

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga anti rasuah di Indonesia dibentuk oleh Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi berdiri karena budaya korup yang sudah menjalar diberbagai lini penyelenggara negara, tak terkecuali terhadap kepolisian dan kejaksaan, sehingga korupsi di Indonesia telah mengakar dan membudaya.<sup>1</sup> Lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi didasarkan pada perkembangan di dunia hukum bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime* yang akan merusak perekonomian negara. Dengan tolak ukur bahwasanya tindak pidana korupsi bersifat tindak pidana yang luar biasa (*extra ordinary crimes*) karena bersifat sistemik, endemik yang berdampak sangat luas (*systematic dan widespread*) yang tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak sosial dan ekonomi masyarakat luas sehingga penindakannya perlu upaya *comprehensive extra ordinary measures* sehingga banyak peraturan, lembaga dan komisi yang di bentuk oleh pemerintah untuk menanggulangnya.<sup>2</sup>

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sendiri ditegaskan sebagai lembaga independen berdasarkan pasal 3 Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”.<sup>3</sup>

Pada akhir masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019, dikemukakan wacana revisi Undang-Undang KPK yang harapannya akan

---

<sup>1</sup> Chaerudin, *et.al.*, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009. hlm. 20.

<sup>2</sup> Ifrani, *Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa*, Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Al'Adl, Vol.IX/No.3/Desember 2017, hlm. 3.

<sup>3</sup> Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 3.

disahkan sebelum periode kepengurusan berakhir. Hal ini ditegaskan oleh Ketua DPR yakni Bambang Soesatyo yang berharap Badan Legislasi DPR dan Pemerintah bisa cepat mengatasi revisi ini.<sup>4</sup> Menurut anggota Komisi II DPR RI Zulfa Linda, mengatakan bahwa revisi UU KPK berfokus hanya pada dua poin karena alasan keterbatasan waktu. Pertama, perihal Dewan Pengawas KPK dan penerbitan Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3).<sup>5</sup> Ia juga menyatakan apabila Komisi III membahas seluruh pasal bisa membutuhkan waktu sehari-hari.<sup>6</sup>

Pada tahun 2019 menjadi momentum dalam aspek pembentukan infrastruktur hukum di Indonesia. Beberapa kontroversi dimulai dari gagasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 dan Pemerintah yang berupaya mengesahkan berbagai paket kebijakan undang-undang, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pemasyarakatan, Penyadapan, Tindak Pidana Korupsi dan lain sebagainya. Meskipun mendapat berbagai penolakan dengan alasan pelemahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, DPR dan Pemerintah bergeming, salah satu yang berhasil dilakukan adalah pengesahan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>7</sup> Hal yang paling kontroversi adalah pembentukan Dewan Pengawas dan kewajiban perijinan untuk tindakan penyadapan, penyitaan dan penggeledahan. Dalam aspek hukum dan ketatanegaraan, ketika DPR dan Pemerintah yang diberikan otoritas dan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan telah menggunakan mandatnya, implikasinya mewajibkan semua pihak mematuhi dan dianggap mengetahui (*fictie*).

Keberadaan Dewan Pengawas KPK disebutkan dalam Pasal 37A ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

---

<sup>4</sup> Zunita Putri. 2019. *Bamsoet Targetkan Revisi UU KPK Disahkan DPR Periode 2014-2019*. <https://news.detik.com/berita/d-4707626/bamsoet-targetkan-revisi-uu-kpk-disahkan-dpr-periode-2014-2019> diakses pada 17 Mei 2020 pukul 06.25 WIB

<sup>5</sup> Haris Prabowo. 2019. *DPR Fokus Pembahasan Revisi UU KPK pada Poin SP3 dan Dewan Pengawas*. <https://tirto.id/dpr-fokus-pembahasan-revisi-uu-kpk-pada-poin-sp3-dan-dewan-pengawas-eh5h> diakses pada 17 Mei 2020 pukul 06.29 WIB

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Komnas HAM Nilai Polri Berlebihan Tangani Demo September, Edisi 12 Oktober 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191012093542-20-438906/komnas-ham-nilai-polri-berlebihan-tangani-demo-september> diakses pada 17 Mei 2020 pukul 06.32 WIB

Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni:

- 1) Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf a.
- 2) Anggota Dewan pengawas berjumlah 5 (lima) orang
- 3) Anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pembentukan Dewan Pengawas diwacanakan sebagai salah satu bagian struktural KPK yang akan menjadi instrumen *check and balances*. Presiden Jokowi sendiri telah sepakat adanya pembentukan Dewan Pengawas KPK. Dewan Pengawas dibutuhkan untuk meminimalisir potensi penyalahgunaan kewenangan, hal ini ditujukan untuk proses tatakelola yang baik.<sup>8</sup> Hal berbeda diungkapkan peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), Kurnia Ramadhana, menilai bahwa pembentukan Dewan Pengawas KPK rawan akan konflik kepentingan. Peran Dewan Pengawas juga berbahaya karena menentukan izin penyadapan dan penyitaan sehingga menimbulkan kemungkinan informasi berpotensi bocor kepada anggota DPR RI dan Pemerintah.<sup>9</sup>

Menurut Pakar Hukum Pidana dari Universitas Trisakti, Abdul Ficar Hadjar, Dewas KPK memiliki wewenang yang besar, namun tak dibarengi dengan batasan-batasan yang diatur dalam undang-undang. "Bahkan, yang namanya pimpinan KPK sekarang cuma pimpinan administratif, dia bukan penegak hukum. Dia bukan penyidik, dia bukan penuntut. Dia tidak memiliki kewenangan untuk

---

<sup>8</sup> Haris Prabowo. 2019. "Jokowi Setujui SP3 Kasus Korupsi dan Dewan Pengawas di Revisi UU KPK." <https://tirto.id/jokowi-setujui-sp3-kasus-korupsi-dewan-pengawas-di-revisi-uu-kpk-eh1X> diakses pada 17 Mei 2020 pukul 07.27 WIB

<sup>9</sup> Riyan Setiawan. 2019. "ICW: Dewas KPK Rawan Kepentingan dan Berpotensi Bocorkan Penyadapan." <https://tirto.id/icw-dewas-kpk-rawan-kepentingan-berpotensi-bocorkan-penyadapan-eict> diakses pada 13 Oktober 2019 pukul 22.15 WIB

menyetujui penyadapan, penangkapan, sebagainya. Kewenangan itu diambil Dewas,"<sup>10</sup>

Keberadaan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 ini mengamanatkan pertanggungjawaban perizinan penegakkan hukum bukan lagi ditangan Komisioner KPK. Peraturan soal kewenangan Dewan Pengawas dalam pemberi izin tersebut merupakan menyangkut soal penegakan hukum (*projustitia*) yang mana kewenangan tersebut hanya dimiliki aparat penegak hukum sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Seperti halnya dalam Putusan MK sebelumnya. Dimana dalam Putusan MK No. 012-016- 019/PUU-IV/2006 disebutkan;

“Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945.”

Hal tersebut menegaskan bahwa KPK merupakan salah satu lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Menurut Jimly Ashhidiqie, hal ini wajar adanya karena lembaga independen mempunyai status campursari. Dimana fungsinya bisa saja tidak hanya menjalankan satu cabang kekuasaan, seperti KPK yang bisa menjalankan fungsi eksekutif dan yudikatif.<sup>11</sup>

Bahwa dalam negara hukum yang demokratis, kekuasaan eksekutif yang direpresentasikan oleh Pemerintah, Presiden, instansi maupun pejabat negara lainnya mensyaratkan adanya penghormatan dan penegakkan prinsip *independent of judiciary* (peradilan tidak boleh sedikitpun dikurangi sifat independensinya). Mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penegakkan hukum dan keadilan menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Dengan demikian sifat independensi peradilan

---

<sup>10</sup> “Kritik Untuk Dewas KPK yang Tak Dibatasi Kode Etik Dalam Undang-Undang,” <https://kumparan.com/kumparannews/kritik-untuk-dewas-kpk-yang-tak-dibatasi-kode-etik-dalam-uu-1sUHOI507gT>. 20 Maret 2020.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 184.

meliputi keseluruhan proses *integrated justice system* yang dimulai sejak penyelidikan, penyidikan, penuntutan, proses persidangan, sampai penjatuhan dan pelaksanaan hukuman.

Barda Nawawi Arief<sup>12</sup> berpendapat Sistem Peradilan Pidana pada hakekatnya identik dengan sistem penegakan hukum pidana. Sistem penegakan hukum pada dasarnya merupakan sistem kekuasaan atau kewenangan menegakkan hukum. Kekuasaan atau kewenangan menegakkan hukum ini dapat diidentikkan dengan istilah kekuasaan kehakiman. Karenanya SPP pada hakekatnya juga identik dengan sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana yang diimplementasikan atau diwujudkan dalam 4 (empat) subsistem, yaitu (1) Kekuasaan penyidikan oleh lembaga penyidik; (2) Kekuasaan penuntutan oleh lembaga penuntut umum; (3) Kekuasaan mengadili atau menjatuhkan putusan oleh badan peradilan; dan (4) Kekuasaan pelaksanaan hukum pidana oleh aparat pelaksana eksekusi. Keempat subsistem itu merupakan suatu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral atau sering disebut dengan istilah Sistem Peradilan Pidana atau SPP atau *integrated criminal justice system*.

Lahirnya revisi Undang-Undang No.30 Tahun 2002 menjadi Undang-Undang No.19 Tahun 2019 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengamanatkan Dewan Pengawas memiliki kewenangan penegakan hukum berdasarkan Pasal 37 B ayat (1) huruf b Undang-Undang No.19 Tahun 2019 kewenangan Dewan Pengawas, yakni: “Memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.”

Kewenangan Dewan Pengawas terkait penindakan tersebut berpotensi menyebabkan aparat penegak hukum menjadi memihak dan tidak imparial. Hal ini terjadi karena “prosedur ijin” secara tidak langsung dapat dijadikan alat intervensi terhadap penanganan perkara pidana yang dilakukan penegak hukum. Intervensi itu bisa dilakukan dengan cara menunda atau tidak mengeluarkan persetujuan bila yang tersangkut korupsi berasal dari kelompoknya dan mempercepat keluarnya ijin pemeriksaan bila berasal dari lawan politiknya.

---

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arif, *Kapita Selekta Hukum Pidana Tentang Sistem Peradilan Pidana terpadu*. Semarang: BP Universitas Diponegoro Semarang. 2007. hlm. 19—26.

Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat di Putusan MK Nomor 36/PUUXV/2017 halaman 110 kemudian dimana disebutkan;

“DPR sebagai wakil rakyat berhak meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK (menunjukkan sifat eksekutif dari KPK) juga bertanggungjawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan).” Ditambah, dalam halaman 109 Putusan *in casu* disebutkan “Posisinya (KPK) yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012- 016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan; “independensi dan kebebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.” Melihat dari putusan-putusan dan doktrin diatas dapat disimpulkan bahwa KPK merupakan lembaga eksekutif saat tidak melakukan tugas yudisialnya (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan).

Kewenangan Dewan Pengawas KPK yang telah disebutkan diatas melanggar independensi KPK dalam ranah yudisial, yang sudah ditegaskan dalam 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi diatas. Pengawasannya secara yudisial seharusnya dilaksanakan melalui mekanisme hukum, seperti pra-peradilan. Dimana selama ini norma tersebut menjadi paradigma penegakkan keadilan dan jaminan hak asasi manusia dalam Hukum Pidana di Indonesia. Walaupun Dewan Pengawas adalah mekanisme pengawasan internal, namun hakikat pengawasan dalam memberikan izin akan menghambat kinerja KPK dalam memberantas kasus korupsi. Sehingga independensi KPK dalam melaksanakan tugasnya sulit dipertahankan karena mendapat intervensi dari dalam tubuhnya sendiri.

Hal inilah yang menjadi kekhawatiran publik mengenai upaya pelemahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, karena semua hal di KPK sangat tergantung pada Dewan Pengawas KPK, tidak melekat lagi pada Pimpinan KPK selaku penyidik dan penuntut umum. Bahkan pakar hukum pidana Universitas Trisakti, Dr Abdul Fickar Hadjar menilai publik disesatkan dengan narasi mengenai personil Dewan Pengawas KPK yang dicitrakan baik dan berintegritas,

padahal persoalannya pada kelembagaan dan sitem itu sendiri.<sup>13</sup> Contoh paling aktual yakni tindakan pengeledahan yang dilakukan oleh penyidik KPK terhadap kantor salah satu partai politik tidak berhasil dilakukan dan ditolak karena menyangkut ijin Dewan Pengawas.<sup>14</sup>

Kewajiban KPK mengantongi izin dari Dewan Pengawas akan merugikan bagi KPK karena dalam prosesnya dapat memberi waktu bagi pelaku untuk menghilangkan barang dan dokumen yang berkaitan dengan kejahatan sebelum diamankan. Menurut peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), Kurnia Ramadhana, informasi mengenai upaya penyadapan dan penyitaan justru akan bocor lebih dulu kepada anggota DPR dan penyelenggara lainnya.<sup>15</sup> Hal ini kedepannya akan mempersulit KPK untuk mengungkap aktor sebenarnya dibalik kasus-kasus korupsi.

Dari latar belakang diatas maka Penulis tertarik untuk membuat karya tulis ilmiah yang berjudul : **KEDUDUKAN DEWAN PENGAWAS DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

## **1.2 Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Dewan Pengawas KPK menggantikan peran dan fungsi peradilan terutama berkaitan dengan keseluruhan proses penegakan hukum diantaranya meliputi penyadapan, pengeledahan dan penyitaan yang mana fungsinya bukan sebagai bagian dari penegakan hukum dalam *criminal justice system*

---

<sup>13</sup> Ahmad Nasrudin Yahya, Narasi Positif Dewan Pengawas KPK Dinilai Bisa Jadi Jebakan Batman, Kompas Edisi 21 Desember 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/12/21/15053771/narasi-positif-dewanpengawas-kpk-dinilai-bisa-jadi-jebakan-batman?page=all>, diakses pada 17 Mei 2020 pukul 15.25 WIB

<sup>14</sup> Hilda Bunga, KPK Tunggu Izin Dewan Pengawas untuk Geledah Kantor PDIP, Tempo, Edisi 9 Januari 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1293270/kpk-tunggu-izin-dewan-pengawas-untuk-geledah-kantor-pdip>, diakses pada 17 Mei 2020 pukul 17 Mei 2020 pukul 15.27 WIB

<sup>15</sup> "Maha Kuasa Dewan Pengawas KPK," <https://www.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/maha-kuasa-dewan-pengawas-kpk/full.18> Mei 2020 pukul 15.30 WIB

2. Pertanggungjawaban Dewan Pengawas KPK sebagai badan diluar kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan terhadap penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK menggantikan badan peradilan dalam proses perizinan penegakan hukum dalam Undang-Undang No.19 Tahun 2019.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian identifikasi masalah di atas, dalam hal penelitian skripsi ini penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum Dewan Pengawas KPK dalam ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum Dewan Pengawas KPK atas kewenangan *projustitia* dalam UU No. 19 Tahun 2019 tentang KPK?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah :

1. Mengetahui kedudukan hukum Dewan Pengawas KPK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia
2. Mengetahui pertanggungjawaban hukum Dewan Pengawas KPK sebagai *approval* perizinan terhadap penindakan KPK dalam memberantas korupsi.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini yakni untuk memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai sumbangan pemikiran dan pengetahuan bagi ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara mengenai tata pemerintahan yang baik. Selain itu juga dapat menjadi bahan referensi bagi kepentingan pendidikan yang bersifat akademis.

##### **2. Manfaat Praktis**

Sebagai bahan masukan dan acuan bagi sistem hukum indonesia. Serta dapat memberikan wawasan terkait birokrasi pemerintah yang baik sehingga

masyarakat dan penegak hukum tidak menjadi skeptis terhadap hal-hal yang sangat penting yang menyangkut kepentingan warga masyarakat.

## **1.4 Kerangka Teoritis, Konseptual, Pemikiran**

### **1.4.1 Kerangka Teoritis**

Untuk menjawab suatu masalah dalam penelitian dibutuhkan teori sebagai landasan utama dalam menjawab pertanyaan dari rumusan masalah. Kerangka teoritis berisikan teori-teori hukum atau asas-asas hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Sebagaimana dalam hal penelitian ini, penulis menggunakan landasan teori sebagai berikut :

#### **1. Teori Negara Hukum**

Secara umum, dikenal adanya dua macam konsepsi tentang negara hukum, yang terdiri dari konsep negara hukum dalam arti *rechtsstaat*, dan negara hukum dalam pengertian sebagai *the rule of law*. Istilah *rechtsstaat* dikenal dalam negara-negara Eropa Kontinental, paham ini dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte. Sedangkan *the rule of law*, dikembangkan dalam negara-negara *anglo saxon*, para penganut *common law*, yang dipelopori oleh A.V. Dicey di Inggris. Namun demikian, pada dasarnya kedua konsepsi tersebut memiliki satu maksud yang serupa, yaitu adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan penghormatan atas martabat manusia (*the dignity of man*).<sup>16</sup>

Istilah *the rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang.<sup>17</sup> Konsep ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Anglo-Amerika.

Sedangkan *rechtsstaat* diperkenalkan oleh Friedrich Julius Stahl, seorang ahli hukum Eropa Kontinental. Konsep *rechtsstaat* lahir setelah tumbuhnya paham tentang negara yang berdaulat dan berkembangnya teori perjanjian mengenai

---

<sup>16</sup> <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/249/245>

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 22

terbentuknya negara<sup>18</sup> yang diperlopori J.J. Rousseau. Oemar Seno Aji menilai, antara *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.<sup>19</sup> Di mana konsep *rule of law* merupakan pengembangan dari konsep *rechtsstaat*.

Sebagai seorang ahli hukum Anglo-Amerika, A. V. Dicey memperkenalkan tiga ciri penting setiap negara hukum, yaitu :<sup>20</sup>

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:<sup>21</sup>

a) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

b) Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*)

---

<sup>18</sup> Satya Arinanto, Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, dalam Agus Wahyudi (Ed.), Tim Penyusun Buku Proceeding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif, Sekretarit Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 207

<sup>19</sup> Hamdan Zoelva, Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, dalam Agus Wahyudi (Ed.), Tim Penyusun Buku Proceeding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif, Sekretarit Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 207

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Bahan Orasi Ilmiah disampaikan dihadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 2008, hlm. 15

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op. Cit. hlm. 154 -- 162.

Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat perkembangan kelompok tertentu (*affirmative action*).

c) Asas Legalitas (*due process of law*)

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundangundangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau rules and procedures. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip frijsermessen yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri beleidregels atau policy-rules yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

d) Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horisontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan.

e) Organ-Organ Pemerintahan Yang Independen

Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.

f) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan.

g) Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Keberadaan peradilan tata usaha negara harus diikuti dengan jaminan bahwa keputusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara.

h) Peradilan Tata Negara (*constitutional court*)

Disamping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan.

i) Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh

mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika di suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

j) Bersifat Demokratis (*demokratische rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

k) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*welfare rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

l) Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya

saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.

## 2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Terdapat beberapa pemikiran dan teori tersendiri yang dikemukakan oleh para tokoh mengenai pemisahan kekuasaan, yaitu:

### a) Teori John Locke

Teori John Locke menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara di bagi menjadi 3 (tiga), yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federative. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.<sup>22</sup>

### b) Teori Montesquieu

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan diatas, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam pemerintahan negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif. Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tirani pula. Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya. Praktek

---

<sup>22</sup> Sunarto, "*Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*". Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45, No. 2, 2016. hlm. 159.

pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan.<sup>23</sup>

#### 1.4.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan gambaran dari konsep-konsep khusus yang akan diteliti dan mencakup definisi-definisi operasional sebagai berikut :

##### 1. Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “dewan” adalah badan yang terdiri beberapa orang yang pekerjaannya memutuskan sesuatu dengan jalan berunding, pengawas berasal dari kata awas yang berarti pengawas<sup>24</sup>. Dapat disimpulkan bahwa Dewan Pengawas adalah suatu badan yang terdiri beberapa orang yang memiliki tugas mengawasi kerja pengurus suatu organisasi (perkumpulan, koperasi, perseroan, lembaga, dan sebagainya).

Pengertian Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi tidak secara rinci dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun dapat dilihat dari pasal-pasal yang menyebutkan posisi Dewan Pengawas KPK dalam struktur lembaga KPK yakni dalam Pasal 21 UU Nomor 19 Tahun 2019 mencantumkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terdiri atas: a) Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang; b) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan korupsi; c) Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa KPK terdiri dari 3 (tiga) organ yaitu Dewan Pengawas, Pimpinan KPK, dan Pegawai KPK.

Dalam Pasal lain menyebutkan posisi Dewan Pengawas sebagai pengawas KPK, yakni dalam Pasal 37A ayat (1) yang menyatakan bahwa dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK dibentuk Dewan Pengawas. Ketentuan dalam Pasal 37A ayat (1) ditegaskan lagi dalam Pasal 37B ayat (1)

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. edisi III. Jakarta: Balai Pusaka. 2005. hlm 260

huruf a yang menentukan bahwa salah satu tugas Dewan Pengawas adalah mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK.

Dari kedua pasal tersebut bahwa Dewan Pengawas bertugas mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Padahal Dewan Pengawas itu bagian dari KPK ketika didasarkan pada ketentuan Pasal 21. Kalau KPK yang dimaksudkan itu adalah KPK sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 21, maka yang diawasi Dewan Pengawas adalah dirinya sendiri, pimpinan KPK dan pegawai KPK.

Dapat dimengerti bahwa posisi Dewan pengawas KPK dalam struktur lembaga KPK tidak disebutkan secara jelas karena masih banyak Pasal-Pasal yang tumpang tindih dalam menjelaskan posisi Dewan Pengawas KPK. Namun dapat disimpulkan secara implisit bahwa Dewan Pengawas KPK adalah suatu organ pengawasan yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi.

## 2. Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (biasa disingkat KPK) adalah lembaga negara yang dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPK berpedoman kepada lima asas, yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK.

## 3. Pemisahan Kekuasaan

Pengaturan mengenai adanya pemisahan kekuasaan hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun

sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain saling mengontrol atau mengawasi bahkan bisa saling mengawasi.<sup>25</sup>

Gagasan pemisahan kekuasaan bertujuan bahwa demi terjaminnya kebebasan politik rakyat (*politicalliberty*) perlu ada pemisahan kekuasaan negara. Kebebasan merupakan hal penting dalam pemikiran Montesqieu gagasan keharusan adanya jaminan kebebasan inilah diantaranya yang menyebabkan Montesqieu merumuskan konsep pelunya pembatasan kekuasaan.<sup>26</sup>

Menurut Montesqieu kebebasan politik sulit dijaga atau dipertahankan bila kekuasaan negara tersentralisasi atau dimonopoli oleh seorang penguasa atau lembaga politik tertentu. Kekuasaan negara menurutnya perlu dibagi-bagi. Inilah kemudian dikenal sebagai gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).

#### 4. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” menurut kamus Bahasa Indonesia berasal dari kata “awas” yang diartikan dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, sedangkan kata “pengendalian” berasal dari kata “kendali” yang berarti menguasai kendali, memegang pimpinan, memerintah. “pengawasan” diartikan penilikan dan penjajagan, penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya pemerintahan.

Definisi pengawasan yang disampaikan para ahli menggambarkan bahwa makna pengendalian dan tindakan koreksi masuk dalam arti pengawasan. Herbert G. Hicks mengatakan bahwa pengawasan adalah berhubungan dengan (1) Perbandingan kejadian-kejadian dengan rencana-rencana; (2) Melakukan tindakan-tindakan korektif yang perlu terhadap kejadian-kejadian yang menyimpang dari rencana-rencana. Dengan demikian pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi

---

<sup>25</sup> AfanGaffar, PolitikIndonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm.89.

<sup>26</sup> AhmadYani, “Sistem Pemerintahan Indonesia : Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945”, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. JIKH Vol.12/No.2/ Juli 2018. hlm. 127

juga memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan rencana.<sup>27</sup>

## 5. Tindak Pidana Korupsi

Pengertian tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sebagai berikut :<sup>28</sup>

Pasal 2 ayat (1) :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Pasal 3 :

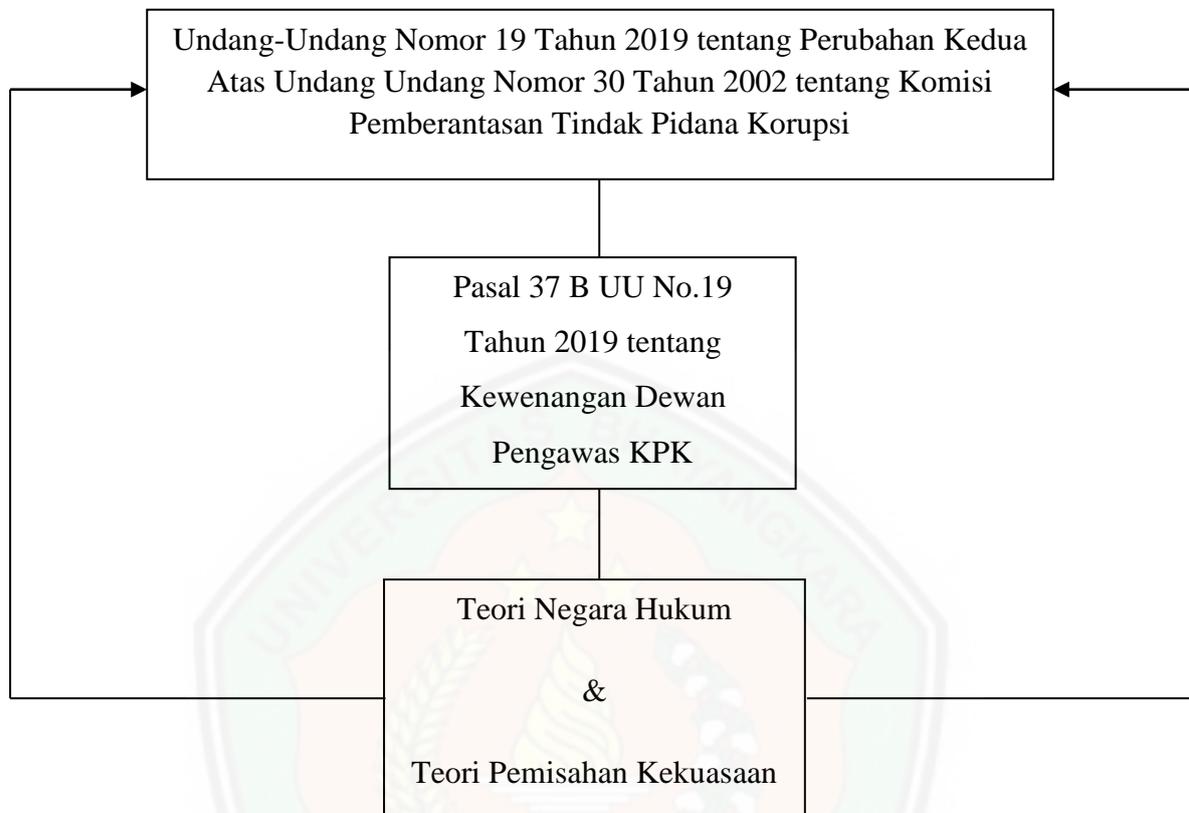
“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

### 1.4.3 Kerangka Pemikiran

---

<sup>27</sup> Neneng Nurhasanah, “Pengawasan Islam dalam Operasional Lembaga Keuangan Syariah,” MIMBAR, Vol. 29, No. 1/2013. hlm. 3.

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3.



### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai penelitian serta pembahasannya. Adapun sistematika dalam penelitian ini berupa :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisi latar belakang permasalahan, identifikasi masalah beserta rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka teoritis, konseptual dan kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini berisikan tinjauan kepustakaan mengenai teori-teori, konsep-konsep, kerangka berpikir yang digunakan dalam

penelitian ini untuk menghubungkan antara hasil penelitian dengan tinjauan pustaka yang diperoleh dari buku-buku serta sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penegakkan Hukum Tindak Pidana Korupsi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas mengenai jenis penelitian, metode pendekatan, sumber dan jenis bahan hukum, teknik dan sumber pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas kewenangan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### **BAB V PENUTUP**

Kesimpulan dan saran.

### **DAFTAR PUSTAKA**