analysis*

berdasarkan Teknik penulisan deskriptif dengan maksud untuk menerangkan secara jelas dan sistematis terhadap pemecahan masalah