

IMPLIKASI YURIDIS DEWAN PENGAWAS KPK DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Sena Kogam Mnv Irsyad¹

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Panjaitan Nomor 164, Kota Malang
Email : chenairsyad86@gmail.com

ABSTRACT

The formation of the KPK Supervisory Board, which has sparked controversy in various elements of society, both political elites and civil society, is of more concern because KPK is an institution with the highest level of public trust compared to other institutions. Based on this background, this paper raises the formulation of the problem as follows: 1) What is the legal ratio for the formation of the Supervisory Board of the Corruption Eradication Commission in Law Number 19 of 2019 concerning the Second Amendment to Law Number 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission. (2) The Role of the Authority of the Supervisory Board of the Corruption Eradication Commission in Law Number 19 of 2019 concerning the Second Amendment to Law Number 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission. This research is a normative juridical law research. This shows that the legislative ratio of the formation of the KPK Supervisory Board to be a balancer, check and balance in eradicating corruption in Indonesia and the formation of the KPK Supervisory Board prevents the performance of the KPK which abuses power and is selective in following up corruption cases in Indonesia. The role of the KPK Supervisory Board's authority in the juridical study is relevant to the initial objective of the KPK Supervisory Board's establishment. This relevance is reinforced by the Constitutional Court Decision Number 70/PUU-VVII/2019, the juridical consequence that the Supervisory Board cannot interfere with judicial authority (pro Justitia).

Keywords: *Juridic Implications, The Supervisory Board Of The Corruption Eradication Commission.*

ABSTRAK

Pembentukan Dewan Pengawas KPK yang menuai kontroversi diberbagai elemen masyarakat, baik elite politik maupun Masyarakat sipil, menjadi perhatian lebih karena KPK merupakan lembaga dengan tingkat kepercayaan masyarakat tertinggi di bandingkan dengan lembaga lainnya. Berdasarkan latar belakang tersebut, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah sebagai berikut: 1) Apa ratio legis pembentukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (2) Peran Kewenangan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normative. ini menunjukkan bahwa ratio legis pembentukan Dewan Pengawas KPK untuk menjadi penyeimbang, check and ballances dalam memberantas korupsi di Indonesia dan pembentukan Dewan Pengawas KPK mencegah kinerja KPK yang *abuse of power* dan tebang pilih dalam menindaklanjuti kasus korupsi di Indonesia. Peran Kewenangan Dewan Pengawas KPK dalam kajian yuridis relevan dengan tujuan awal terbentuknya Dewan

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Pengawas KPK. Relevansi tersebut diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-VVII/2019, konsekuensi yuridis Dewan Pengawas tidak dapat mencampuri kewenangan judicial (pro Justitia)

Kata Kunci: Implikasi Yuridis, Dewan Pengawas

PENDAHULUAN

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia menyebutkan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Hukum.² Memilih bentuk Negara sebagai Negara hukum memiliki konsekuensi bahwa setiap perilaku, tindakan dan perbuatan harus dilandasi dengan hukum, baik peraturan perundang-undangan dan hukum adat/hukum yang berlaku di masyarakat. Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum dalam arti formil yang diatur dalam suatu undang-undang yang dibentuk oleh alat kelengkapan negara yang berwenang dan mengikat masyarakat umum. Sedangkan hukum adat/hukum yang berlaku dimasyarakat dalam arti aturan yang perbuatan dan sebagainya yang lazim diturut atau dilakukan sejak dahulu kala yang melekat di masyarakat mulai dari cara yang sudah menjadi kebiasaan, wujud gagasan kebudayaan yang terdiri atas nilai-nilai budaya, norma, hukum dan aturan yang satu dengan lainnya berkaitan menjadi satu sistem.³

Montesquieu berpendapat dalam bukunya yang berjudul *The Spirit of the Laws*, bahwa pembagian kekuasaan negara dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif. Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, legislatif sebagai pembuat undang-undang, dan yudikatif sebagai kekuasaan menghakimi, pembagian kekuasaan ini lazim disebut dengan trias politica⁴. Montesquieu mengidealkan bahwa pembagian kekuasaan ini hanya direpresentasikan oleh satu organ negara saja. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Namun, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa trias politica tidak lagi relevan dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organ negara tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari tiga fungsi kekuasaan tersebut.⁵ Kenyataan ini menunjukkan bahwa hubungan antara cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan mengendalikan satu sama lain. Menurut Ni'Matul Huda, doktrin trias politica Montesquieu sudah tidak relevan untuk dijadikan rujukan karena perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik dan sosial budaya serta pengaruh

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

³ H. Zainal Asikin, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, , hal 80-81

⁴ Jimly Asshiddiqie. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal 37

⁵ Gunawan A. Tauda. 2011. Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Pranata Hukum* Vol. 6, No. 2, Juli 2011

globalisme dan lokalisme menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka, serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan⁶. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara yang kemudian lahir lah lembaga-lembaga independen negara sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berbentuk dewan, komisi, komite, badan, atau otoritas.⁷

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang bersifat independen dan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tetapi tidak berada di bawah kekuasaan kehakiman. Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga anti korupsi di Indonesia dibentuk oleh UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diganti dengan UU No. 19 tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berdasarkan ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga yang sebelumnya mengusut korupsi seperti Kejaksaan dan Kepolisian pasca momentum reformasi. Lahirnya KPK didasarkan pada perkembangan pemikiran di dunia hukum bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime* yang akan merusak perekonomian negara.

Independensi sebagai prinsip fundamental dalam berjalannya KPK, hal ini bertujuan agar KPK dapat menjalankan tugasnya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi tanpa adanya intervensi dari kekuasaan manapun. Di akhir masa jabatan DPR periode 2014-2019, dikemukakan wacana revisi UU KPK yang harapannya akan disahkan sebelum periode kepengurusan berakhir. Hal ini ditegaskan oleh Ketua DPR, Bambang Soesatyo yang berharap Badan Legislasi DPR dan Pemerintah bisa cepat mengatasi revisi ini.⁸

Menurut anggota Komisi II DPR RI Fraksi Partai Nasdem, Zulfa Linda, mengatakan bahwa revisi UU KPK berfokus hanya pada dua point karena alasan keterbatasan waktu. Pertama, perihal Dewan Pengawas KPK dan penerbitan Surat Penghentian Penyidikan Perkara

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ 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 23 Mei 2021 pukul 21.27 WIB

(SP3).⁹ Ia menyatakan juga bahwa apabila Komisi III membahas seluruh isi pasal bisa membutuhkan waktu sehari-hari.¹⁰

DPR periode 2014-2019 mengesahkan revisi UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pengesahan revisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Pengesahan revisi UU KPK di ujung masa jabatan DPR itu berlangsung dalam sidang paripurna di Jakarta, Selasa 17 September 2019. Ada 6 point revisi UU KPK yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR. Satu diantaranya pembentukan Dewan Pengawas KPK. Dewan Pengawas nantinya akan mengawasi kewenangan dan tugas KPK. Selain itu, sesuai mayoritas fraksi dan pemerintah, Dewan Pengawas diangkat atau di pilih oleh Presiden. Keterkaitan dengan masalah kewenangan lembaga penegak hukum, maka perlu adanya keseimbangan, keadilan, kepastian hukum, dalam penyidikan tindak pidana korupsi sehingga tercapainya tujuan sebesar-besarnya memberi perlindungan kepada bagi rakyat. Kejelasan pembagian kewenangan, maka mekanisme kontrol pengawasan yang efektif bagi semua lembaga.

Pakar Hukum Tata Negara Rafly Harun menilai RUU KPK yang didalamnya mengatur segala tugas dan wewenang dewan pengawas sebetulnya memiliki niat dengan tujuan mengontrol KPK. Tatanan Tata Negara, menurut beliau, sebagai lembaga independent maka KPK sebetulnya sudah memiliki pengawasnya sendiri yakni rakyat dan Perwakilannya yang ada di DPR. Ciri dari lembaga independent seperti KPK itu pengawasnya langsung dari rakyat, secara sosial politik. DPR juga masih bisa mengawasi tetapi tidak bisa intervensi kasus bila ada kontrol administratif, anggaran, dan sebagainya. Tidak sepatutnya dibentuk pengawas untuk KPK. Sebab, KPK sudah dikontrol dengan mekanisme pengadilan.¹¹

DPR perlu merasa adanya pembaruan undang-undang untuk KPK untuk menyesuaikan kondisi dan situasi hukum terkini terutama dalam tindak pidana korupsi. Pasal yang dirasa janggal dan beberapa hal yang belum tercover tentu membutuhkan pembaruan dan pembentukan. Dewan Pengawas salah satunya, pembaruan yang sudah menjadi sorotan publik sejak di rancang dalam naskah akademik. Rapat Paripurna yang dilaksanakan pada 2016, DPR begitu yakin bahwasanya dengan adanya Dewan Pengawas mampu mewujudkan pemerintahan yang bersih

⁹ 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 23 Mei 2021 pukul 21.50 WIB

¹⁰ *Ibid*

¹¹ <https://nasioanal.kompas.com/read/2019/12/24/17243621/rafly-harun-persoalan-bukan-di-anggota-dewas-kpk-tetapi-lembaganya?page=all> di akses pada tanggal 25 Mei 2021 pada pukul 22.01

dari korupsi.¹² Berbeda hanya dengan masyarakat luas dan berbagai pakar Hukum Tata Negara yang sudah disampaikan di atas.

Menyoroti pasal-pasal yang berkaitan dengan dewan pengawas dalam UU a quo. Kekuasaan yang besar perlu diikat dengan prinsip pembatasan kekuasaan. Dalam praktiknya, pimpinan KPK dan seluruh penyidik di KPK telah diikat melalui standar kode etik dan pengawasan internal melalui Penasihat KPK yang dibentuk jauh sebelum perubahan UU KPK disahkan. Sehingga tidak ada satu keharusan bagi pemerintah untuk membentuk dan menempatkan Dewan Pengawas disertai dengan kuasa *pro justisia* pada tubuh kelembagaan KPK. Dalam perspektif sistem peradilan pidana, tiap-tiap lembaga penegak hukum didasarkan dengan teori diferensial fungsional, memiliki tugas fungsi dan kewenangan yang berbeda. Fungsi penyelidikan dimiliki oleh lembaga kepolisian, penuntutan, dan pelaksanaan putusan hakim diemban oleh lembaga kejaksaan, sedangkan fungsi pemeriksaan terhadap segala sah atau tidaknya tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dimiliki oleh pengadilan. Konstruksi pasal-pasal a quo menjadi tidak relevan karena dewan pengawas tidak tepat diberikan kewenangan yang sifatnya *pro justisia*. Hal tersebut justru akan melanggar esensi dari pengawasan itu sendiri bahkan menimbulkan ketidakpastian hukum. Melihat Struktur Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdapat pada Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019, meletakkan Dewan Pengawas paling atas, kemudian komisioner, pegawai. Artinya, bahwa struktur ketiga bagian dari struktur itu juga meletakkan fungsi dan kewenangan-kewenangan dalam proses *pro justicia*. Sedangkan tugas dan kewenangan komisioner bergeser yang dulunya diatur di Pasal 21 Ayat (3), sekarang diletakkan di Pasal 6, tapi itu tugas kelembagaan. Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, tidak menegaskan tentang personel komisionernya.

Kekhawatiran dengan adanya Dewan Pengawas yang terjadi dari berbagai elemen masyarakat, baik elite politik maupun masyarakat sipil, menjadi perhatian lebih karena KPK merupakan lembaga dengan tingkat kepercayaan masyarakat tertinggi di bandingkan dengan lembaga lainnya. KPK dirasa membantu mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Dewan Pengawas yang menjadi pembaruan dalam UU KPK tentu akan menjadi perhatian khusus. Pemilihan Dewan Pengawas pun dilakukan oleh Presiden langsung. Ketakutan akan

¹² Hasil Kajian Wewenang Penyidik dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2002. Naskah akademik rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang perubahan kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 57.

politisasi tentu pekat dirasakan oleh masyarakat. Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti membahas isu hukum terait hal itu.

PEMBAHASAN

A. Ratio legis pembentukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Pembentukan Dewan Pengawas KPK

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Berisi tentang cita-cita, dasar dan prinsip penyelenggaraan negara. Paragraf pertama menyatakan cita-cita pembentukan negara dengan istilah tujuan nasional Keempat, (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat yang menumpahkan darah Indonesia (b) Memajukan kesejahteraan universal (c) Pendidikan kehidupan nasional; (d) Ikut serta dalam pelaksanaan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian Keabadian, keadilan sosial. Cita-cita tersebut akan diwujudkan dalam penataan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut lima sila, yaitu Pancasila Seperti yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Untuk mencapai tujuan tersebut dan melakukan manajemen nasional, UUD 1945 berdasarkan Pancasila dan memberikan kerangka bagi tatanan kehidupan Masyarakat, bangsa dan negara. Norma dalam UUD 1945 tidak hanya Mengatur kehidupan politik, tetapi juga mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini karena Para pendiri berharap agar bangsa Indonesia memiliki kedaulatan yang utuh, Bukan hanya kedaulatan politik.

UUD 1945 adalah konstitusi politik, ekonomi, dan social Referensi dan yayasan politik, ekonomi dan sosial negara, Masyarakat (*civil society*) atau pasar (*market*). Disebabkan oleh Supremasi konstitusional dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam system Undang-undang, maka untuk mengamandemen konstitusi memerlukan amandemen sistem dan Organisasi, dan dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang. Upaya pembentukan sistem kelembagaan harus berlandaskan pada nilai-nilai dan Asas yang terkandung dalam UUD 1945. Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera tersebut, perlu secara terus-menerus ditingkatkan usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pada umumnya serta tindak pidana korupsi pada khususnya.

Secara filosofis, pembentukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dilandasi bahwa era reformasi menuntut segala perubahan yang sifatnya total terhadap kondisi penegakan hukum, sosial ekonomi. Konsep negara hukum bersifat protektif dan preskriptif. Protektif dalam artian ia menentukan bahwa pemerintah harus bertindak sesuai hukum, dan preskriptif adalah ia menetapkan tindakan yang dipersyaratkan oleh hukum.¹³ Dewan Pengawas KPK diharapkan menjadi penyeimbang, check and ballances dalam memberantas korupsi di Indonesia.

Namun kini, di saat sudah hampir 8 (delapan) tahun keberadaan KPK, masih ditemukan banyak tindak pidana korupsi, bahkan memunculkan sikap saling membelenggu di antara penyelenggara negara akan tindakan-tindakan koruptif yang dilakukan dan justru makin menghambat pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Upaya-upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang masih belum dapat dilaksanakan secara optimal dan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan sehingga sudah sepantasnya perlu dilakukan penyempurnaan regulasi agar pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK menjadi lebih efektif dan efisien, terutama dalam pengawasan.

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah semakin meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis, serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana, tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Pengalaman selama ini menunjukkan kinerja Kepolisian dan Kejaksaan tidak cukup mampu memenuhi harapan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. KPK dengan berbagai kelemahan dan keterbatasannya merupakan institusi utama bagi kedua lembaga penegak hukum tersebut dalam memerangi korupsi. Selain itu, harus terdapat pembagian tugas antara KPK dengan institusi Kejaksaan dan Kepolisian. Penanganan tindak pidana korupsi dengan jumlah

¹³ Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana., hal 27

nominal besar saja yang harus ditangani KPK, sehingga KPK tidak lagi menangani kasus yang nominalnya hanya jutaan rupiah. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. KPK sebaiknya hanya berfokus pada kasus korupsi yang berimplikasi besar pada kehidupan bermasyarakat.

Korupsi merupakan permasalahan yang belum dapat terselesaikan di Indonesia dan mempengaruhi rasa keadilan masyarakat. Rasa keadilan masyarakat terhadap pemberantasan korupsi sampai saat ini tidak terlepas dari keinginan adanya perubahan sosial (social change) sejak era reformasi. Social change dalam pemberantasan korupsi akan membentuk budaya hukum (legal culture) baru yaitu apakah telah terdapat jaringan nilai-nilai dan perilaku yang menentukan kapan, dan ke arah mana masyarakat akan berpaling kepada hukum atau pemerintah atau meninggalkannya.

Praktek korupsi di Indonesia terjadi di setiap sudut bangunan kekuasaan hingga ke sudut-sudut terkecil di masyarakat. Masyarakat masih menyangsikan keseriusan bangsa dan negara ini dalam memberantas korupsi secara sungguh-sungguh. Kesangsian masyarakat tersebut disebabkan karena pemberantasan korupsi menimbulkan kesan tebang pilih terutama yang melibatkan elite politik dan mantan pejabat tidak tersentuh, masih ada aparat hukum yang terindikasi dan tertangkap basah melakukan praktik korupsi. Berdasarkan keadaan tersebut, secara sosiologis politis pembentukan Dewan Pengawas KPK mencegah kinerja KPK yang *abuse of power* dan tebang pilih dalam menindaklanjuti kasus korupsi di Indonesia.

Pemberantasan korupsi bukan hanya aspirasi masyarakat luas melainkan kebutuhan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk mencegah dan menghilangkan korupsi dari bumi pertiwi ini. Penegakan hukum pemberantasan korupsi diharapkan dapat mengurangi dan/atau menghapuskan kemiskinan. Langkah penegakan hukum pemberantasan korupsi bukan hanya kewajiban penegak hukum melainkan kewajiban bersama seluruh komponen bangsa, dengan bimbingan dan teladan para pemimpin bangsa mulai dari Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, wakil presiden sampai kepada pimpinan birokrasi di daerah, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif. Pemberantasan korupsi juga memerlukan peranan masyarakat sipil (civil society) dalam mendorong, monitoring, dan evaluasi keberhasilan pemberantasan korupsi.

Budaya hukum telah dibangun sejak era reformasi dalam pemberantasan korupsi termasuk pembentukan KPK sebagai lembaga independen pada tahun 2003, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). KPK dibentuk sebagai mekanisme pemicu dalam upaya pemberantasan korupsi

dimana pada saat itu terdapat indikasi ketidakpercayaan masyarakat pada lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan terhadap pemberantasan korupsi yaitu kepolisian dan kejaksaan. Pada saat dibentuk masyarakat menaruh harapan yang sangat besar terhadap KPK agar dapat menyelesaikan perkara korupsi yang mengganggu stabilitas dinamika bernegara di Indonesia.

Hadirnya KPK di Indonesia dengan beberapa kewenangan khusus yang dimilikinya khususnya kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, diharapkan akan mewujudkan harapan akan budaya hukum anti suap dan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Namun, setelah 8 (delapan) tahun sejak pembentukannya KPK belum juga mampu menghapuskan budaya korupsi yang menjadi budaya selama puluhan tahun. Masyarakat masih menganggap bahwa pemberantasan korupsi yang dilakukan tidak terjadi secara menyeluruh dan terbatas pada golongan menengah ke bawah dan tidak terjadi pada kaum elit politik dan pemegang kekuasaan termasuk penegak hukum kepolisian dan kejaksaan. Bahkan bisa dikatakan bahwa perubahan budaya masyarakat yang gemar KKN nyaris tidak ada. Praktik korupsi tetap berlangsung dengan modus operandi yang lebih massif, canggih, dan massal, yang melibatkan pejabat dan mantan pejabat, serta kaum elit politik.

Pemberantasan korupsi oleh KPK pada kaum elite politik dan pemegang kekuasaan baru terjadi dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir. Kredibilitas KPK mulai menarik perhatian publik ketika pada tahun 2004, KPK berhasil mengusut dan menyelesaikan kasus penyuapan yang coba dilakukan oleh anggota KPU Mulyana W. Kusuma terhadap Auditor BPK yang melakukan audit keuangan berkaitan dengan pengadaan logistik pemilu antara lain kotak suara, surat suara, amplop suara, tinta dan teknologi informasi.¹⁴

Ketika KPK mulai mendapatkan kepercayaan publik akan kinerja yang dianggap cukup memberikan hasil yang diharapkan, terjadi hal-hal yang dianggap sementara kalangan sebagai upaya untuk menghambat langkah KPK dalam pemberantasan Korupsi di Indonesia. Sebagai contoh, Ketua KPK jilid II yaitu Antasari Azhar yang terkena kasus pidana di tengah-tengah masa jabatannya. Kasus tersebut menyebabkan Antasari harus dicopot dari jabatannya sebagai ketua KPK. Hal tersebut disusul dengan penetapan kedua pimpinan KPK yang lain yaitu Bibit S. Riyanto dan Chandra Hamzah sebagai tersangka dalam kasus pengadaan alat komunikasi. Pemberhentian Antasari di tengah masa jabatannya dan penetapan kedua pimpinan lain sebagai

¹⁴ Kronologi Kasus Mulyana Versi BPK, <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/04/tgl/20/time/214341/idnews/346216/idkanal/10>, diakses tanggal 8 September 2011.

tersangka dalam kasus tindak pidana menimbulkan polemik tersendiri dalam perjalanan KPK sejak tahun 2008. Pada saat itu, kekosongan pimpinan KPK diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt) yaitu Tumpak Hatorangan Panggabean bersama dengan dua orang lain, yaitu Mas Achmad Santosa dan Waluyo melalui Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keberadaan para pimpinan Plt tersebut, khususnya Tumpak H. Panggabean yang merupakan seorang Jaksa dianggap sebagai upaya penghambat bagi pemberantasan Korupsi di Indonesia, walaupun hal tersebut di kemudian hari dibantah oleh Bibit dan Chandra setelah terlepas dari status tersangka. Pada awal Tahun 2010, DPR mengesahkan UU No. 3 Tahun 2010 tentang Pencabutan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara otomatis UU tersebut memberhentikan Tumpak H. Panggabean. Pasca Tumpak diberhentikan sebagai Plt Ketua KPK, jabatan Pimpinan KPK dipegang secara bergantian oleh keempat anggota pimpinan KPK yang lain, setiap orang mendapatkan tugas memimpin bergantian setiap bulan sekali.

Setelah terjadi beberapa peristiwa yang dianggap sebagai upaya pelemahan KPK, publik menuntut perlunya pengangkatan seorang pimpinan KPK guna menggantikan Antasari yang menjadi terdakwa kasus pidana. Oleh karena itu, pada tahun 2010 dibentuklah Panitia Seleksi (pansel) guna menemukan Pengganti Antasari tersebut dan terpilihlah Busyro Muqaddas yang pada saat pemilihan telah mengetahui bahwa hanya akan melanjutkan masa tugas Antasari Azhar yaitu satu tahun sampai dengan akhir tahun 2011. Hal tersebut kemudian dipertegas dengan keluarnya Keputusan Presiden No.129/P/Tahun 2010 tanggal 10 Desember 2010.

Masyarakat peduli korupsi yang notabenenya terdiri atas para anggota pansel KPK pada tahun 2010 menganggap bahwa apabila Busyro hanya akan menjabat selama 1 tahun, maka akan terjadi kesia-siaan atas kredibilitas Busyro dan pemborosan atas keuangan negara, karena saat dilakukan seleksi seorang pengganti Antasari, biaya yang dikeluarkan hampir sama besarnya dengan seleksi yang dilakukan untuk mengganti lima orang pemimpin KPK, maka diajukanlah pengujian materi kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 dan 34 UU KPK yang menghasilkan putusan memberikan masa jabatan 4 tahun bagi Busyro. Hal tersebut kemudian dituangkan dalam Keppres No. 33/P/Tahun 2011, yang menyatakan masa jabatan Busyro Muqoddas selaku Komisioner KPK adalah 4 (empat) tahun.

Berdasarkan beberapa hal tersebut, terlihat bahwa belum terdapat mekanisme yang semestinya dalam UU KPK terkait dengan penggantian pimpinan KPK. Hal tersebut

menimbulkan ketidakpastian hukum yang akan mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan pemberantasan korupsi oleh KPK.

Selain mekanisme pergantian pimpinan yang menghadapi kendala, munculnya kasus yang melibatkan pimpinan KPK menimbulkan kontroversi terhadap keberadaan KPK. Beberapa pihak menyatakan sebaiknya setiap kewenangan KPK dikembalikan pada instansi awal yang memiliki kewenangan tersebut. Sementara itu, sebagian lain menyatakan karena sifatnya yang ad-hoc, maka KPK sebaiknya perlu dikaji ulang keberadaannya apabila dianggap tidak perlu atau tidak juga memberikan hasil yang diharapkan, sebaiknya dilakukan pembubaran terhadap lembaga KPK.

Selain itu, terdapat ketidakpercayaan publik terhadap kinerja KPK karena penyidik yang ada di KPK, walaupun berstatus sebagai pegawai KPK, merupakan bantuan dari instansi lain. Hal tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan kesetiaan ganda yang dimiliki oleh penyidik tersebut. Kekhawatiran itu diperkuat oleh pendapat publik bahwa telah terjadi upaya memperlambat proses yang dilakukan KPK terhadap terdakwa yang dianggap berkuasa secara politis, atau terdapat tebang pilih bagi penyelesaian kasus korupsi yang menjadi wewenang KPK. Oleh karena itu, terdapat dorongan yang kuat dari masyarakat agar KPK memiliki penyidik sendiri yang berasal dari luar unsur kepolisian dan kejaksaan.

Belakangan terdapat indikasi bahwa beberapa petinggi KPK dianggap melakukan kerjasama dengan tersangka korupsi. Hal tersebut semakin menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap KPK. Karena itu, KPK segera membentuk Komite Etik guna memeriksa kebenaran atas anggapan tersebut. Pada dasarnya, hal ini tidak perlu terjadi ketika Penasihat KPK yang telah ada dalam struktur organisasi KPK ditingkatkan fungsi dan wewenangnya. Oleh karena itu, guna mendapatkan kembali kepercayaan dari masyarakat, Penasihat KPK harus memiliki peran aktif dalam pengawasan integritas setiap pegawai KPK, dan guna mendapatkan kekuatan hukum, maka perlu diatur kembali dalam UU.

Pasca disahkannya UNCAC pada tahun 2004, terdapat beberapa hal baru dalam pengaturan mengenai upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, begitu juga dengan kewajiban mengenai adanya suatu badan pemberantasan independen yang merupakan mandat dari Konvensi tersebut. Oleh karena itu, diperlukan beberapa penyesuaian pengaturan dengan konvensi tersebut berkaitan dengan korupsi serta KPK yang merupakan lembaga independen dalam upaya pencegahan dan pemberantasan Korupsi di Indonesia, karena Indonesia merupakan salah satu negara yang meratifikasi UNCAC sejak tahun 2006.

Berdasarkan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Adapun persoalan hukum tersebut antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Jika pengertian mengenai landasan yuridis tersebut dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka terdapat beberapa ketentuan mengenai KPK yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan, contohnya ketentuan mengenai kewenangan penyadapan yang dimiliki KPK tanpa adanya prosedur penyadapan yang diatur dalam UU KPK dikhawatirkan dapat melanggar hak asasi manusia. Selain itu, dengan adanya penyidik KPK yang berasal dari Kepolisian dan penuntut KPK yang berasal dari Kejaksaan dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka perlu dilakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam unsur yuridis, RUU tentang Perubahan atas UU KPK menggambarkan bahwa peraturan tersebut dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan UU KPK yang ada. RUU perubahan UU KPK dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat dengan tetap mendasarkan pada konsep-konsep yang terkandung dalam *criminal justice system*.

Pembentukan Dewan Pengawas dalam Perspektif Aliran *Sociological Jurisprudence*

Permasalahan korupsi di Indonesia semakin massif dan sulit dikendalikan, membuat pemerintah yang dalam hal ini eksekutif dan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan legislatif akhirnya memperbarui Undang-Undang pemberantasan korupsi di Indonesia. Kehadiran Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-

Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan korupsi. Telaah atas fenomena masyarakat yang menolak dengan hadirnya pembaruan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya dengan adanya Pembentukan Dewan Pengawas KPK akan penulis uraikan dalam perpesktif Aliran *Sociological Jurisprudence*.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi tidak selaras dengan harapan masyarakat. Terbukti dengan adanya petisi yang menolak pembaruan peraturan komisi pemberantasan tindak pidana korupsi, salah satu diantaranya yang diinisiasi oleh Henri Subagiyo dengan total 520.275 partisipasi. Problematika yang juga meresahkan masyarakat adalah proses pembentukannya, yang dilakukan secara kilat dan terkesan tergesa-gesa agar segera disahkan. Secara yuridis, ketentuan pada pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan selang waktu selama 60 hari kepada legislatif untuk mengkaji dan membahas Revisi Undang-Undang sejak surat presiden diterima. Prinsip kehati-hatian dan kemanfaatan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, menjadi prinsip dasar dan seharusnya dimanfaatkan oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan demi menghasilkan pembahasan yang komprehensif dan responsive. Dengan adanya proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkesan terburu-buru, sehingga tindakan inilah yang kemudian bersebrangan dengan prinsip kehati-hatian.

Tidak hanya instansi terkait yang tidak dilibatkan, legislatif juga mengabaikan Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang perlindungan Legitimasi, legislator harus sadar Masyarakat tidak hanya dalam pembentukan hukum dan peraturan dan Itu hanya bentuk, tetapi paradigma, yang menunjukkan Produk hukum dibentuk sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Dan institusi yang terkait dengan hal ini diharapkan menjadi tempat praktik sekte Yurisprudensi Sosiologi. Tindakan ini tidak hanya melanggar hak konstitusional warga negara.

Secara substantif, salah satu aspek yang meresahkan dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah pembentukan Dewan Pengawas KPK dalam Organ KPK. Kehadiran Dewan Pengawas KPK ini mengalami disorientasi karena memiliki wewenang yang tidak sepatitnya. Adanya Dewan Pengawas bukan hanya mengawasi kinerja KPK namun dapat melemahkan dan campur tangan yang sifatnya politis terhadap lembaga tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

menyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas dewan pengawas, pimpinan KPK, dan pegawai KPK. Kehadiran Dewan Pengawas ini menjadi suatu hal yang kontradiktif karena jika melihat lebih jauh pada Pasal 37A ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dimana dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas. Lebih lanjut dalam Pasal 37B huruf a disebutkan salah satu tugas Dewan Pengawas yaitu untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Artinya kehadiran Dewan Pengawas pada pelaksanaannya ialah untuk mengawasi organ KPK, termasuk dirinya sendiri.

Berdasarkan Aliran *Sociological Jurisprudence*, yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan Hukum dan peraturan Indonesia, serta hukum yang paling menonjol dan menjadi Kepedulian publik seperti UU KPK seharusnya meningkatkan kepercayaan publik pada lembaga tersebut. Oleh karena itu, makna a dari hukum yang baik adalah hukum yang ada di tengah masyarakat muncul pada pemberitaan terkait lembaga KPK dengan berita-berita yang positif, atau informasi yang memberikan prestasi dari kinerja KPK. Perubahan-perubahan dalam konsep hukum menegaskan bahwa hukum selalu berkembang mengikuti perkembangan masyarakat. Hal ini juga membuktikan perkataan Eugen Ehrlich bahwa hukum hidup dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Pound sering menggunakan istilah *engineering*. Tujuan sosial *engineering* adalah untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa, sehingga secara maksimum dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan, dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan. Untuk menggarap lebih lanjut pendapatnya itu, Pound mengembangkan suatu daftar kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum. kepentingan itu dibagi menjadi tiga bagian, yaitu kepentingan-kepentingan umum, kepentingan-kepentingan sosial dan kepentingan-kepentingan pribadi.

B. Peran Kewenangan Dewan Pengawas KPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019

Dewan Pengawas KPK telah hadir sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi. Peran dan wewenang Dewan Pengawas KPK adalah mengawasi kinerja KPK baik kewenangan dan tugas KPK. Dalam rangka pengawasan terhadap

pelaksanaan tugas dan wewenang KPK, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menambahkan bab baru yang memuat ketentuan mengenai pembentukan Dewan Pengawas. Dewan Pengawas KPK diberi Peran untuk mengawasi dan menjaga marwah KPK agar berindak berdasarkan hukum dan peraturan yang sudah berlaku. *The rules of the game*, pengawasan kode etik dan independensi KPK dalam memberantasan korupsi adalah tugas Dewan Pengawas KPK. Menjaga segala bentuk pelemahan tubuh KPK serta tidak mentolerir *underperformance*. Kewenangan Dewan Pengawas KPK menindaklanjuti penyidik dan petugas yang melanggar SOP dan hukum acara pidana dalam menangani perkara tindak pidana korupsi serta melakukan audit dan evaluasi kerja serta mempertanyakan mengapa pimpinan KPK tidak segera menahan tersangka¹⁵

Peran Dewan Pengawas KPK dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Jo Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah tertuang jelas Pada Bab VA Dewan Pengawas. Pasal 37A berbunyi¹⁶:

- (1) Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 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 I (satu) kali masa jabatan.

Sedangkan tugas Dewan Pengawas terdapat pada pasal 37B yang berbunyi¹⁷:

- (1) Dewan Pengawas bertugas:
 - a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
 - b. memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
 - c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;

¹⁵ Hasil Kajian wewenang penyidik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Naskah akademik RUU Republik Indonesia tentang perubahan kedua atas No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal 58

¹⁶ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua atas Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁷ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua atas Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

- d. menerima dan laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;
 - e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
 - f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (2) Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 37C berbunyi¹⁸

- (1) Dewan Pengawas dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 378 membentuk organ pelaksana pengawas.
- (2) Ketentuan mengenai organ pelaksana pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 37D berbunyi¹⁹:

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. memiliki integritas moral dan keteladanan;
- e. berkelakuan baik;
- f. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
- g. berusia paling rendah 55 (lima puluh lima) tahun;
- h. berpendidikan paling rendah S1 (sarjana strata satu);

Anggota Dewan Pengawas KPK terdiri atas 5 (lima) orang. Masing-masing 5 (lima) anggota Dewan pengawas tersebut, terdiri dari 1 (satu) anggota dari unsur Pemerintah, 1 (satu)

¹⁸ Ibid

¹⁹

anggota dari unsur Mahkamah Agung, dan 3 (tiga) anggota dari unsur masyarakat. Pengaturan mengenai persyaratan dan pengangkatan untuk menjadi anggota Dewan Pengawas diperlukan agar terdapat batasan yang jelas bagi seseorang yang akan mendaftar sebagai calon anggota Dewan Pengawas dan untuk menghasilkan anggota Dewan Pengawas yang berkompeten serta berkualitas. Di samping itu, proses seleksi pemilihan anggota Dewan Pengawas dapat lebih transparan dengan melalui uji kelayakan dan kepatutan (*fit & proper test*) oleh DPR RI.

Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi pada hari Selasa, 4 April 2021 mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PII-VVII/2019 Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut juga terkait dengan Dewan Pengawas KPK, khususnya pada izin penyadapan. Berikut peneliti uraikan perubahan peran dan wewenang Dewan Pengawas KPK.

Berdasarkan Pasal 12 UU 19/2019, penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan merupakan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada KPK dalam pelaksanaan proses peradilan (*pro Justitia*). Terkait dengan penyadapan, Mahkamah dalam beberapa putusan sebelumnya telah memberikan pertimbangan, antara lain, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016- 019/PUU-IV/2006, bertanggal 19 Desember 2006, menyatakan:

"Mahkamah memandang perlu untuk mengingatkan kembali bunyi pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tersebut oleh karena penyadapan dan perekaman pembicaraan merupakan pembatasan hak asasi manusia, di mana pembatasan demikian hanya dapat dilakukan dengan undang-undang, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Undang-undang dimaksud itulah yang selanjutnya harus merumuskan, antara lain, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dapat dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. Sesuai dengan perintah Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945, semua itu harus diatur dengan undang-undang guna menghindari penyalahgunaan wewenang yang melanggar hak asasi"

Selanjutnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-VIII/2010, bertanggal 24 Februari 2011, menyatakan:

“... Bahwa mekanisme yang perlu diperhatikan dari penyadapan ini adalah penyadapan dapat dilakukan oleh seseorang yang mengatasnamakan lembaga yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam hal inilah berlaku batasan penyadapan agar tidak melanggar privasi ataupun hak asasi warga negara;

Bahwa dalam penyadapan terdapat prinsip *velox et exactus* yang artinya bahwa informasi yang disadap haruslah mengandung informasi terkini dan akurat. Dalam hal ini penyadapan harus mengandung kepentingan khusus yang dilakukan dengan cepat dan akurat. Dalam kondisi inilah, di dalam penyadapan terdapat kepentingan yang mendesak, namun tetap harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sehingga tidak sewenang-wenang melanggar rights of privacy orang lain”

Berdasarkan pertimbangan Putusan Mahkamah tersebut di atas, penyadapan pada dasarnya merupakan perbuatan yang melawan hukum yang dapat melanggar hak asasi manusia (hak privasi), namun tindakan ini dapat dibenarkan secara hukum ketika hal tersebut diamanatkan oleh undang-undang dan dilakukan dalam rangka penegakan hukum.

Ketentuan Pasal 12B ayat (1) UU 19/2019 penyadapan yang dilakukan KPK harus mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas. Berkenaan dengan ketentuan tersebut, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan mengenai kedudukan Dewan Pengawas berdasarkan UU 19/2019. Dewan Pengawas secara inheren adalah bagian dari internal KPK yang bertugas sebagai pengawas guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Sebagai salah satu unsur dari KPK, Dewan Pengawas bertugas dan berwenang mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Dalam pengertian demikian, kedudukan Dewan Pengawas tidak bersifat hierarkis dengan Pimpinan KPK sehingga dalam desain besar pemberantasan korupsi keduanya tidak saling membawahi namun saling bersinergi dalam menjalankan fungsi masing-masing. KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangan yudisial bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, termasuk di dalamnya ketika KPK melakukan penyadapan sebagai bentuk perampasan kemerdekaan orang (hak privasi), yang merupakan bagian dari tindakan pro Justitia. Adanya ketentuan yang mengharuskan KPK untuk meminta izin kepada Dewan Pengawas sebelum dilakukan penyadapan tidak dapat dikatakan sebagai pelaksanaan checks and balances karena pada dasarnya Dewan Pengawas bukanlah aparat penegak hukum sebagaimana kewenangan yang dimiliki Pimpinan KPK dan karenanya tidak memiliki kewenangan yang terkait dengan pro Justitia. Dewan Pengawas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang KPK sehingga dapat dihindari kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang

dimaksud. Dalam konteks itu, faktor integritas semata-mata tidak bisa dilaksanakan tanpa adanya kontrol dari pihak lain. Dalam batas penalaran yang wajar adanya kontrol tersebut adalah piranti untuk mencegah terjadinya berbagai kemungkinan penyimpangan (*abuse of power*) sepanjang tidak berkenaan dengan kewenangan judisial (*pro Justitia*).

Berkenaan dengan pertimbangan di atas, Mahkamah perlu untuk menegaskan, adanya kewajiban Pimpinan KPK untuk mendapatkan izin Dewan Pengawas dalam melakukan penyadapan, tidak saja merupakan bentuk campur tangan (*intervensi*) terhadap aparat penegak hukum oleh lembaga yang melaksanakan fungsi di luar penegakan hukum, akan tetapi lebih dari itu merupakan bentuk nyata tumpang tindih kewenangan dalam penegakan hukum, khususnya kewenangan *pro Justitia* yang seharusnya hanya dimiliki oleh lembaga atau aparat penegak hukum. Sebab, tindakan-tindakan penegakan hukum yang di dalamnya mengandung upaya-upaya paksa yang kerap kali beririsan dengan perampasan kemerdekaan orang/barang adalah tindakan yang hanya bisa dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang secara kelembagaan telah tertata dalam pelebagaan *criminal justice system*. Dalam perspektif pelebagaan *criminal justice system* penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa sebagai salah satu syarat untuk dapat dikatakan sebagai suatu negara hukum maka dalam proses penegakan hukum hanya memiliki sistem pelebagaan *criminal justice system* yang kesemuanya berada dalam tatanan *pro Justitia* yang menganut konsep diferensiasi fungsional (*fungsi yang berbeda-beda*) di antara komponen penegak hukum yang melaksanakan fungsi penegakan hukum, yaitu: penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, putusan dan pelaksanaan putusan pengadilan, serta pemberian bantuan/jasa hukum. Secara universal, *criminal justice system* diterapkan di negara manapun dan tidak satu pun negara yang benar-benar menyebut sebagai negara hukum membuka kemungkinan keberadaan institusi ekstra yudisial yang bersifat *ad hoc* sekalipun diberi kewenangan yudisial/*pro Justitia*. Bahkan, sekalipun terdapat negara yang memiliki model *criminal justice system* yang berbeda, namun pada prinsipnya yang tidak berbeda adalah memberikan kewenangan *pro Justitia* kepada lembaga yang bukan dari lembaga yang memiliki kewenangan yudisial, apalagi melakukan *intervensi* baik langsung atau tidak langsung terhadap institusi penegak hukum. Sebagai contoh, di Indonesia kewenangan *pro Justitia* hanya dimiliki oleh kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan KPK (yang memiliki fungsi penegakan hukum). Dengan kata lain, dalam negara hukum yang sesungguhnya tidak dimungkinkan adanya *intervensi* dalam bentuk apapun terhadap institusi hukum tersebut, termasuk di dalamnya tidak boleh ada lembaga yang bersifat *extra-legal* /ekstra yudisial yang diberikan kewenangan yudisial/*pro Justitia*, karena keberadaan lembaga yang

bersifat extra-legal dengan kewenangan demikian tersebut merupakan ancaman bagi independensi lembaga penegak hukum, yang pada akhirnya dapat melemahkan eksistensi prinsip negara hukum.

Berkenaan dengan tindakan penyadapan sangat terkait dengan hak privasi seseorang maka penggunaannya harus dengan pengawasan yang cukup ketat. Artinya, terkait dengan tindakan penyadapan yang dilakukan KPK tidak boleh dipergunakan tanpa adanya kontrol atau pengawasan, meskipun bukan dalam bentuk izin yang berkonotasi ada intervensi dalam penegakan hukum oleh Dewan Pengawas kepada Pimpinan KPK atau seolah-olah Pimpinan KPK menjadi sub-ordinat dari Dewan Pengawas. Oleh karena itu, Mahkamah menyatakan tindakan penyadapan yang dilakukan Pimpinan KPK tidak memerlukan izin dari Dewan Pengawas namun cukup dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas yang mekanismenya akan dipertimbangkan bersama-sama dengan pertimbangan hukum berkaitan dengan izin atas tindakan penggeledahan dan/atau penyitaan oleh KPK pada pertimbangan hukum selanjutnya.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dengan tidak diperlukan lagi izin penyadapan oleh KPK dari Dewan Pengawas, sebagaimana ditentukan dalam norma Pasal 12B ayat (1) UU 19/2019 maka terhadap ketentuan tersebut harus dinyatakan inkonstitusional dan selanjutnya sebagai konsekuensi yuridisnya terhadap norma Pasal 12B ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU 19/2019 tidak relevan lagi untuk dipertahankan dan harus dinyatakan pula inkonstitusional. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 12B UU 19/2019 adalah beralasan menurut hukum. Bahwa sebagai konsekuensi yuridis Dewan Pengawas tidak dapat mencampuri kewenangan yudisial/pro Justitia dan terhadap Pasal 12B UU 19/2019 telah dinyatakan inkonstitusional maka frasa “dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas” dalam Pasal 12C ayat (2) UU 19/2019 harus pula dinyatakan inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai menjadi “diberitahukan kepada Dewan Pengawas”.

Persoalan konstitusionalitas penggeledahan dan/atau penyitaan harus dengan izin Dewan Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1) UU 19/2019, menurut Mahkamah, dikarenakan tindakan penggeledahan dan/atau penyitaan oleh KPK adalah juga merupakan bagian dari tindakan pro Justitia sebagaimana telah dipertimbangkan pada Sub-paragraf [3.21.2] di atas maka izin dari Dewan Pengawas yang bukan merupakan unsur aparat penegak hukum menjadi tidak tepat karena kewenangan pemberian izin tersebut tersebut merupakan bagian dari tindakan yudisial/pro Justitia. Oleh karena tidak diperlukan lagi izin

dimaksud maka pertimbangan Mahkamah terkait kewenangan Dewan Pengawas dalam pemberian izin penyadapan sebagaimana dipertimbangkan pada Paragraf [3.21.2] di atas mutatis mutandis berlaku pula sebagai pertimbangan hukum untuk mempertimbangkan dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 47 ayat (1) UU 19/2019. Selanjutnya, oleh karena berkenaan dengan penggeledahan dan/atau penyitaan tidak diperlukan lagi izin dari Dewan Pengawas dan hanya berupa pemberitahuan maka konsekuensi yuridisnya sepanjang frasa “atas izin tertulis dari Dewan Pengawas” dalam Pasal 47 ayat (1) UU 19/2019 harus dimaknai menjadi “dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas”. Begitu pula dengan ketentuan norma Pasal 47 ayat (2) UU 19/2019 meskipun tidak dimohonkan oleh para Pemohon, namun oleh karena tidak ada relevansinya lagi untuk dipertahankan, maka harus dinyatakan inkonstitusional.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah berpendapat, dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 47 ayat (1) UU 19/2019 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Dewan Pengawas tidak memiliki kewenangan untuk memberikan izin, baik terhadap penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang dilakukan oleh KPK sebagaimana dipertimbangkan pada Sub-paragraf [3.21.2] dan Sub-paragraf [3.21.3] di atas maka menurut Mahkamah, konsekuensi yuridis terhadap ketentuan norma Pasal 37B ayat (1) huruf b UU 19/2019 yang juga mengatur ketentuan tentang kewenangan Dewan Pengawas memberikan izin penyadapan, penggeledahan dan/atau penyitaan yang dilakukan oleh KPK harus pula dinyatakan inkonstitusional. Dengan demikian dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 37B ayat (1) huruf b UU 19/2019 beralasan menurut hukum.

Menghindari adanya penyalahgunaan wewenang terkait dengan tindakan penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan oleh KPK dikaitkan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas, menurut Mahkamah, terkait dengan penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan tersebut, KPK hanya memberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak penyadapan dilakukan, sedangkan terhadap penggeledahan dan/atau penyitaan diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak selesainya dilakukan penggeledahan dan/atau penyitaan. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 38 UU 19/2019, terkait dengan penggeledahan, berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yaitu diperlukan izin dari ketua pengadilan negeri setempat dan dalam keadaan mendesak dapat dilakukan penggeledahan terlebih dahulu

baru kemudian segera melaporkan untuk mendapatkan persetujuan ketua pengadilan negeri setempat, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 KUHAP. Maka dengan demikian, tindakan pengeledahan dan/atau penyitaan oleh PK tidak diperlukan lagi izin dari Dewan Pengawas. Sedangkan terkait dengan penyitaan, atas dasar dugaan yang kuat adanya bukti permulaan yang cukup, KPK dapat melakukan penyitaan tanpa izin ketua pengadilan negeri.

Sebagai konsekuensi yuridis Dewan Pengawas tidak dapat mencampuri kewenangan judisial (*pro Justitia*) yang dimiliki oleh Pimpinan KPK sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, maka frasa “harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu” sebagaimana termaktub dalam Pasal 40 ayat (2) UU 19/2019 harus pula dinyatakan inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai menjadi “diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja”.²⁰

KESIMPULAN

1. Ratio legis pembentukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa Dewan Pengawas KPK untuk menjadi penyeimbang, *check and ballances* dalam memberantas korupsi di Indonesia dan pembentukan Dewan Pengawas KPK mencegah kinerja KPK yang *abuse of power* dan terbang pilih dalam menindaklanjuti kasus korupsi di Indonesia.
2. Peran Kewenangan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam mewujudkan Indonesia bersih dari korupsi, dalam kajian yuridis relevan dengan tujuan awal terbentuknya Dewan Pengawas KPK. Relevansi tersebut diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-VVII/2019, konsekuensi yuridis Dewan Pengawas tidak dapat mencampuri kewenangan judisial (*pro Justitia*) yang dimiliki oleh Pimpinan KPK sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, maka frasa “harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu” sebagaimana termaktub dalam Pasal 40 ayat (2) UU 19/2019 harus pula dinyatakan inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai menjadi “diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019

SARAN

1. Kehadiran Dewan Pengawas seharusnya menjaga dan mengawasi kinerja KPK dari nilai norma sosial, kearifan yang hidup di tengah masyarakat sehingga dapat menjaga marwah dan kepercayaan masyarakat dalam memberantas korupsi di Indonesia
2. Pembentukan Dewan Pengawas KPK diharapkan memberikan Peran yang Optimal, Profesional, Integritas tinggi dan tidak tebang pilih dalam memberantas korupsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- H. Zainal Asikin, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, , hal 80-81
- Jimly Asshiddiqie. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal 37
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana., hal 27

Peraturan Perundang-Undangan

- Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua atas Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua atas Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Jurnal

- Gunawan A. Tauda. 2011. Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Pranata Hukum* Vol. 6, No. 2, Juli 2011
- Hasil Kajian wewenang penyidik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Naskah akademik RUU Republik Indonesia tentang perubahan kedua atas No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal 58

Hasil Kajian Wewenang Penyidik dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2002. Naskah akademik rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang perubahan kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 57.

Internet

Kronologi Kasus Mulyana Versi BPK, <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/04/tgl/20/time/214341/idnews/346216/idkanal/10>, diakses tanggal 8 September 2011.

<https://nasioanal.kompas.com/read/2019/12/24/17243621/rafly-harun-persoalan-bukan-di-anggota-dewas-kpk-tetapi-lembaganya?page=all> di akses pada tanggal 25 Mei 2021 pada pukul 22.01

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 23 Mei 2021 pukul 21.50 WIB

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 23 Mei 2021 pukul 21.27 WIB