

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan menjamin kesetaraan kedudukan semua warga negara dalam Hukum dan Pemerintahan, serta wajib untuk menjunjung tinggi hukum yang berlaku, hal tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa segala sesuatu haruslah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang ada. Masyarakat Indonesia seringkali melakukan tindakan melawan hukum yang melanggar Peraturan Perundang-Undangan yang ada demi mensejahterakan dirinya sendiri. Maka dari itu, setiap Negara Hukum harus memiliki lembaga/institusi/aparat penegak hukum yang berkualifikasi.¹

Salah satu permasalahan di Indonesia yang marak terjadi dan darurat untuk segera diatasi saat ini adalah Tindak Pidana Korupsi. Tindak Pidana Korupsi adalah kejahatan yang dilakukan secara terencana dan sistematis dengan secara melawan hukum yang dapat merugikan Keuangan dan Perekonomian Negara.² Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) dalam Pasal 32 ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan secara nyata

¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2004, h. 2.

² Mudzakkir, *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi : Tindak Pidana Biasa Penanganannya Luar Biasa (Corruption Court : Common Crime With Extraordinary Reduction)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No.2, ISSN 2579-5562, Juni 2011, h. 320.

telah terdapat kerugian Keuangan Negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Tindak Pidana Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang memerlukan upaya pemberantasan dengan cara-cara yang luar biasa (*extra ordinary measure*) maka dibentuklah lembaga khusus yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (yang selanjutnya disebut KPK).³ KPK dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada perkembangannya Undang-Undang yang mengatur tentang KPK ini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019).

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, banyak terdapat pertentangan yang menjadi perdebatan dengan adanya perubahan terhadap substansi dari Undang-Undang tersebut. Salah satunya perubahan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, menghendaki dibentuknya Dewan Pengawas. Dewan Pengawas dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan fungsinya yaitu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 37A ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Pada Pasal 37 B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, disebutkan secara rinci mengenai tugas

³ Ifrani, Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa, Al'Adl, Volume IX Nomor 3, ISSN 1979-4940/ ISSN-E 2477-0124, Desember 2017, h. 321.

Dewan Pengawas. Dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa Dewan Pengawas melakukan pengaturan terhadap pelaksanaan tindakan yang dilakukan oleh KPK dan memiliki fungsi Pro Justitia.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang menunjukkan mendukung adanya Dewan Pengawas karena diperlukan adanya pembaharuan hukum agar dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan dengan efektif dan terpadu. Dibentuknya Dewan Pengawas ini untuk mengawasi serta mengontrol pelaksanaan tugas dan wewenang KPK sehingga dapat mengurangi adanya penyalahgunaan wewenang.⁴

Penolakan adanya Dewan Pengawas dikarenakan salah satunya Dewan Pengawas sebagai pengawas dan bukan aparat penegak hukum memiliki fungsi Pro Justitia yaitu memiliki kewenangan untuk memberikan izin penyadapan, penggeledahan dan penyitaan yang seharusnya dimiliki oleh Aparat Penegak Hukum. Dalam pasal tersebut kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Pengawas pada akhirnya melemahkan kewenangan yang dimiliki oleh KPK. Pada Pasal 37 B ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, terkait dengan pemberian izin oleh Dewan Pengawas terhadap izin penyadapan, penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh KPK, jika suatu saat Dewan Pengawas tidak memberikan izin tersebut akan menimbulkan hambatan terhadap tindakan yang seharusnya dapat dilakukan oleh KPK.

⁴ *Ibid.*

Selain itu diperlukannya izin untuk melakukan penyadapan dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi dapat mempersempit ruang KPK dan memperpanjang birokrasi yang dapat mengakibatkan proses tersebut menjadi berlarut-larut. Sehingga dari proses yang berlarut-larut ini berpotensi memunculkan adanya kebocoran informasi mulai dari tahap izin penyadapan yang seharusnya masih dirahasiakan hingga hasil penyadapan tersebut. Adanya pengawasan yang berlebihan juga dapat menimbulkan intervensi dari Dewan Pengawas.⁵ Dalam Sistem peradilan pidana meletakkan pengawasan dan perizinan penyadapan kepada badan peradilan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum bertujuan untuk menjamin prinsip *Check and Balances*. Pengawasan organ Anti Korupsi di Negara lain seperti CPIB Singapura dan ICAC Hongkong tidak ditemukan pengawas internal yang mempunyai kewenangan seperti Dewan Pengawas.

Terdapat pengawas internal dan pengawas eksternal. Dalam pengawas internal pada lembaga kejaksaan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan. Dimana dalam pengawasan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan sebagai pengawas internal tidak terdapat kewenangan seperti yang dimiliki oleh Dewan Pengawas. Selain itu organ pengawas dalam sistem peradilan pidana terdapat lembaga pengawas eksternal seperti Komisi kejaksaan, Komisi yudisial untuk mekanisme *check and balances* pengawasan internal suatu lembaga tersebut.

Dibentuknya lembaga KPK ini dicita-citakan sebagai lembaga *trigger mechanism* yang mana berfungsi sebagai pemicu dan pemberdaya institusi yang

⁵ Indonesia Corruption Watch, Pengujian Oleh Public (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ISBN : 978-979-1434-23-2 , September 2016, h. 16.

telah ada dalam pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Perubahan pada UUD NRI Tahun 1945 telah berimplikasi terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi Lembaga-lembaga Negara. Lembaga tersebut dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ-organ tersebut antara lain lembaga tinggi Negara sebagai organ lapis pertama, lembaga Negara sebagai Organ lapis kedua, dan lembaga daerah sebagai organ lapis ketiga. Lembaga-lembaga tersebut dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*).⁶ Lembaga pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*) tersebut berupa lembaga-lembaga negara baru seperti Dewan (council), Komisi (commission), Komite (committee), Badan (board), atau Otoritas (authority).⁷

Pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.⁸ Adapun salah satu lembaga negara bantu yang bersifat penunjang adalah KPK. Lahirnya lembaga independen ini merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga yang telah ada

⁶ Aulia Rahmat, Urgensi Pengawasan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Skripsi, Program Sarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018 h. 4

⁷ Josef M. Monteiro, Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-42 No.2 April-Juni 2012, h. 287.

⁸ Jimly Asshiddiqie, Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

dimana lembaga independen ini berfungsi sebagai pengawas lembaga yang telah ada. Seperti terbentuknya KPK yang kemudian menjadi lembaga independen dikarenakan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penegak hukum yang telah ada sebelumnya.⁹ Dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya, suatu lembaga negara independen telah ditegaskan memiliki sifat independen.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, menyatakan bahwa KPK adalah lembaga Negara dalam rumpun eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Karakteristik dari lembaga independen dapat berupa lembaga yang lahir dan dalam penempatannya tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan manapun, meskipun pada saat menjadi lembaga independen mengerjakan tugas yang dulunya di pegang oleh pemerintah; proses pemilihannya bukan oleh political appointee melainkan melalui seleksi; pemilihan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya; kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan sikap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya; dan memiliki kewenangan yang bersifat self regulated.¹⁰

⁹<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/658-dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945.html> diakses tanggal 11 Desember 2019, Pukul 09.04 WIB.

¹⁰ Zainal arifin mochtar, Lembaga Negara Independen, Rajawali pers, 2016, h.64.

Adanya pembaharuan hukum pada undang-undang yang mengatur tentang KPK ini, dimana mengatur tindakan yang akan dilakukan oleh KPK dalam melakukan pemberantasan dalam Tindak Pidana Korupsi harus berdasarkan atas izin Dewan Pengawas yang mengakibatkan KPK sulit dalam melaksanakan tugas, oleh karena itu independensi KPK juga dipertanyakan. Selain itu dikarenakan Dewan pengawas juga mempunyai kewenangan yang besar serta termasuk dalam struktur organisasi internal KPK maka keindependensian Dewan Pengawas juga dipertanyakan. Dewan Pengawas yang memiliki kewenangan yang besar juga dipertanyakan lembaga yang akan mengawasi nantinya.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka yang menjadi rumusan masalah adalah :

1. Fungsi dan Kewenangan Dewan Pengawas dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.
2. Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Fungsi dan Kewenangan Dewan Pengawas berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi pemberantasan korupsi (KPK).

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

a. Manfaat teoritis

Untuk menambah pengetahuan dalam rangka peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya pada hukum acara pidana mengenai fungsi dan kewenangan Dewan Pengawas serta Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

b. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan mengenai fungsi dan kewenangan Dewan Pengawas serta Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

1.5 METODE PENELITIAN

1.5.1 TIPE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum. Dalam penelitian hukum yang diteliti adalah kondisi hukum secara instrinsik, yaitu hukum sebagai sistem nilai dan hukum sebagai norma social.¹¹ Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, h. 130.

hukum yang diajukan.¹² Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya.¹³

1.5.2 PENDEKATAN MASALAH

Dalam penelitian hukum ini menggunakan 2 (dua) metode pendekatan yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

a. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu dengan menggunakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian dalam bidang hukum.¹⁴ Dalam hal ini melakukan telaah dari pandangan ahli dan doktrin mengenai konsep hukum maupun asas hukum yang relevan dengan fungsi dan kewenangan Dewan Pengawas serta Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang diperoleh dari buku, jurnal, maupun internet.

b. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (Statute Approach)

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*) yaitu dengan menelaah peraturan perundangan-undangan

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid*, h. 135.

dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁵ Mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fungsi dan kewenangan Dewan Pengawas serta Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) lalu dianalisis dengan metode penelitian hukum dengan intrepetasi hukum dan konstruksi hukum

1.5.3 SUMBER BAHAN HUKUM

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri atas 2 (dua) macam, yaitu sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder:

1. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer adalah sumber hukum berupa aturan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

¹⁵ *Ibid*, h. 133.

- e. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- f. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- g. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial;
- h. Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK;
- j. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia;
- k. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.
- l. Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Komisi Pemberantasan Korupsi.

Putusan Pengadilan, Yaitu :

- a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi;

- b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XVII/2019 Tentang Pengujian Formil Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Konstitusionalitas Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi.

2. Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder bersumber dari teks keilmuan hukum yang relevan dengan penulisan skripsi ini, yakni berasal dari buku-buku, jurnal, makalah, artikel, perkuliahan,

1.5.4 PROSEDUR PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mencari konsep, peraturan perundang-undangan, dan berita yang berkaitan dengan penelitian hukum ini. Adapun, pencarian konsep dilakukan melalui penelusuran buku-buku, jurnal, artikel, dan internet. Sedangkan pencarian berita terkait skripsi ini dilakukan melalui penelusuran *website* lembaga-lembaga terkait, media *online*.

1.5.5 ANALISIS BAHAN HUKUM

Dalam penelitian hukum ini, menggunakan studi kepustakaan dengan cara mengumpulkan dan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, makalah, dan berita yang terkait.

1.6 SISTEMATIKA PERTANGGUNGJAWABAN PENULISAN

Skripsi ini berisi 4 (empat) Bab, Bab pertama membahas mengenai Pendahuluan, Bab kedua membahas mengenai Fungsi Dan Kewenangan Dewan Pengawas dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Bab ketiga membahas mengenai Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Bab yang terakhir adalah Penutup yang membahas kesimpulan dan saran.

Bab pertama yaitu Pendahuluan yang akan membahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian meliputi tipe penelitian dan pendekatan, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan analisis bahan hukum serta sistematika pertanggungjawaban penulisan.

Bab kedua membahas rumusan masalah pertama yaitu mengenai Fungsi dan Kewenangan Dewan Pengawas dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang didalamnya membahas Dewan Pengawas, Fungsi dan Kewenangan Dewan Pengawas dalam Pasal 37 B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Kedudukan organ pengawas dalam sistem peradilan pidana, Konsep Pengawasan, Pengawasan kejaksaan yang dilakukan oleh lembaga Komisi Kejaksaan, Pengawasan kehakiman yang dilakukan oleh lembaga Komisi Yudisial, Pengawasan dalam lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi, serta Lembaga Pengawasan Tindak pidana korupsi di Negara lain seperti CPIB dan ICAC.

Bab ketiga membahas rumusan masalah yang kedua yaitu Independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang lain yang didalamnya

membahas mengenai Lembaga independen Negara, karakteristik lembaga Negara independen, Status Independensi KPK Setelah Terbentuknya Dewan Pengawas, Status independensi Dewan Pengawas dalam Komisi Pemberantasan Korupsi, keberadaan Dewan Pengawas dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

Bab keempat yaitu penutup yang didalamnya terdapat kesimpulan dan saran mengenai rumusan masalah.