

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA**

SKRIPSI



Oleh:

AULIA RAHMAT

No. Mahasiswa: 14410518

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**



Oleh:

AULIA RAHMAT

No Mahasiswa: 14410550

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
Pada Tanggal, 12 Oktober 2018



Yogyakarta, 10 September
2018

Dosen Pembimbing Skripsi



(Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag)

NIK: 914100101

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

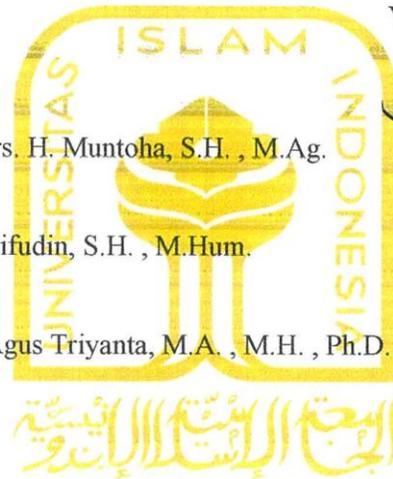
Pada Tanggal 12 Oktober 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 12 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H. , M.Ag.
2. Anggota : Dr. Saifudin, S.H. , M.Hum.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A. , M.H. , Ph.D.

Tanda Tangan



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum)

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **AULIA RAHMAT**
No. Mhs : **14410518**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaranyang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

- a. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*";
- c. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 September 2018

Yang membuat pernyataan


(Aulia Rahmat)
NIM. 14410518

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Aulia Rahmat
2. Tempat Lahir : Padang
3. Tanggal Lahir : 6 Januari 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Surokarsan mg 2/454 gang alpukat RT 17 RW 05 Mergangsan, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Bukit Cimanggu City Blok S.11 no.7 RT 005 RW 014, kota Bogor
8. Identitas Orangtua / Wali
 - a. Nama Ayah : Amrizal
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Efi Nurhafisah
Pekerjaan Ibu : PNS
9. Alamat Wali : Bukit Cimanggu City Blok S.11 no.7 RT 005 RW 014, kota Bogor
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : Al Irsyad Karawang
 - b. SD : SDIT Al-Madinah Tanjungpinang
 - c. SLTP : SMPIT Raudhatul Jannah Cilegon
 - d. SLTA : SMAN 3 Cilegon
11. Organisasi : -
12. Hobby : Futsal, Sepakbola, Traveling, Gaming

Yogyakarta, 10 September 2018,

Yang Bersangkutan,


(Aulia Rahmat)
NIM.14410518

HALAMAN MOTTO



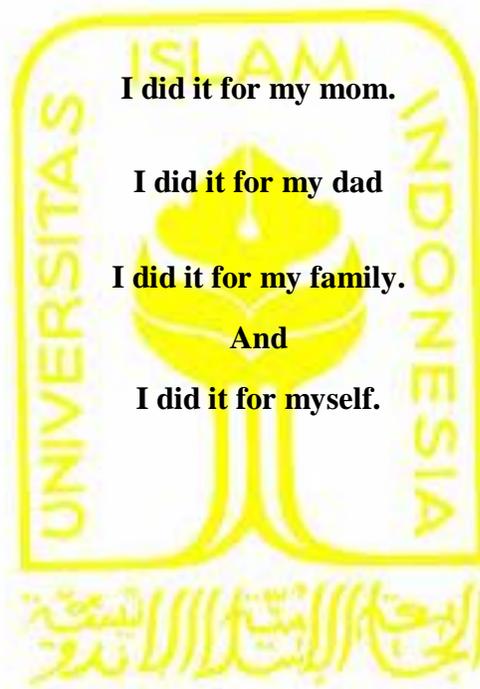
“Maka sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain). Dan hanya kepada Tuhanmulah engkau berharap” (QS. Al-Insyirah: 6-8)

**“I Chose To Go To Law School Because I Thought That
Someday, Somehow I’d Make A Difference”
(Christoper Darden)**

**“Nobody Built Like You, You Design Yourself”
(“A Dream” Jay-Z)**

HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Skripsi ini penulis beri judul **“URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA”** dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk meraih gelar sarjana hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah. dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;

2. Kedua orang tua tercinta, Efi Nurhafisah dan Amrizal yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi.
3. Keluarga, adik-adik penulis, Nenek, Kakek, Om, Ema, Apa , Tete, Aa, terimakasih atas doa dan dukungannya.
4. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
5. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Bapak Dr. Drs, Muntoha S.H., M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
7. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
8. Kepada Mas Allan yang dengan ikhlas membantu saya dalam memberikan pandangan dan gagasan mengenai skripsi saya ini, yang mau menyempatkan diri disela-sela kesibukannya untuk berdiskusi mengenai skripsi saya ini.
9. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, Akbar Arifin, Nur Afif Saputro, M. Irsyad Zhafary, Wahyu Utomo, Zain Aziz

- Prastama dan Septiawan Fauzi Rahman. Terimakasih karena selalu menjadi salah satu orang yang membangun motivasi hidup dan penyemangat penulis selama ini.
10. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis “Double Y Café Crew” Fachri, Rudy, Bowo, Ebby, Sinai, Ade, Dwi, Tile, Aldy, Abdul, Ibnu, Yunus, Iqbal, Ari, Dai, Bombom, Doang, Tomo, Regi, Derry dan Dharma. Terimakasih karena selalu menjadi salah satu orang yang membangun motivasi hidup dan penyemangat penulis selama ini.
 11. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, Miranti Aprilia Saputri, Reni Risdauli, Rina Purnamasari, Dila Ismayanti, Khairun Nissa Lutfiyah, Meira Cindy dan Anita Aprilia Saputri. Terimakasih karena selalu menjadi salah satu orang yang membangun motivasi hidup dan penyemangat penulis selama ini.
 12. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, Argia Yoga, Aldy Fadjar, Abdul Aziz, Agung Pramana Audi, Bobby Syarif, Dimas Cahya, Doni Aji, Effendy Harahap, Erwin Kurniawan, Fatkhan Izzaturrofiq, Faza Risky, Gilang Pratama, Lalu Fajarrullah, Muhammad Malik, Muchlis Perdana, M Rifqy. Terimakasih karena selalu menemani baik dalam keadaan suka maupun duka dan memberikan dukungan sejak pertama kali bertemu di kelas F FH UII 2014.
 13. Kawan-kawan seperjuangan rantau dari berbagai daerah yang disatukan di Kost Eyang Mudjono, Andi Shadik Sultan, Dewanto Tri H, Aldi Rizal, Furqon Azima,

Pijar Reksa, Arfan Satian, Danang Enggar, Arifin Ilyas. Terimakasih atas dukungan dan kebersamaannya selama ini.

14. Teman-teman KKN unit 91 yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.

15. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah berkontribusi baik langsung maupun tidak langsung sehingga dapat terselesaikannya skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin*.

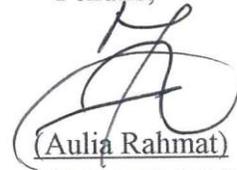
Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 10 September 2018

Penulis,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

(Aulia Rahmat)

NIM. 14410518

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Pernyataan Orisinal Karya Tulis.....	iv
Halaman Curriculum Vitae	v
Halaman Motto.....	vi
Halaman Persembahan	vii
Halaman Kata Pengantar.....	viii
Halaman Daftar Isi	xiii
Halaman Abstrak.....	xv

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka.....	7
E. Metode Penelitian.....	14
F. Kerangka Penulisan.....	15

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, TEORI

PENGAWASAN DAN LEMBAGA NEGARA

A.	NEGARA HUKUM.....	17
B.	TEORI PENGAWASAN	25
C.	LEMBAGA NEGARA	33

BAB III. URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI

PEMBERANTASAN KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STURKTUR KETATANEGARAAN

A.	Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia	44
B.	Bentuk Pengawasan yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dan Lembaga yang Berwenang Untuk Mengawasi Komisi Pemberantasasn Korupsi dalam Sturktur Ketatanegaraan Indonesia.....	57
	1. Bentuk Pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi	57
	2. Lembaga yang Berwenang Mengawasi KPK	64

BAB IV. PENUTUP

A.	Kesimpulan	69
B.	Saran.....	71

DAFTAR PUSTAKA	73
-----------------------------	-----------

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana urgensi pengawasan yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Rumusan masalah yang diajukan yaitu bagaimana kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif, penelitian yang dilakukan berdasarkan bahan hukum serta perundang-undangan Pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-nuku, peraturan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah jenis data primer, yaitu sumber data yang diperoleh melalui Undang-undang terkait dengan Komisi Pemberantasan Korupsi, sumber data sekunder yaitu sumber data yang berasal dari buku dan peraturan peraturannya lainnya, yang terdiri dari bahan hukum primer, peraturan perundang undangan yang mengatur Komisi Pemberantasan Korupsi. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori negara hukum, teori pengawasan dan teori lembaga negara. Hasil analisis ini menunjukkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara bersifat independen dan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tetapi tidak berada dibawah kekuasaan kehakiman, Komisi Pemberantasan Korupsi memang dibentuk sebagai badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang kedudukan lembaga negaranya (independensi) sejajar dengan lembaga trias politica yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki kewenangan yang sangat besar oleh karena itu diperlukan suatu pengawasan terhadap KPK, yakni pertama, oleh DPR dengan cara pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap suatu kebijakan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Kedua, oleh BPK yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) atas penggunaan keuangan negara meliputi pengauditan terhadap penggunaan uang negara dan pengauditan terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) itu sendiri baik di bidang penindakan maupun pencegahan. Oleh karena itu, Perlu diadakan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (amandemen V) yang secara eksplisit menjamin keberadaan KPK sebagai badan pemberantas korupsi yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun agar KPK dapat menjalankan tugas sebagaimana mestinya.

Kata kunci : Negara hukum, KPK, Teori Pengawasan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Montesquieu memperkenalkan cabang-cabang kekuasaan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh kekuasaan legislatif (parlemen), eksekutif (presiden), yudikatif (pengadilan). Namun dalam perkembangannya yang mana sejalan dengan masalah-masalah yang muncul dan dihadapi oleh negara, cabang-cabang kekuasaan itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada.

Pembagian kekuasaan tersebut menyebabkan birokrasi yang gemuk, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum (*public service*), juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, doktrin pembatasan dan pemisahan kekuasaan yang memang sudah dikenal sebelumnya, diperluas pengertiannya sehingga corak bangunan organisasi negara di idealkan agar semakin terdekonsentrasi dan terdesentralisasi. Organisasi negara, semakin mengalami devolusi, dianggap semakin ideal.¹

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan istitusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan

¹Jimmy Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 28-29.

bentuknya, baik ditingkat pusat atau nasional maupun ditingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya ditengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.²

Indonesia telah melakukan amandemen Undang-Undang Dasar sebanyak 4 kali, yang pertama pada tahun 1999, tahun 2000, kemudian tahun 2001 dan terakhir tahun 2002. Dengan adanya perubahan tersebut maka berubah pula struktur tata negara Negara Indonesia. Perubahan terjadi untuk memperbaiki sistem tata negara Indonesia yang dinilai memiliki kecacatan terhadap keberlangsungan hidup baik dari sisi pemerintahan maupun terhadap bangsa Indonesia itu sendiri, yang tentunya mengarah untuk perbaikan Negara Republik Indonesia.

Pasca peristiwa itu, dalam perubahan konstitusi inilah terjadi pembentukan dan pembaruan lembaga-lembaga negara. Jika dicermati pasca perubahan tersebut, dapat dikatakan Indonesia memiliki 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

²*Ibid*, hlm 1.

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hierarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu, mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dipakai, yaitu (1) kriteria hierarki bentuk sumber normative yang menentukan kewenangannya, dan (2) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.³

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari hierarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja. Sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*). Dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian-bagian dari negara sebagai suatu organisasi. Konsekuensinya, masing-masing menjalankan fungsi

³*Ibid.*, hlm 105.

tertentu dan saling berhubungan sehingga memerlukan pengaturan dan pemahaman yang tepat untuk benar-benar berjalan sebagai suatu sistem.⁴

Dalam perkembangannya, seiring dengan kompleksitas problem ketatanegaraan yang dihadapi negara, kemudian lahir banyak konsep baru dalam praktik ketatanegaraan suatu negara, yang berimplikasi pada makin bervariasi nya cabang struktur kelembagaan negara. Perkembangan ini salah satunya diwarnai dengan bermunculannya sejumlah lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*state auxiliary bodies*). Kelahiran lembaga-lembaga tersebut sering kali dianggap sebagai perkembangan lebih lanjut dari konsep klasik pembagian tiga cabang kekuasaan negara. Sebagai jawaban atas keniscayaan makin bertambahnya kebutuhan negara untuk melayani warga negaranya.

Secara teoritik, sifat independen suatu lembaga negara dapat dilacak dari beberapa ciri dan pola yang ada. Misalnya, terkait dengan pemberhentian pejabatnya, yang hanya dapat dilakukan oleh sebab-sebab dan tata cara yang diatur di dalam undang-undang yang melatari pembentukannya; kepemimpinannya yang berwatak kolektif kolegial; jumlah ganjil keanggotaan pimpinannya; hingga persoalan masa pergantian pimpinan yang dilakukan tidak secara serentak, akan tetapi dengan menggunakan pola berjenjang (*staggered*)⁵.

⁴<https://didiksukriono.files.wordpress.com/2012/01/jurnal-law-enforcement-volume-3-nomor-1-april-september-2009.pdf>, diakses pada tanggal 30/10/2017.

⁵Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 2.

Di Indonesia, sekalipun sejak awal kemerdekaan telah meninggalkan dan menilai bahwa konsep cabang kekuasaan negara dalam *trias politica* sebagai sesuatu yang telah usang, hadirnya lembaga negara (diluar *trias politica* menemukan momentum nya paska reformasi terutama setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti cendawan tumbuh, pertambahan komisi negara seperti mengalami inflasi. Bahkan, sampai sejauh ini tak ada angka pasti berapa sesungguhnya jumlah “*state auxiliary*” yang telah dibentuk. Yang pasti dari waktu ke waktu jumlahnya kian membengkak.

Menjamurnya lembaga negara, termasuk keberadaan lembaga negara independen, sebetulnya adalah konsekuensi logis dari retribusi kekuasaan negara yang terjadi selama reformasi. Salah satu target amandemen konstitusi adalah agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada presiden atau pemerintah.⁶

Dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya, suatu lembaga negara independen memang telah ditegaskan memiliki sifat independen. Namun dalam praktiknya, intervensi terhadap penegasan independensi tersebut sangat terbuka untuk dilakukan.

Masalah terjadi ketika misalnya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) bersikeras untuk melakukan audit kinerja atas KPK. Menurut BPKP, sebagai lembaga auditor pemerintah yang bertanggungjawab kepada presiden, mereka berhak masuk ke lembaga mana pun, karena presiden bukan hanya kepala pemerintah tapi juga kepala negara. Padahal menurut peraturan yang menjadi sandaran pelaksanaan

⁶Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm vii.

wewenang BPKP (PP No. 60 Tahun 2008), ruang lingkup pemeriksaan BPKP hanya berada pada wilayah eksekutif. Dalam PP tersebut, ketentuan mengenai lembaga non-departemen, tentunya tidak bisa dilekatkan kepada lembaga negara independen seperti KPK. Lembaga non-departemen dalam peraturan itu, hanya terbatas pada lembaga pemerintah non-departemen yang berjenis *executive agencies*.

Besarnya otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga negara independen, memang sudah se lazimnya berimplikasi pada adanya mekanisme kelembagaan yang mengerjakan pengawasan terhadap otoritas yang besar tersebut. Akan tetapi, pada lembaga negara independen, yang terkadang sudah merupakan lembaga pengawas menjadi sulit memformat pengawasan atas pengawasan.⁷ Oleh karena itu, lembaga negara independen terutama KPK sangat memerlukan pengawasan, agar dapat mencegah tindakan sewenang-wenang, berkaitan hal tersebut peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut terkait “Urgensi Pengawasan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia?

⁷Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen..... Op.cit.*, 146.

2. Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dan lembaga apakah yang berwenang mengawasi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui bentuk pengawasan dan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Konsep mengenai Negara hukum sebenarnya tumbuh dan berkembang sesuai dengan kehidupan manusia. Meskipun dianggap sebagai ajaran yang bersifat universal, namun pada implementasinya ternyata dipengaruhi oleh karakteristik suatu Negara dan masyarakatnya yang beragam, hal ini terjadi karena dipengaruhi falsafah bangsa dan ideologi Negara.

Pengertian Negara hukum dari zaman dahulu hingga sekarang ini masih terus berkembang. Apalagi di dalam praktik ketatanegaraan yang ternyata masih menyangsikan apakah Negara hukum itu sudah dilaksanakan sepenuhnya atau

belum. Hal ini dapat dimengerti karena dalam praktik, pengertian Negara hukum yang bersih menurut teori masih perlu diperhitungkan dengan faktor-faktor yang nyata yang hidup di dalam masyarakat menurut waktu dan tempat.

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, hukum harus ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan hukum itu sendiri diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.⁸

Oleh karena itu di negara hukum, hukum tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”, yang dalam artian nya negara tidak boleh ikut campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negaranya. Negara boleh untuk bercampur tangan dalam urusan warga negaranya dengan dasar bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya.

⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Ed.rev, Jakarta, 2011, hlm. 19-20.

Negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan makna, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁹

Menurut Frans Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atau negara hukum.¹⁰

2. Teori Pengawasan

Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya adalah penilikan dan penjagaan.¹¹ Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting* maupun kontrol.

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan, yaitu dalam bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang di kontrol, dapatlah dibedakan antara jenis pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan

⁹Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013, hlm 3-4.

¹⁰*Ibid.*, hlm 4.

¹¹Kamus Besar Bahasa Indonesia , <https://kbbi.web.id/Pengawasan> , diakses tanggal 16 Juni 2018, 13:00

intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/ structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/structural berada diluar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau control dibedakan dalam dua jenis yaitu pengawasan a-priori dan pengawasan a-posteriori. Pengawasan a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan pengawasan a-posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, pengawasan dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari pengawasan dari segi hukum (*rechtmaticheid*) dan pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmaticheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan pengawasan dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.¹²

3. Lembaga Negara

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) ‘asal mula (yang akan menjadi sesuatu)’; bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan)’; (2) ‘bentuk (rupa, wujud) yang asli’; (3) ‘acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb)’; (4) ‘badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) ‘pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi social berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan’.

¹²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.... Op.cit.*, hlm 296-297.

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.

Istilah lembaga negara dalam UUD 1945 tidak bisa ditemukan. Konstitusi RIS menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan federal” dan UUDS 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan negara”. Dalam kedua konstitusi tersebut (Konstitusi RIS dan UUDS 1950) disebutkan secara rinci apa saja alat-alat perlengkapan negara yang dimaksud tetapi tidak ada penjelasan yang memadai apa yang dimaksud dengan lembaga negara.

Istilah lembaga negara kembali dijumpai melalui ketetapan MPRS No. X/MPRS/ 1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Melalui ketetapan MPR tersebut ditemui dua kata yang menunjuk organ-organ penyelenggara negara, yaitu “badan” dan “lembaga-lembaga negara”. Dalam menimbang, poin (a) menyatakan MPRS sebagai badan yang tertinggi dalam negara RI. Adapun Pasal 2 menyatakan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945.

Melalui ketetapan MPR No. III/ MPR / 1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari lima lembaga, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung.¹³

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada tujuh institusi, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden
- b. DPR
- c. DPD
- d. MPR
- e. MK
- f. MA
- g. BPK

Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini. Karena itu agar tidak menyulitkan, Jimly mengusulkan lembaga ini tetap disebut lembaga tinggi negara. Adapun

¹³Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm, 81.

lembaga Komisi Yudisial menurut Jimly, kewenangannya langsung diberikan undang-undang dasar tetapi tidak tepat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sebab fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama yakni terhadap kekuasaan kehakiman.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.¹⁴

Untuk itu mengenai istilah dan terminology serta tafsir mengenai lembaga negara, maka harus dikaji secara lebih mendalam baik dari segi filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai keseluruhan aspek dan dimensi dari kelembagaan negara. Sedangkan cara pandang dan paradigma berpikir yang digunakan adalah konsep bernegara yang dikenal dengan *civil society*.¹⁵

¹⁴*Ibid.*, hlm 84.

¹⁵Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm, 167.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai, hukum positif, dan putusan pengadilan.

2. Objek Penelitian

Fokus dalam penelitian ini adalah urgensi pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi.

3. Sumber Data Penelitian

a. Data Sekunder:

1) Bahan Hukum Primer: Undang-Undang

2) Bahan Hukum Sekunder: Berupa literatur-literatur dari buku-buku para ahli hukum dan jurnal yang bersangkutan dengan penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

5. Analisis Data

Metode analisis yang digunakan oleh peneliti adalah analisis kualitatif yaitu upaya yang dilakukan dengan mengolah data, mengorganisasikan data, memilah-

milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa narasi tertulis, lisan orang-orang atau perilaku yang di amati.

F. Kerangka Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam empat Bab, yang terdiri dari beberapa sub Bab:

1. Bab I (pendahuluan) merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori-teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Dalam Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II (Tinjauan Tentang Negara Hukum, Teori Pengawasan, Lembaga Negara) merupakan penjelasan secara mendalam mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini. Dari paparan ini diharapkan dapat mengantarkan peneliti pada penyelesaian terhadap pokok persoalan yang menjadi fokus penelitian.
3. Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) Membahas dan menguraikan mengenai bagaimana urgensi pengawasan lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.
4. Bab IV (Penutup) berisi kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian setelah dilakukannya pembahasan oleh penulis dan saran

berupa rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam skripsi dari penulis atas penelitian ini.

BAB II
TINJAUAN UMUM
TENTANG NEGARA HUKUM, TEORI PENGAWASAN DAN LEMBAGA
NEGARA

A. NEGARA HUKUM

1. Definisi Negara Hukum

Konsep mengenai Negara hukum sebenarnya tumbuh dan berkembang sesuai dengan kehidupan manusia. Meskipun dianggap sebagai ajaran yang bersifat universal, namun pada implementasinya ternyata dipengaruhi oleh karakteristik suatu Negara dan masyarakatnya yang beragam, hal ini terjadi karena dipengaruhi falsafah bangsa dan ideologi Negara.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita Negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu Negara maupun ilmu kenegaraan. Cita Negara hukum itu untuk pertama kalinya diungkapkan oleh Plato dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles.¹⁶

Pengertian Negara hukum dari zaman dahulu hingga sekarang ini masih terus berkembang. Apalagi di dalam praktik ketatanegaraan yang ternyata masih menyangsikan apakah Negara hukum itu sudah dilaksanakan sepenuhnya atau belum. Hal ini dapat dimengerti karena dalam praktik, pengertian Negara hukum yang bersih menurut teori masih perlu

¹⁶Nimatul huda, *Negara hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 1.

diperhitungkan dengan faktor-faktor yang nyata yang hidup di dalam masyarakat menurut waktu dan tempat.

Manusia perlu dididik menjadi warga Negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka akan tercipta suatu “Negara hukum”, karena tujuan Negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan keadilan. Jadi keadilan lah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan bersusila.¹⁷

Arti Negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan Negara apapun namanya termasuk warga Negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.¹⁸

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan

¹⁷*Ibid*, hlm 2.

¹⁸B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17

menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, hukum harus ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan hukum itu sendiri diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.¹⁹

Perkembangan konsep Negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian Negara hukum terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep Negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi Negara hukum.

Ide Negara hukum, selain terkait dengan konsep "*rule of law*" dan "*the rule of law*", juga berkaitan dengan konsep "*nomocracy*" yang berasal dari perkataan "*nomos*" dan "*cratos*". "*nomos*" berarti norma sedangkan "*cratos*" adalah kekuasaan. Hal yang dibayangkan sebagai factor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah

¹⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Ed.rev, Jakarta, 2011, hlm. 19-20.

nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum sebagai kedaulatan tertinggi.²⁰

Padanan “istilah” Negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kategori: Pertama, Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah “*rechtsstaat*”, Inggris memakai “*the rule of law*”, Perancis menggunakan istilah “*etat de droit*”, dan di Amerika Serikat “*government of law, but not man*”; Kedua, istilah ‘*rechtsstaat*’ dan istilah “*etat de droit*” dikenal di Negara Eropa Kontinental, sementara istilah “*the rule of law*” dikenal di Negara Anglo Saxon; Ketiga, istilah “*sosialist legality*” dikenal di Negara yang berpaham komunis; dan Keempat, dalam kepustakaan Indonesia selain dikenal istilah “*rechtsstaat*” juga ada “*the rule of law*”.²¹

2. Konsep Negara Hukum

Di dalam kepustakaan hukum di Indonesia istilah Negara hukum sudah sangat populer. Pada umumnya istilah tersebut dianggap merupakan terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Konsep tersebut selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum sebab konsep-konsep itu tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Tetapi sebenarnya antara *rule of law* dan *the rule of law* itu mempunyai latar belakang dan pelebagaan yang

²⁰Fajlurrahman Jurdi, *teori Negara hukum*, setara press, Malang, 2016, hlm 18.

²¹*Ibid.*, hlm 18.

berbeda meskipun pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan bagi HAM melalui perlembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak.²²

a. Rechtsstaat

Rechtsstaat adalah sebuah konsep dalam pemikiran hukum Eropa Kontinental yang awalnya dipinjam dari hukum Jerman, yang dapat diterjemahkan sebagai "legal state", "state of law", "state of justice", or "state of rights" dimana pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dibatasi oleh hukum.²³

Konsep rechtsstaat lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga sifatnya revolusioner. Konsep rechtsstaat bertumpu atas sistem hukum continental yang disebut *civil law* karakteristik *civil law* administratif.

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *Rule of law* sebagai berikut:

- a. Hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang dikenal dengan Trias Politica.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van Bestuur*).
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

126 ²²Moh. Mahfud MD, *hukum dan pilar-pilar demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm

²³<https://media.neliti.com/media/publications/44075-ID-keberadaan-konsep-rule-by-law-negara-berdasarkan-hukum-didalam-teori-negara-huku.pdf>

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.²⁴

Dalam pengalaman ketatanegaraan, istilah “pemisahan kekuasaan” (*sparation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala trias politica Montesquieu. Dalam sidang-sidang BPUPKI pada 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin trias politica dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.²⁵

Namun demikian, sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata.

²⁴Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm 93-94.

²⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keenam, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 290

Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah:²⁶

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke DPR. Bandingkan saja antara ketentuan pasal 5 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan dengan ketentuan pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksanaan langsung prinsip kedaulatan rakyat.

²⁶*Ibid*, Hlm. 291-292.

4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga negara (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antar lembaga (tinggi) negara itu bersifat mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dari kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical, tetapi juga tidak menganut paham trias politica Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*. Kalaupun istilah pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) hendak dihindari, sebenarnya, kita dapat saja menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*divion of power*) seperti yang dipakai oleh Arthur Mass, yaitu *capital division of power* untuk pengertian yang bersifat horizontal, dan *territorial division of power* untuk pengertian yang bersifat *vertical*.²⁷

²⁷*Ibid.* Hlm. 293

B. TEORI PENGAWASAN

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya adalah penilikan dan penjagaan.²⁸ Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol.²⁹

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah Pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengertian *controlling* lebih luas daripada pengawasan yang mana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan saksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah di samping

²⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia , <https://kbbi.web.id/Pengawasan> , diakses tanggal 16 Juni 2018, 13:00

²⁹Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Pusat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta ,2007, hlm.32

melakukan pengawasan juga melakukan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai.

Muchsan berpendapat sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana atau *plan*)”.³⁰

³⁰*Ibid*, hlm.33

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara – perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: “Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar ma'ruf nahi munkar*”, pada hakikatnya ter simbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat (yang tulus) yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah SAW, dalam hadits yang masyhur: “*Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin*”. Dan firman Allah SWT: “*Apabila mereka bernasihat (dengan ikhlas) kepada Allah dan Rasul-Nya*” (Q.S. At-Taubah: 91).³¹

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai

³¹Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.48

dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.³²

Kartini Kartono menjelaskan bahwa pengawasan adalah pada umumnya para pengikut dapat bekerja sama dengan baik ke arah pencapaian sasaran dan tujuan umum organisasi pengawasan untuk mengukur hasil pekerjaan dan menghindari penyimpangan-penyimpangan jika perlu segera melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut.

Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Tanpa adanya pengawasan dari pihak pimpinan/atasan maka perencanaan yang telah ditetapkan sulit diterapkan oleh bawahan dengan baik. Sehingga tujuan diharapkan Akan sulit terwujud.

Seyogianya berbagai pengertian mengenai pengawasan tidak untuk saling dipertentangkan. Beragamnya pengertian ini sebaiknya untuk mendapatkan suatu pemahaman mengenai unsur-unsur dari

³²Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit...*, hlm.169

pengawasan itu sendiri, sehingga jika disusun secara sistematis dan dihubungkan akan membentuk suatu sistem pengawasan.

Adapun unsur-unsur dari pengawasan tersebut setidaknya meliputi enam hal:

- 1) Subjek, yaitu pengawas atau orang yang mengawasi;
- 2) Objek, yaitu orang yang diawasi
- 3) Kebijakan dan ketentuan atau peraturan, yakni dasar dilakukannya pengawasan berikut aturan mainnya;
- 4) Ruang lingkup pengawasan, yaitu hal-hal yang diawasi seperti kinerja pegawai, penggunaan anggaran dan sebagainya;
- 5) Mekanisme, yaitu urutan, tata cara atau prosedur dalam melakukan pengawasan; dan
- 6) Tujuan, yaitu untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu tugas maupun hasilnya sesuai dengan perencanaan.

Beragamnya pengertian yang diberikan terhadap pengawasan menunjukkan betapa luasnya pengawasan itu sendiri. Namun demikian yang terpenting adalah menguraikan unsur-unsur yang ada dalam pengawasan untuk kemudian digali lebih dalam lagi. Unsur-unsur

pengawasan itu sendiri sangat bergantung dengan kondisi dan kebutuhan lingkungan dimana sistem itu berada.

2. Macam – macam Pengawasan Pemerintah

Pengawasan pemerintah dilakukan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan pemerintah terhadap perda di aktualisasikan dalam bentuk pengujian perda yang dilakukan oleh pemerintah yang kemudian disebut dengan *executive review* dan kemudian berlanjut pada mekanisme pembatalan perda apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu pengawasan juga bertujuan agar perda yang dibuat oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas- asas dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.³³

Pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang

³³Yuri Sulisty, “*Jurnal Pengawasan Pemerintah terhadap Produk Hukum Daerah(Peraturan Daerah) melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*”, Jurnal Lentera Hukum, Vol.1 Nomor 1, Maret 2014, hlm.5.

berwenang melakukan pengawasan. Menurut Paulus E. Lotulung, pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas kontrol yang bersifat *intern* dan kontrol bersifat *ekstern*. Kontrol *intern* di sini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis administratif atau disebut pula *built-in control*. Dan jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat *eksternal* yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan – badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.³⁴

Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat atau waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi objek.³⁵

- a. Pengawasan dari sisi saat atau waktu terdiri dua jenis yaitu *kontrol priori* dan *kontrol a-posteriori*. *Kontrol priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur pencegahannya dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.. Sedangkan dalam *kontrol a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan atau perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan

³⁴Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit....*, hlm.170

³⁵Yuri Sulistyono, *Pengawasan Pemerintah...op.cit....*, hlm.6

pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan keliru.

- b. Pengawasan dari sisi objek terdiri atas dua jenis kontrol yaitu pertama kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan di sini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*represif toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).³⁶

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku.

³⁶Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian...op.cit...*, hlm.173

C. LEMBAGA NEGARA

1. Lembaga Negara

Definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.³⁷

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.³⁸

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangan berasal dari

³⁷Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk.Pertama, Uii Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 89.

³⁸*Ibid*, Hlm. 90.

pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.³⁹

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.⁴⁰

³⁹*Ibid*, Hlm. 90.

⁴⁰*Ibid*, Hlm. 91

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang yang menjadi tanggung jawabannya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.⁴¹

2. Lembaga Negara Independen

Kelahiran organ-organ baru negara, dengan masing-masing tugas dan kewenangannya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan, dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan konstitusionalisme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasi kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak berperilaku sewenang-wenang dan korup. Hal ini seperti di katakan *Lord Acton*, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, oleh karenanya manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula.⁴²

⁴¹*Ibid*, Hlm. 91

⁴²Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit*, Hlm. 12.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. *Organ* adalah status bentuknya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang di maksud ada yang di sebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang di sebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang di sebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan di atur dengan peraturan yang lebih rendah.⁴³

Jangankan untuk menjelaskan peristilahan lembaga negara independen, untuk istilah lembaga negara secara umum saja di Indonesia belumlah bisa sepenuhnya dikatakan telah ter jelaskan dengan baik. Ketiadaan keseragaman pola kalimat kelembagaan ditunjukkan dalam penggunaan istilah sejenis yang sebenarnya di alamatkan kepada lembaga negara independen. Oleh karena itu, berdasarkan keseluruhan ciri teoritik yang menjadi dasar perihal lembaga negara independen, setidaknya bisa dicirikan menjadi beberapa ciri berikut ini:⁴⁴

Pertama, lembaga yang lahir dan di tempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat ia menjadi lembaga

⁴³Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, Hlm. 84.

⁴⁴Zainal Arifin Muchtar, *Op. Cit*, Hlm. 64.

independen yang mengerjakan tugas yang dulunya di pegang oleh pemerintah. Kedua, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh political appointee, atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi check and balances. Bisa juga di serahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik.

Ketiga, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa di lakukan berdasarkan mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya. Keempat, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen. Kelima, kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan sikap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Keenam, bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks. Ketujuh, memiliki kewenangan yang lebih *devolutif* yakni bersifat *self regulated* dalam artian bisa

mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum. Kedelapan, memiliki basis legitimasi aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang. Dalam artian ada basis legitimasi di situ, meskipun kemudian di bentuk oleh undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintahan saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.

Bersandar pada delapan karakteristik lembaga negara independen diatas, di Indonesia yang termasuk lembaga-lembaga tersebut di antaranya adalah berikut ini:⁴⁵

a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Lembaga ini di bentuk berdasarkan Pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

b. Dewan Pers

Lembaga ini di bentuk berdasarkan Pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers. Independensinya secara jelas di nyatakan bahwa dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, di bentuk dewan pers yang bersifat nasional.

c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Lembaga ini di bentuk berdasarkan Pasal 6 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran.

d. Komisi Yudisial (KY)

⁴⁵*Ibid*, Hlm. 64-72

Lembaga ini dapat di kategorikan sebagai lembaga konstitusi, karena ia tercantum secara langsung di UUD 1945. Bahkan, kemandiriannya dijamin dalam konstitusi, yang secara tegas menyebutkan Komisi Yudisial bersifat mandiri dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

e. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan ketentuan konstitusi, dan kemudian diperkuat lagi melalui undang-undang mengenai penyelenggara pemilu yang selalu diperbaharui setiap lima tahun menjelang pelaksanaan pemilihan umum. Berdasarkan peraturan mengenai Penyelenggara Pemilu, KPU mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri.

f. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Ombudsman awalnya dibentuk dengan Keppres namun kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dengan jelas, undang-undang mendefinisikan keindependenan Ombudsman dengan mengatur bahwa *“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi*

pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugasnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”.

g. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Lembaga ini di bentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan undang-undang tersebut, KPK mempunyai tugas sebagai berikut: (a). Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b). Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c). Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d). Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (e). Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Secara yuridis, alasan terbentuknya KPK dapat dilacak dalam Penjelasan Umum UU KPK, yang menyatakan sebagai berikut:⁴⁶

⁴⁶Putusan MK No. 006/PUU-I/2003 pada pengujian UU KPK, Hlm. 52.

- a. Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah 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.
- b. 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 hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitupun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.
- c. Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen

serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.

- d. Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Menetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- e. Berdasarkan ketentuan pasal 43 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut selanjutnya disebut Komisi

Pemberantasan Korupsi, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggungjawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaannya diatur dengan Undang-Undang.

Meskipun perdebatan nya begitu mendalam, ada catatan ketidakrapihan yang terjadi, semisal konteks kehadiran KPK menghilangkan kehadiran KPKPN. Hal lainnya yang menjadi catatan dari kehadiran KPK adalah adanya “dugaan” pembentukan KPK adalah titipan kepentingan asing melalui bantuan donor. Hal yang memang tidak bisa di pungkiri keberadaannya, walaupun tidak bisa dikatakan, bahwa KPK adalah titipan kepentingan liberal asing. KPK lebih merupakan lembaga yang hadir di saat yang sama ketika permintaan adanya rezim negara yang lebih mengusung transparansi dan akuntabilitas dengan penjawantahan *good goverment*.

BAB III
URGENSI PENGAWASAN TERHADAP KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI REPUBLIK INDONESIA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia

Sebagian kalangan masyarakat menilai, lahirnya lembaga-lembaga Negara independen atau komisi-komisi Negara, yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga Negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hali ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum⁴⁷.

Berkaitan dengan kehadiran komisi-komisi Negara, yang merupakan akibat dari gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah Negara, khususnya yang mengalami transisi demokrasi, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*) maupun yang sebatas sampiran Negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan, dari perspektif Huntingtonian, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai bentuk penyesuaian diri Negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*. Untuk menuju suatu kondisi tertib politik⁴⁸.

⁴⁷Ni'matul Huda, *Op cit*, hal 197.

⁴⁸<https://anzdoc.com/politik-hukum-pelembagaan-komisi-komisi-negara-dalam-sistem-.html> diakses terakhir tanggal 06 Mei 2018

Secara teoritis, komisi negara bermula dari kehendak Negara untuk membuat lembaga Negara baru yang pengisiannya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas Negara dan dibiayai oleh Negara tanpa harus menjadi pegawai Negara. Gagasan komisi Negara sebenarnya berawal dari keinginan Negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi meskipun Negara tetap kuat, diawasi oleh masyarakat sehingga timbul akuntabilitas vertical maupun horizontal. Munculnya komisi Negara dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.

Untuk kasus di Indonesia, menurut Firmansyah Arifin, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan komisi-komisi Negara yang bersifat independen, diantaranya sebagai berikut:

- a. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada, akibat asumsi dan bukti mengenai korupsi yang sistemis dan mengakar sulit untuk di berantas.
- b. Tidak independen nya lembaga-lembaga Negara yang ada, karena satu atau hal lainnya tunduk di atas pengaruh satu kekuatan Negara atau kekuasaan lain
- c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga yang telah ada untuk tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi, karena persoalan birokrasi dan kkn.
- d. Pengaruh global, dengan dinamakan *auxiliary state agence* atau *watchdog institutions* di banyak Negara dalam yang berada dalam situasi menuju

demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan, bahkan sebagai suatu keharusan sebagai suatu alternative dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian yang harus direformasi.

- e. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi Negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan otoriter⁴⁹.

Keberadaan komisi Negara independen yang mempunyai wewenang penuh dalam memberantas kejahatan korupsi secara empiris telah terbukti mampu membebaskan suatu Negara dari predikat korup dan perilaku koruptif aparatnya.

Perlu dicatat pembentukan komisi khusus ini tidak semuanya berhasil. Di perlukan analisis lebih jauh untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi kesuksesan komisi pemberantasan korupsi di suatu Negara.

Sebagai komisi pemberantasan korupsi yang masih baru, KPK perlu sebanyak mungkin mempelajari perjalanan dari komisi-komisi sejenis “KPK” diluar negeri untuk dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menentukan arah kebijakan KPK di masa yang akan datang.

⁴⁹Firmansyah Arifin dkk (Tim Peneliti) Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, KRHN bekerja sama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005, hlm. 29

Mempelajari komisi sejenis KPK menjadi penting karena, sebagai lembaga yang akuntabel, KPK perlu secara periodik mengukur kinerja yang telah dicapai dengan membandingkan dengan kinerja komisi sejenis KPK di Negara lain.

Namun bagaimanapun juga, mengadopsi yang paling sempurna pun tidak akan menjamin suatu keberhasilan. Hal ini dikarenakan setiap Negara memiliki peraturan masing-masing. KPK pun dibuat sesuai berdasarkan kebutuhan suatu Negara.

Untuk perbandingan akan dijelaskan KPK di Negara Singapura dan Hongkong sebagai berikut:

a. KPK Singapura

Gerakan pemberantasan korupsi telah berlangsung lama di Singapura, sejak zaman kolonial Inggris sudah memikirkan bagaimana mengurangi korupsi di negeri ini. Hingga tahun 1952, semua kasus korupsi ditangani oleh unit kecil di kesatuan kepolisian Singapura. Namun, unit ini dianggap kurang mencukupi setelah pada tahun 1951, ditemukannya keterlibatan anggota polisi Singapura melakukan penyelundupan opium senilai S\$ 400 ribu.

Karena adanya kasus tersebut dibentuk lah *CPIB (Corrupt Practices Investigation Bureau)* sebagai komisi independen dan terpisah dari organisasi kepolisian. Landasan undang-undang dan dukungan politis membuat CPIB berhasil menciptakan citra Singapura yang bersih dari korupsi.

Komitmen pemerintah Singapura dalam pemberantasan korupsi juga tidak terbatas hanya pada kegiatan penindakan tetapi juga dalam pencegahan dan

pendidikan masyarakat. Salah satu kegiatan pencegahan yang patut ditiru dari singapura adalah:

1. Pemerintah memotong peluang korupsi melalui penyederhanaan prosedur administratif, menghilangkan berbagai pungutan dan menghukum kontraktor pemerintah yang terlibat kasus suap.
2. Secara periodic me *review* “legal framework” yang sudah ada dengan terus menganalisa perlunya amandemen yang mungkin dibutuhkan.
3. Meningkatkan gaji pegawai layanan public menjadi lebih memadai dan tidak tertinggal jauh dari sector swasta.

CPIB Singapura disebut sebagai model investigative dikarenakan karakternya yang unik. Keunikannya terlihat dari ukurannya yang relatif kecil dan menekankan pada fungsi investigative dan arah pemberantasan disesuaikan dengan kebijakan besar pemerintah.

Arah pemberantasan korupsi di CPIB ditekankan untuk meyakinkan investor akan iklim bisnis yang bebas suap dan ber etika di Singapura. Untuk itu seluruh putusan dalam sidang korupsi adalah putusan yang kredibel dan berpihak pada kegiatan pembangunan Singapura.⁵⁰

b. KPK Hongkong

Pada sekitar tahun 1960-1970 Hongkong mengalami kemajuan yang sangat pesat dalam berbagai sector pembangunan. Kemajuan ini tidak hanya memberikan

⁵⁰Sarmadan pohan, “perbandingan lembaga anti korupsi Indonesia dan beberapanegara dunia”, jurnal justisia vol 1 no 3 Agustus 2014, hlm 282.

dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan penduduk namun juga memberikan peluang korupsi bagi petugas pemerintah dalam memberikan layanan.

Korupsi telah menjadi masalah sosial di Hongkong, namun pemerintah hongkong seperti tidak berdaya menghadapinya. Puncaknya yakni ketika larinya seorang polisi warga Negara asing yang sedang dalam penyidikan.

Menanggapi aksi ini, pemerintah menunjuk Sir Alastair Blair-Kerr, yang juga seorang hakim untuk memimpin sebuah tim untuk menyelidiki kasus larinya Peter Godber. Masyarakat yakin kasus ini tidak akan terselesaikan kecuali pemerintah mendirikan lembaga anti korupsi yang terpisah dari kepolisian.

Pada bulan Februari 1974, didirikanlah *Independent Commision Aganits Corruption*. ICAC memiliki komitmen untuk memberantas korupsi dengan strategi “3 ujung” yaitu pencegahan, penindakan dan pendidikan. Salah satu tugas awalnya adalah untuk menangkap Pter Godber.

Perkembangan ICAC Hongkong sangat pesat. Bahkan dijadikan “role model” bagi Negara lain. Kunci keberhasilan dari ICAC adalah komitmen, konsisten dan pendekatan yang koheren antara pencegahan dan penindakan.

ICAC didirikan dengan wewenang yang besar dalam penindakan dan pencegahan. Wewenang yang besar seperti melakukan penyelidikan terhadap rekening bank, mengaudit harta kekayaan dan yang terpenting dapat melakukan segala tindakan yang diperlukan mencegah tersangka melarikan diri dari proses penuntutan.

ICAC Hongkong mengontrol korupsi di Hongkong melalui 3 departemen fungsional yakni investigasi, pencegahan dan hubungan masyarakat. Departemen terbesar adalah departemen operasional (investigasi). 75% anggaran ICAC dialokasikan untuk departemen operasional termasuk untuk menggaji staf yang berkualitas dalam departemen ini. Departemen pencegahan menginvestasikan sebagian besar dananya untuk membiayai kegiatan study yang berkaitan dengan korupsi, menyelenggarakan seminar untuk pebisnis, dan membantu masyarakat dan organisasi swasta dalam mengidentifikasi upaya strategis untuk mengurangi potensi korupsi. Study yang dilakukan ICAC Hongkong ini memberikan informasi yang menarik mengenai tingkat dan modus korupsi yang dilakukan pegawai pemerintahan, sehingga dapat dijadikan acuan dalam mengubah hukum dan undang-undang anti korupsi yang berlaku.

Departemen hubungan masyarakat menginformasikan kepada public tentang revisi dari undang-undang dan peraturan yang berlaku. Departemen ini juga berperan dengan baik dalam meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap bahaya korupsi melalui berbagai kampanye public yang sistematis dan terencana.

Keseluruhan fungsi-fungsi dari tiap departemen di ICAC Hongkong menjadi acuan bagi banyak komisi anti korupsi di seluruh dunia, meskipun tidak ada jaminan sepenuhnya bahwa mengadopsi model ini akan sanggup menyelesaikan masalah yang dihadapi komisi anti korupsi di tiap-tiap Negara.⁵¹

⁵¹Sarmadan pohan, “ perbandingan lembaga anti korupsi Indonesia dan beberapanegara dunia”, jurnal justisia vol 1 no 3 Agustus 2014, hlm 285.

c. KPK Indonesia

Gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK sebenarnya diawali oleh TAP MPR No. 11 Tahun 1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk menjalankan amanat TAP MPR tersebut, dikeluarkanlah UU No.28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Melalui UU ini presiden selaku kepala Negara membentuk Komisi Pemeriksa yang mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat Negara sebelum, selama dan setelah menjabat. Komisi Pemeriksa merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku Kepala Negara.

Aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian Negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang.

Untuk memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi, Pemerintah pada tanggal 16 Agustus 1999 mengeluarkan UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang

menggantikan UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁵²

UU No. 31 Tahun 1999 Pasal 43, mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi yang akan diatur dalam undang-undang tersendiri dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Pada tanggal 27 Desember 2002 Pemerintah mengeluarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK. Pembentukan KPK ini dimaksudkan untuk mengatasi kemacetan hukum dalam kasus korupsi. Jaksa dan polisis dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan kasus korupsi. Demikian juga lembaga-lembaga yang pernah dibentuk sebelumnya.

Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

KPK adalah komisi Negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenang nya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.⁵³

⁵²Pada tanggal 21 november 2001, UU No. 31 Tahun 1994 diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁵³Nimatul Huda, *lembaga Negara dalam.... Op. cit.* hlm 226

Pimpinan KPK terdiri dari 5 (Lima) orang yang merangkap sebagai anggota yang semuanya adalah pejabat Negara. Pimpinan KPK memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Dalam hal terjadi kekosongan pimpinan KPK, Presiden mengajukan calon anggota pengganti kepada DPR.

Pimpinan tersebut terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat sehingga sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi tetap melekat pada KPK.

KPK juga dilengkapi dengan kewenangan luar biasa. Sejumlah kewenangan besar yang diberikan kepada KPK juga didasarkan klasifikasi korupsi sebagai tindak kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh sebab itu, untuk menangani kasus korupsi diperlukan lembaga yang luar biasa pula.

Dalam perkembangannya, ternyata KPK mengalami berbagai resistensi yang menghadangnya dan mulai mendapat reaksi keras terutama dari pihak yang menolak kehadirannya. Hal ini dikarenakan, KPK merupakan *state auxiliary organs* yang diberi kewenangan luar biasa dalam hal pemberantasan korupsi.

Salah satu upaya yang menggambarkan resistensi yang dilakukan terhadap KPK adalah adanya beberapa kali uji materi terhadap Undang-

Undang No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan kriminalisasi terhadap pimpinan KPK.

Keberadaan KPK yang dianggap sebagai *super body* masih banyak diperdebatkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena masih dianggap kabur keberadaannya, dengan adanya KPK banyak melanggar hak asasi manusia, KPK yang kedudukannya lebih rendah dari lembaga Negara lainnya dan hanya merupakan sebagai komisi seharusnya tidak perlu diberi kewenangan yang sangat luas.

Dengan demikian keberadaan KPK masih dipertanyakan, baik dari kalangan masyarakat awam yang dibungkan dengan keberadaan KPK, dari kalangan legislative juga ter heran dengan keberadaan KPK. Ternyata setelah adanya KPK segala bentuk kasus korupsi baik itu di eksekutif, legislative maupun yudikatif langsung dapat diungkap. KPK menunjukkan kinerjanya dalam mengungkap kasus-kasus besar korupsi di negeri ini.

Kewenangan KPK yang diberikan oleh Undang-Undang terasa belum cukup kuat untuk menentukan KPK dalam struktur ketatanegaraan yang berdasarkan UUD 1945. Bahkan pembentukan KPK belum didasarkan konsepsi yang utuh dalam sistem ketatanegaraan, terlihat masih sering diperbincangkan kedudukannya dan apabila terjadi tumpang tindih dan sengketa dengan lembaga lainnya penyelesaian juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, mengingat KPK hanya bersifat lembaga Negara

bantu serta diberikan kewenangan oleh Undang-Undang bukan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam tafsirannya telah menyebutkan bahwa terdapat dua perbedaan makna yang signifikan dari penyebutan lembaga Negara dengan menggunakan huruf kecil dan huruf capital pada L dan N. Maksud “Lembaga Negara” tidak sama dengan “lembaga negara”. Penyebutan “lembaga negara” tidak memberikan status “Lembaga Negara” pada lembaga yang bersangkutan. Dalam penjelasan selanjutnya Mahkamah Konstitusi menjelaskan tentang kelahiran institusi-institusi demokrasi dan “lembaga-lembaga negara” dalam berbagai bentuk dan yang paling banyak di Indonesia adalah dalam bentuk komisi-komisi. Menurut penjelasan Mahkamah Konstitusi, bahwa: “Komisi independen yang lahir merupakan konsekuensi logis dari sebuah Negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip check and balances untuk kepentingan yang lebih besar”.⁵⁴

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi tentang kasus ini, menyatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah “lembaga negara” tidak selalu dimasukkan sebagai lembaga Negara yang hanya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁵⁴Putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Komisi Penyiaran Indonesia (UU KPI) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1945 saja, atau yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tetapi ada juga lembaga negara lain yang dibentuk dengan dasar perintah dari peraturan dibawah konstitusi seperti, Undang-Undang dan bahkan Keputusan Presiden (Keppres).

Dengan demikian, KPK sebagai lembaga pemberantas korupsi bukan berada diluar sistem ketatanegaraan, tetapi justru ditempatkan secara yuridis di dalam sistem ketatanegaraan yang rangka dasarnya sudah ada dalam Undang-Undang Dasar Republik 1945. Secara sosiologis urgensi keberadaan KPK lebih penting dalam rangka pemberantasan korupsi, yang sudah demikian meluas dan sistemis dalam masyarakat Indonesia. KPK dibutuhkan sebagai acuan untuk mendorong lembaga-lembaga penegak hukum yang selama ini belum berfungsi secara efektif dan efisien.

Oleh karena itu, jelas dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 ditegaskan bahwa KPK memang dibentuk sebagai badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang kedudukan lembaga negaranya (independensi) sejajar dengan lembaga *trias politica* yang terdiri dari eksekutif, legislative dan yudikatif.

B. Bentuk Pengawasan yang dilakukan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dan Lembaga yang Berwenang untuk Mengawasi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

1. Bentuk Pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi

KPK mempunyai tugas-tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang no 30 tahun 2002, sebagai berikut:⁵⁵

1. Melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam melaksanakan tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan tindak pidana korupsi, KPK berwenang:⁵⁶

- a. Mengoordinasi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi terkait;
- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan tindak pidana korupsi;
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

⁵⁵Baca Pasal 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁵⁶Baca Pasal 7 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

2. Melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan tindak pidana korupsi.⁵⁷

Dalam melaksanakan tugas supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan tindak pidana korupsi, KPK berwenang:⁵⁸

- a. Melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaah terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenang nya berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.
 - b. Mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kejaksaan atau kepolisian.
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.⁵⁹

Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, KPK berwenang:⁶⁰

- a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. Memerintahkan kepada instansi terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;

⁵⁷Baca Pasal 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁵⁸Baca Pasal 8 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁵⁹Baca Pasal 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁶⁰Baca Pasal 12 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

- d. Memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
 - e. Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
 - f. Memberhentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta koneksi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
 - g. Meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
 - h. Meminta bantuan Kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi.⁶¹

Dalam melaksanakan tugas pencegahan tindak pidana korupsi, KPK berwenang:⁶²

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara Negara;

⁶¹Baca Pasal 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁶²Baca Pasal 13 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi
- c. Menyelenggarakan program antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- d. Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- f. Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintah negara

Dalam melaksanakan tugas monitor terhadap penyelenggaraan pemerintah negara.⁶³ KPK berwenang,⁶⁴

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

⁶³Baca Pasal 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁶⁴Baca Pasal 14 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kewenangan yang begitu besarnya dimiliki KPK tanpa disandingkan dengan pengawasan efektif cenderung disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pastilah disalahgunakan. Kekuasaan sebenarnya berasal dari rakyat, tetapi oleh karena rakyat menyadari jika setiap orang dapat menggunakan hak-haknya sendiri maka rakyat menciptakan pemerintah. Sudah sepantasnya pemerintah bertindak sesuai dengan keinginan rakyat.⁶⁵

Pola pengawasan yang saat ini terdapat di KPK adalah pengawasan internal sesuai dengan pasal 26 ayat (2) point (d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, akan tetapi pengawasan tersebut tidak sebanding dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh KPK dengan alasan bidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat hanya mempunyai tugas menyiapkan kebijakan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengawasan internal. Bidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan kebijakan pada sub bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat;
2. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap pelaksanaan tugas dan fungsinya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) hanya terbatas dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan Pimpinan;

⁶⁵Mirian budiarjo, *dasar-dasar ilmu politik*, PT Gramedia pustaka utama, Jakarta, 2008, hlm 174.

3. Penerimaan dan penanganan laporan / pengaduan dari masyarakat tentang dugaan tindak pidana korupsi yang disampaikan kepada KPK, baik secara langsung maupun tidak langsung; Pelaksanaan kegiatan kesekretariatan dan pembinaan sumber daya di lingkungan Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat;
4. Koordinasi, sinkronisasi, pemantauan, evaluasi dan pelaksanaan hubungan kerja pada bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat; dan Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Pimpinan sesuai dengan bidangnya. Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat dipimpin oleh Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat dan bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Pimpinan KPK.⁶⁶

Efektifitas pengawasan yang dilakukan Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat yang berada dalam batang tubuh KPK pun patut dipertanyakan, mengingat pengawasan tersebut berada di dalam batang tubuh KPK yang bertanggung jawab kepada pimpinan KPK. Luasnya kewenangan tidak sebanding dengan fungsi pengawasan itu sendiri.

Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh bidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat hanya terbatas seperti yang sudah dipaparkan diatas. Selain

⁶⁶Tentang struktur organisasi KPK yang diakses dari <http://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/struktur-organisasi/deputi-pipm> pada tanggal 17 agustus 2018 pukul 10.47 wib

itu pimpinan KPK pun rentan terhadap tekanan eksternal maka efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat yang bertanggung jawab kepada pimpinan KPK pun kurang efektif dalam melakukan pengawasan.

Selain sistem pengawasan yang dilakukan oleh Bidang Internal dan Pengaduan Masyarakat, ada pengawasan lain yang dapat dilakukan terhadap KPK yakni sistem pengawasan fungsional yakni pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) atas penggunaan keuangan negara meliputi pengauditan terhadap penggunaan uang negara dan pengauditan terhadap kinerja KPK itu sendiri baik itu di bidang penindakan maupun pencegahan. Hal tersebut menjadikan KPK sebagai lembaga satu-satunya yang diaudit kinerjanya karena lembaga negara lain yang menggunakan uang negara hanya diaudit mengenai penggunaan keuangan negara saja sedangkan kinerja dari lembaga yang diaudit tidak dilakukan.

Selain itu ada pengawasan legislatif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap suatu kebijakan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Dan yang terakhir Pengawasan Masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh *civil society* seperti yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dan lembaga-lembaga lainnya yang rutin dan konsisten mengawasi dan mengawal kinerja KPK dalam memberantas tindak pidana korupsi.

2. Lembaga yang Berwenang Mengawasi KPK

Kehadiran komisi negara independen yang sebagian besar diantaranya difungsikan sebagai lembaga pengawas, telah memunculkan pertanyaan mendasar, lembaga apakah yang ditugaskan menjadi pengawas atas Komisi Pemberantasan Korupsi?⁶⁷

Terdapat beberapa lembaga yang dapat mengawasi KPK:

a) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

DPR merupakan perwakilan politik (*political representation*) organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai.

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislatif, fungsi pengawasan dan fungsi *budget*. Diantara ketiga fungsi tersebut terdapat fungsi pengawasan yang dapat DPR gunakan untuk melakukan pengawasan terhadap KPK. DPR dapat melakukan pengawasan terhadap suatu kebijakan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

⁶⁷Zainal arifin mochtar, *Op. Cit*, 144.

DPR tidak saja dapat memanggil Pimpinan KPK, memanggil penyidik dan staff KPK saja bisa dilakukan. Bila dalam dengar pendapat itu, ada dugaan tindak pidana atau pelanggaran etik, DPR dapat meneruskannya ke lembaga peradilan. Bila dianggap kurang data dan dibutuhkan penyelidikan, bukankah DPR dapat menggunakan hak angket.

Bila DPR merasa Komite Etik KPK tidak punya standar baku misalnya dalam merekrut anggota komite etik, DPR dapat melakukan revisi UU KPK dengan memasukkan klausul tegas tentang komite etik KPK.

b) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari Raad van Rekenkamer pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah.

Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya berkaitan erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislative atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus

dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.⁶⁸

Berkaitan dengan pengawasan terhadap KPK, BPK dapat melakukan pengawasan dengan cara melakukan pengawasan atas penggunaan keuangan negara meliputi pengauditan terhadap penggunaan uang negara dan pengauditan terhadap kinerja KPK itu sendiri baik itu di bidang penindakan maupun pencegahan seperti yang telah dipaparkan diatas.

c) Dewan Pengawasan

Mulai dari tahun 2010 sampai Februari 2016 terjadi pembahasan mengenai revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pembahasan revisi Undang-Undang ini menuai pro dan kontra baik dari politisi maupun rakyat awam sekalipun.

Subtansi yang menjadi tawaran dalam revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, satu diantaranya adalah tentang pembentukan Dewan Pengawasan yang mengawasi internal Komisi Pemberantasan Korupsi. Aturan mengenai Dewan Pengawasan Komisi Pemberantasan Korupsi dimasukkan dalam pasal 37A sampai 37F di dalam draft Rancangan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Adapun hal yang paling menarik perhatian adalah subtansi pada pasal 37F yang menyatakan bahwa *“ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemilihan,*

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm 153*

pengangkatan, dan pemberhentian dewan pengawas diatur dengan peraturan presiden...” dan pasal 12A sampai pasal 12F yang menyatakan bahwa “penyadapan dilakukan oleh KPK harus seizing Dewan Pengawasan...”⁶⁹

Jika konsep Dewan Pengawasan dalam pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang diinginkan DPR disahkan menjadi Undang-Undang, maka hal ini akan menjadi problem bagi KPK karena berakibat akan melemahnya nilai-nilai independensi yang dimiliki oleh KPK.

Apabila Dewan Pengawasan yang mengawasi internal KPK berada dalam kontrol Presiden selaku pemimpin negara Indonesia maka rentan KPK akan kehilangan kemerdekaan dalam memerangi korupsi yang sudah menjadi penyakit ditanah air. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Ashad Kusuma Jaya salah satu anggota Satgas Anti Korupsi Dewan Pimpinan Daerah Muhammadiyah Cabang Yogyakarta, meskipun pengangkatan prosedur administrasi pimpinan KPK melalui campur tangan Presiden dan DPR sebagai konsekuensi dari *check and balances* akan tetapi KPK bertanggung jawab terhadap public bukan kepada eksekutif dan legislative.

Dalam konteks pengawasan internal terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi sudah dipaparkan dalam point sebelumnya, dengan adanya pengawasan yang

⁶⁹ Ihsanudin, *Ini Konsep Dewan Pengawasan Yang Diinginkan DPR*. Yang diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/02/01/15183791/Ini.Konsep.Dewan.Pengawas.KPK.yang.Diinginkan.DPR> diakses pada 4 september 2018 pada pukul 13.00 wib

merdeka tanpa berada dibawah naungan *infrastruktur* politik yang memonitor dan bahkan harus meminta izin kepada Dewan Pengawasan dalam melakukan penyadapan, tidak akan mencederai dan melemahkan asas yang menjadi ke istimewaanya Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu asas Independensi selama pengawasan tersebut berada di dalam *social control*. Menurut salah satu anggota Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gajah Mada, yaitu Fariz Fachryan. Beliau mengatakan pengawasan tidak akan melemahkan independensi yang dimiliki Komisi Pemberantasan Korupsi karena independensi akan terjaga karena adanya pengawasan, selama pengawasan tersebut tidak bertanggung jawab kepada pihak – pihak yang berpotensi melakukan intervensi politik yang mengikis Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berbeda dengan substansi pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi di dalam draft revisi Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi pada Pasal 37F yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas diatur dengan peraturan presiden” dan pasal 12A sampai 12F yang menyatakan bahwa “penyadapan dilakukan KPK harus seizin Dewan Pengawasan”. Dalam hal ini maka pengawasan akan melemahkan independensi Komisi Pemberantasan Korupsi.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga Negara yang bersifat independen dan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tetapi tidak berada dibawah kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi pun menyatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah “lembaga negara” tidak selalu dimasukkan sebagai lembaga Negara yang hanya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 saja, atau yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tetapi ada juga lembaga negara yang dibentuk dengan dasar perintah dari peraturan dibawah konstitusi, seperti Undang-Undang dan bahkan Keputusan Presiden (Keppres).

Dengan demikian, KPK sebagai lembaga pemberantas korupsi bukan berada diluar sistem ketatanegaraan, tetapi justru ditempatkan secara yuridis di dalam sistem ketatanegaraan yang rangka dasarnya sudah ada dalam Undang-Undang Dasar Republik 1945.

KPK dibutuhkan sebagai acuan untuk mendorong lembaga-lembaga penegak hukum yang selama ini belum berfungsi secara efektif dan efisien.

Oleh karena itu, jelas dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 ditegaskan bahwa KPK memang dibentuk sebagai badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang kedudukan lembaga negaranya (independensi) sejajar dengan lembaga *trias politica* yang terdiri dari eksekutif, legislative dan yudikatif.

2. KPK memiliki kewenangan yang sangat besar oleh karena itu diperlukan suatu pengawasan terhadap KPK, yakni pertama, oleh DPR dengan cara pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap suatu kebijakan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Kedua, oleh BPK yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) atas penggunaan keuangan negara meliputi pengauditan terhadap penggunaan uang negara dan pengauditan terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) itu sendiri baik di bidang penindakan maupun pencegahan. Ketiga melalui sebuah lembaga pengawas namun dengan catatan pengawasan tersebut bukan ditujukan pada pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan KPK. Hal ini dikarenakan KPK merupakan lembaga independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan apapun. Sehingga akan lebih tepat jika pengawasan yang dimaksud ditujukan pada kode etik pejabat atau aparat yang ada di dalam KPK.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan saran-saran yang nantinya diharapkan dapat memperbaiki ataupun menyempurnakan mengenai kedudukan dan pengawasan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pada masa yang akan datang.

Saran-saran yang dimaksud adalah:

1. Penulis berharap DPR selaku Pembuat Undang-Undang atau yang memegang kekuasaan legislatif perlu membuat di dalam Peraturan Perundang-Undangan adanya kejelasan mengenai sebutan terhadap lembaga negara yang dapat dijelaskan lebih rinci didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga yang dibentuk oleh undang-undang, dan lembaga yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres).
2. Perlu diadakan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (amandemen V) yang secara eksplisit menjamin keberadaan KPK sebagai badan pemberantas korupsi yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Eksistensi KPK pada jangka panjang harus diperkuat menjadi constitutional organ sehingga tidak dapat dikurangi, ditiadakan ataupun dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Jika skenario ini tercapai, maka KPK sebagai organ konstitusi secara otomatis memperoleh legitimasi konstitusi dan status

konstitusional dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Hal ini tentu akan mempertajam dan memperkuat Komisi Pemberantasan Korupsi dalam memberantas Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Selain itu, tidak diperlukan untuk membuat sebuah lembaga baru untuk mengawasi KPK cukup dengan Komite Etik KPK saja, demi menjaga KPK dari segala bentuk penyalahgunaan wewenang dan menjaga KPK sebagaimana amanat Undang-Undang yang membentuknya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, setara press, Malang, 2016.
- Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012.
- Jimmy Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keenam, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010.
- Mirian budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia pustaka utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Negara hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014.
- _____, *Pengawasan Pusat terhadap Pusat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- _____, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk.Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori&Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Ed.rev, Jakarta, 2011.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Press, Jakarta, 2016.

Jurnal:

Sarmadan Pohan, *Perbandingan Lembaga Anti Korupsi Indonesia dan Beberapa Negara Dunia*, Jurnal Justisia Vol 1, 2014

Makalah:

C. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009.

Firmansyah Arifin dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerja sama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 31 Tahun 1994 diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-I/2003 pada pengujian UU KPK

Putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-I/2003

Data Elektronik:

<http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/12446>

http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/59637/Rizky%20Noer%20Cahya%20Adhi%20-%20100710101136_1.pdf;sequence=1

http://www.academia.edu/21545536/SEJARAH_BERDIRINYA_KPK

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e34a584396ce/lembaga-pengawas-independen-kpk-diperdebatkan>

<https://anzdoc.com/politik-hukum-pelembagaan-komisi-komisi-negara-dalam-sistem.html>

<https://didiksukriono.files.wordpress.com/2012/01/jurnal-law-enforcement-volume-3-nomor-1-april-september-2009.pdf>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2017.

<https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/10036/Analisis-status-dan-kedudukan-komisi-pemberantasan-korupsi-dalam-sistem-ketatanegaraan-Indonesia>

<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/18748>

<https://media.neliti.com/media/publications/164447-ID-keberadaan-komisi-pemberantasan-korupsi.pdf>

<https://media.neliti.com/media/publications/44075-ID-keberadaan-konsep-rule-by-law-negara-berdasarkan-hukum-didalam-teori-negara-huku.pdf>

<https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/fungsi-dan-tugas>

Kamus Besar Bahasa Indonesia , <https://kbbi.web.id/Pengawasan>

<http://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/struktur-organisasi/deputi-pipm>