

DISERTASI

**KEDUDUKAN DEWAN PENGAWAS PADA PENGAWASAN KOMISI
PEMBERANTASAN KORUPSI**

*POSITION OF THE SUPERVISORY BOARD ON THE SUPERVISION OF
THE CORRUPTION ERADICATION COMMISSION*



Oleh :

**IMRAN EKA SAPUTRA
B013172007**

**PROGRAM DOKTOR FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN DEWAN PENGAWAS PADA PENGAWASAN KOMISI
PEMBERANTASAN KORUPSI**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

IMRAN EKA SAPUTRA

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

DISERTASI

KEDUDUKAN DEWAN PENGAWAS PADA PENGAWASAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Disusun dan diajukan oleh:

IMRAN EKA SAPUTRA
B012172007

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 21 November 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

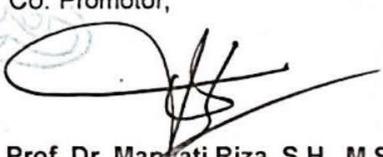
Menyetujui,
Promotor,


Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 195704301985031004

Co. Promotor,

Co. Promotor,


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 195701011986011001


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : IMRAN EKA SAPUTRA
Nomor Mahasiswa : B013172007
Program Studi : Ilmu Hukum/ S3 (Program Doktor)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 18 Oktober 2022
Yang menyatakan,



Imran Eka Saputra
B013172007

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah Rabbil Alamin penulis panjatkan atas kehadiran **Allah SWT** yang hanya karena pertolongan-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya yang telah dicurahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan hasil penelitian disertasi ini yang berjudul *Eksistensi Komisi Kepolisian Nasional dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Salawat dan salam semoga tetap tercurah keharibaan **Rasulullah Muhammad SAW**, Nabi yang telah sukses melakukan transformasi *Yuhrijukum Linnasi Minassulumati Ilan Nur*.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini sepatutnyalah penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada mereka semua serta diiringi doa semoga **Allah SWT** memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini. Sembah sujud penulis peruntukan kepada kedua orang tua penulis **H. Burhanudin.B.SE** dan **Hj.Fatimah Wahid.SH** atas segala didikan dan doanya yang tulus selama ini. Kepada istri penulis **dr.Fadliah Abadi** dan ketiga anak penulis **Muh. Ali Virendra Imran, Almayra Azzahrah Putri Imran, dan Ashalina Azzahrah Putri Imran** yang senantiasa menemani dan menyemangati dalam menempuh perjalanan studi ini.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat

terpelajar **Prof. Dr. Marthen Arie S.H., M.H.**, selaku Promotor, **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.** dan **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.** selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Semoga **Allah SWT** meninggikan derajat serta mencurahkan Rahmat dan Rahman-Nya kepada mereka semua.

Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar **Prof.Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H., Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H, M.A.P., Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., Dr. Muhammad Hasrul, S.H M.A.P.** selaku tim penguji dan **Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi** sebagai penguji eksternal yang telah banyak memberikan masukan, arahan maupun saran-saran yang membuka cakrawala berpikir penulis.

Kepada para pimpinan institusi tempat penulis menimba ilmu pengetahuan, **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H, M.A.P.,** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Dr. Maskun S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, **Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, **Dr. Ratnawati, S.H.,M.H.** Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi. **Prof. Dr. Marwati Riza,S.H.,M.Si.** selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum beserta

seluruh staf, khususnya pengelola Program S3 Pak Ulli, Pak Hasan, Pak Hakim, Pak Safar,dll, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Terimah kasih penulis kepada **Rektor Universitas Muslim Indonesia Prof. Dr. H. Basri Modding, S.E., M.Si.** dan **Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Prof. Dr. H. Laode Husen, S.H, M.H** yang telah memberikan kesempatan dan dukungan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan doktoral. Terima kasih juga penulis haturkan kepada Bapak Bupati Kabupaten Gowa **Dr. Adnan Purichta Ichsan YL. S.H, M.H.**, yang telah banyak memberikan motivasi arahan maupun keteladanan nya dan menjadi teman diskusi penulis selama ini, semoga **Allah SWT.** memberikan pahala kepada mereka semua. Rekan-rekan penulis Kak Wara Sarjono dan Mahasiswa Program S3 angkatan 2017 Terima kasih atas doa, Kerjasama, dan kebersamaannya selama ini.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga **Allah SWT.**, senantiasa memberikan hidayah-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan bernilai ibadah disisi-Nya, Amin..

Makassar, 3 November 2022

Imran Eka Saputra

ABSTRAK

IMRAN EKA SAPUTRA. Kedudukan Dewan Pengawas pada Pengawasan Komisi Pemberantasan Korupsi dibimbing oleh Marthen Arie, Achmad Ruslan dan Marwati Riza

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi, mengkaji bentuk pengawasan Dewan Pengawas pada komisi pemberantasan korupsi, dan mengkaji model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan, pengumpulan dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sebagai pelengkap bahan hukum dilakukan wawancara. Bahan hukum yang telah dideskripsikan sesuai dengan pokok permasalahan selanjutnya disistematisasi, dieksplanasi, dan selanjutnya diberi argumentasi sehingga keseluruhan membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1.) Kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi secara inheren merupakan bagian kelembagaan KPK, Pasca Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 tugas dewas terkait pemberian izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan dinyatakan tidak berlaku. Adapun kedudukan Dewan Pengawas secara internal namun tidak bersifat hierarkis dengan Pimpinan KPK sehingga keduanya tidak saling membawahi, namun saling bersinergi dalam menjalankan tugas masing-masing. 2.) bentuk pengawasan Dewan Pengawas KPK yaitu pengawasan atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPK; penyusunan kode etik pegawai dan pimpinan KPK serta penegakan dan persidangannya; dan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai KPK. 3.) Pengawasan lembaga negara tidak hanya pada pengawasan internal namun juga terdapat pengawasan eksternal, di KPK hanya terdapat pengawas internal yaitu Inspektorat dan dewan Pengawas KPK, pengawasan internal yang syarat dengan kepentingan saling melindungi. oleh karena itu keberadaan lembaga pengawas Eksternal dalam hal ini mendudukkan Dewas di eksternal KPK lebih dapat menekan *conflict of interest*. Selain itu perlu diberikan kewenangan kepada Dewas KPK untuk melakukan pengawasan terhadap KPK yang bersifat eksekutorial sehingga mempunyai daya paksa.

Kata Kunci: Kedudukan; Dewan Pengawas; KPK;

ABSTRACT

IMRAN EKA SAPUTRA. Position Of The Supervisory Board On The Supervision Of The Corruption Eradication Commission is guided by Marthen Arie, Achmad Ruslan and Marwati Riza

This study aims to examine the position of the Supervisory Board of the Corruption Eradication Commission, examine the form of supervision of the Supervisory Board on the prevention and prosecution of corruption, and examine the supervisory board's supervisory model for the Corruption Eradication Commission.

This research is a normative legal research. The technique of collecting legal materials is carried out through library research, collecting documents, statutory regulations, and as a complement to legal materials interviews. Legal materials that have been described in accordance with the subject matter are then systematized, explained, and then given arguments so that the whole forms an interconnected whole. logically.

The results of the study show that 1.) The position of the Supervisory Board of the Corruption Eradication Commission is inherently part of the KPK institution, after the Constitutional Court's Decision Number 70/PUU-XVII/2019 the duties of the council regarding the granting of wiretapping, search, and/or confiscation permits were declared invalid. The position of the Supervisory Board is internal but not hierarchical with the KPK leadership so that the two do not supervise each other, but synergize with each other in carrying out their respective duties. 2.) Implementation of the supervision of the KPK Supervisory Board, namely supervision of the implementation of the duties and authorities of the KPK; preparation of the code of ethics for KPK employees and leaders as well as their enforcement and trial; and evaluation of the performance of KPK Leaders and Employees. 3.) Supervision of state institutions is not only on internal supervision but also on external supervision, in the KPK there are only internal supervisors, namely the Inspectorate and the KPK Supervisory Board, internal supervision which is conditional on the interests of protecting each other. Therefore, the existence of an external supervisory agency, in this case, placing the Councils outside the Corruption Eradication Commission (KPK) is more able to suppress conflicts of interest. In addition, it is necessary to give authority to the KPK Council to supervise the KPK which is executorial in nature so that it has coercive power.

Keywords: Position; Supervisory Board; KPK;

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR BAGAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	12
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Landasan Teoretis.....	17
1. Teori Pemisahan Kekuasaan	17
2. Teori Kewenangan	27
3. Teori Pengawasan	41
4. Teori Lembaga Negara	51
5. Teori Kedudukan Hukum.....	76
B. Landasan Konseptual.....	78
1. Tinjauan tentang Komisi Pemberantasan Korupsi	78
2. Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi.....	91
C. Landasan Pemikiran.....	99

D. Defenisi Operasional	102
BAB III METODE PENELITIAN.....	104
A. Tipe Penelitian	104
B. Pendekatan Penelitian	104
C. Sumber Bahan Hukum	106
D. Analisis Bahan Hukum	107
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	109
A. Kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi ..	109
B. Bentuk Pengawasan Dewan Pengawas Pada Komisi Pemberantasan Korupsi	134
C. Model Pengawasan Dewan Pengawas Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi	170
BAB V PENUTUP	208
A. Kesimpulan	208
B. Saran	210
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Identifikasi Kewenangan KPK dan Dewan Pengawas	124
Tabel 2 Peraturan Dewan Pengawas KPK	130
Tabel 3 Keputusan Dewan Pengawas KPK	131
Tabel 4 Sanksi Bagi Para Pelanggar Kode Etik	150
Tabel 5 Perbandingan Lembaga Pengawas lembaga negara	191

DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Struktur Kelembagaan KPK UU 30/2002	84
Bagan 2 Struktur Kelembagaan KPK UU 30/202 jo UU 10/2015 jo UU 19/2019	89
Bagan 3 Kerangka Pikir	101
Bagan 4 Prosedur Operasional Baku (POB)	132
Bagan 5 Tindak Lanjut Pengaduan Masyarakat	145
Bagan 6 Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik	151
Bagan 7 Evaluasi Pimpinan Dan Pegawai KPK	158

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Nasional bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera tersebut, perlu secara terus menerus ditingkatkan usaha-usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pada umumnya serta tindak pidana korupsi pada khususnya. Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, 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 itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.

Tindak pidana korupsi¹ sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pertumbuhan dan kelangsungan

¹ Menurut A. Hamzah, korupsi sesungguhnya merupakan suatu istilah yang sangat luas pengertiannya, dengan demikian pendekatan yang dapat dilakukan terhadap masalah korupsi bermacam ragam pula. Lebih lanjut, pengertian tindak pidana korupsi

pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan Makmur. Dalam Hukum Publik Internasional, definisi korupsi dimasukkan dalam beberapa tindakan internasional, seperti Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 2003 dan Konvensi Dewan Eropa tahun 1999

Scientists' endeavors to conceptualize such a complex phenomenon as corruption and provide a universal (for all real-life situations) definition of the notion appeared to be counter-productive. However, it doesn't mean that this work should be stopped. On the contrary, it would be quite useful to enhance efforts in this regard. It seems that one could try to formulate a definition with reference to specific kinds of corruption: household corruption, government corruption, corruption in the sphere of state and municipal services, in business, and so forth²

Corruption is commonly understood as the abuse of public office for private gain. It "involves behavior on the part of officials in the public and private sectors, in which they improperly and unlawfully enrich themselves and/or those close to them, or induce others to do so, by misusing the position in which they are placed". Therefore, a corruption is a form of seeking personal gain³

Definisi korupsi secara normatif dijelaskan dalam 13 Pasal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang

jika diartikan secara harfiah dapat diartikan sebagai kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan menghina atau memfitnah. Dari pengertian di atas, maka tindak pidana korupsi tidak terbatas pada suatu Tindakan seorang pejabat tetapi juga mencakup persoalan moral serta masalah ucapan seseorang. Menurut Leden Marpaung pengertian tindak pidana korupsi dalam arti luas yaitu: Perbuatan seseorang yang merugikan keuangan negara dan yang membuat aparat pemerintah tidak efektif, efisien, bersih dan berwibawa. Dikutip dalam Suhartono, A., Karim, M. S., & Riza, M. (2019). Pertanggungjawaban Pidana Penerimaan Gaji Aparatur Sipil Negara Secara Ilegal Dalam Tindak Pidana Korupsi. *Al-Azhar Islamic Law Review*, 1(2), 69

² Kirin, Anatoly & Pobezhimova, Nelly & Buravlyov, Yury & Sidorova, Svetlana. (2020). Law against Corruption: Outcomes of Corruption Counteraction in Russia. *Journal of Politics and Law*. 13. 220. 10.5539/jpl.v13n2p220. h. 221

³ Dengah, H., Akub, M. S., Sampurno, S., & Muchtar, S. (2019). Hand Catch Operation on Corruption Crimes: The Case of the KPK in Indonesia. *JL Pol'y & Globalization*, 81, 122. H. 124

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU 31/1999) *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU 20/2001)⁴

Studi yang dilakukan oleh Jon S.T. Quah dan ketentuan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) merupakan konsep yang saling melengkapi untuk melihat kebijakan pemberantasan korupsi di sebuah negara. Bahwa komitmen politik, regulasi, dan lembaga antikorupsi merupakan faktor-faktor utama keberhasilan pemberantasan korupsi di pemerintahan itu sendiri⁵ Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 UU 31/1999⁶ maka lahirlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU 30/2002) sebagai dasar legalitas lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK).

⁴ Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan sanksi pidana karena korupsi. Ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut: 1. Kerugian keuangan negara 2. Suap-menyuap 3. Penggelapan dalam jabatan 4. Pemerasan 5. Perbuatan curang 6. Benturan kepentingan dalam pengadaan 7. Gratifikasi

⁵ Donal Fariz, Pemerintahan Joko Widodo dan Serangan Politik Terhadap KPK, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 2019. 5 (2),

⁶ (1) Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (2) Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat. (4) Ketentuan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggungjawaban, tugas dan wewenang, serta keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Undang-undang.

Terdapat dua prinsip hukum yang dapat digunakan untuk mendukung keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi

*namely the principle of salus populi supreme lex, which means the safety of the people (Nation and State) is the highest law. If the safety of the people and the Nation is under threat as a result of extraordinary circumstances, any action that is of an emergency or unusual circumstance can be done for salvation. In this case, the presence of the KPK is seen as an emergency to resolve corruption rate that is already extraordinary*⁷

Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam 15 tahun terakhir yang telah melakukan penegakan kasus korupsi besar, menangkap lebih dari 1.000 pejabat publik dengan tingkat keberhasilan lebih dari 75%, pengawasan upaya penegakan hukum dalam kasus korupsi, dan menanamkan semangat integritas di masyarakat, (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019) justru menunjukkan perlunya diikuti berbagai upaya untuk memperkuat kinerja KPK.⁸

Namun dalam perkembangannya, kinerja KPK dirasakan kurang efektif, lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf KPK, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, masalah penyadapan, penyidikan dan penyidik yang kurang

⁷ Ismail, Ismail & Hapsoro, Fakhris Luthfianto. (2020). The Authority Of The Corruption Eradication Commission In The Prosecution Of Corruption In Indonesia. 10.31838/jcr.07.05.29. h. 178

⁸ Wawan Heru Suyatmiko, Alvin Nicola, *Menakar Lembaga Antikorupsi: Studi Peninjauan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi*. Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 2019 5 (2), 35-56

terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum.

Kewenangan yang dimiliki oleh KPK sebagaimana yang diatur dalam UU 30/2002, jika dilihat, sangat kuat dan luas bahkan dapat dikatakan lebih kuat daripada kewenangan yang dimiliki oleh institusi penegak hukum lainnya dalam menangani kasus korupsi seperti Kepolisian dan Kejaksaan. Namun, kewenangan yang besar dan luas tersebut tentu juga memiliki risiko untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh KPK itu sendiri maka tidak menutup kemungkinan terjadi apa yang diucapkan oleh Lord Acton yaitu "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*"

Beberapa fakta pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK yang cenderung *out of power* dan rawan *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang) dapat ditelusuri dalam kasus :

1. Putusan Nomor 469/Pdt.G/2011/PN. Jkt. Sel menghukum KPK untuk membayar ganti rugi Rp 100.000.000 dan mengembalikan uang Syarifuddin yang disita KPK sekitar Rp 2.000.000.000 dikarenakan KPK terbukti melakukan perbuatan penyitaan maupun penggeledahan di luar barang bukti dianggap sebagai tindakan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi Syarifuddin
2. Permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Tersangka Ilham Arif Sirajuddin dikabulkan oleh Putusan Pengadilan Negeri Jakarta

Selatan Nomor: 32/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel. Pengadilan menyatakan bahwa KPK belum memiliki alat bukti yang kuat. Dalam hal ini, KPK mengajukan barang bukti atau keberadaan bukti dengan fotokopi yang dianggap tidak sah

3. Terdakwa kasus merintangi penyidikan, Lucas merasa dirugikan dikarenakan rekening pribadi miliknya telah diblokir oleh KPK selama perkaranya berjalan, akibat pemblokiran itu, ia mengalami kerugian besar dan tidak dapat menunaikan kewajibannya sebagai atasan dan kepala keluarga Putusan Nomor 90/Pid.Sus/Tpk/2018/PN.Jkt.Pst yang menjerat Lucas kemudian memerintahkan Penuntut Umum KPK agar membuka blokir rekening milik Terdakwa Lucas

Berdasarkan fakta data di atas, Nampak bahwa sekalipun korupsi dipandang sebagai kejahatan luar biasa yang memerlukan tindakan luar biasa dan wewenang yang luar biasa, di balik itu semua memerlukan bukti-bukti kuat yang dilandaskan pada prosedur hukum yang berlaku. Oleh karena itu perlu dilakukan pembaruan hukum agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif.

Indonesia sebagai negara yang berideologi Pancasila, pada sila pertama menyiratkan pesan bahwa Hakikat ketuhanan sebagai dasar negara ialah bahwa sifat-sifat dan keadaan negara harus sesuai dengan hakikat Tuhan sebagai Kausa Prima, yang mutlak hanya ada satu. Hal ini merupakan asal mula segala sesuatu, tidak berubah dan tidak terbatas sebagai pengatur. Sifat-sifat dan keadaan negara dijiwai juga oleh hukum

Tuhan yang berupa firman-firman Tuhan yang merupakan salah satu fundamen moral dalam suatu negara atau asas moral negara, yaitu moral ketuhanan atau moral religius, yang menjadi roh fundamental dalam bernegara, pada konteks penyelenggaraan negara lembaga negara seperti Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki kewenangan yang terlalu *super body*, sehingga dari adanya kewenangan tersebut dipandang akan berpotensi besar adanya gejolak yang berujung penyalahgunaan wewenang, selain penyalahgunaan dapat pula berpotensi menghadirkan konflik antara Komisi Pemberantasan Korupsi dan institusi penegak hukum lainnya, sehingga hal ini menjadikan perlu adanya pengawasan kewenangan *super body* lembaga KPK.

Kelembagaan KPK dalam perjalanannya mengalami pembaharuan setelah pemerintah bersama dengan legislatif mengesahkan perubahan UU 30/2002 yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU 19/2019).

Keberadaan lembaga KPK pada Pasal 3 UU 19/2019 memberikan definisi yang berbeda sebagaimana sebelumnya yang diatur dalam UU 30/2002 yakni KPK sebagai rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”⁹ Selain itu poin hasil perubahan UU

⁹ KPK sebagai rumpun eksekutif juga dapat dilihat dalam Pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 halaman 110 “menyatakan

30/2002 yang tercantum dalam UU 19/2019 yang menuai polemik, yakni soal pembentukan Dewan Pengawas KPK¹⁰. Pasal 21 ayat (1) huruf a menyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;

Pasal 37A

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

Pasal 37B Ayat (1) Dewan Pengawas bertugas:

- a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- b. memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
- c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;
- d. menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;
- e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi; dan

Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK adalah lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan melaksanakan undang-undang yang salah satunya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun KPK merupakan komisi yang bersifat independent sebagaimana yang diatur dalam UU KPK, namun telah jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagaimana institusi kepolisian dan kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan yang masuk dalam ranah eksekutif¹⁰.

¹⁰ berdasarkan pada Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 140/P Tahun 2019 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Masa Jabatan 2019-2023. Nama-nama anggota Dewan Pengawas KPK sebagaimana tertuang dalam Keppres tersebut ialah: 1. Tumpak Hatorangan Panggabean, sebagai ketua merangkap anggota; 2. Albertina Ho, sebagai anggota; 3. Artidjo Alkotsar, sebagai anggota; 4. Harjono, sebagai anggota; 5. Syamsuddin Harris, sebagai anggota

- f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Menurut Andi Hamzah, KPK tidak memerlukan adanya Dewan Pengawas. Pasalnya, dengan adanya lembaga baru akan menambah panjang birokrasi, sedangkan menurut Romli Atmasasmita berpandangan keberadaan Dewan Pengawas menjadi media pengawasan agar penyadapan dilakukan dapat terkontrol, misalnya penyadapan mesti memiliki izin dari Dewan Pengawas selain komisioner KPK¹¹

Menurut Anggota Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan ICW Kurnia Ramadhana, implikasi Dewan Pengawas bahwa pemberantasan korupsi akan kembali ke jalur lambat, karena dengan hadirnya Dewan Pengawas, yang dimandatkan harus dengan metode perizinan, ke depan upaya penindakan KPK akan sangat birokratis. Selain itu konsep dari Dewan Pengawas ini sudah keliru karena bagaimana mungkin secara teoritik KPK lembaga negara independen ada kelembagaan khusus yang mengawasinya. Padahal UU 30/2002 telah mengakomodir segala persoalan terkait dengan pengawasan. Keuangan diawasi oleh BPK, kinerja diawasi oleh DPR bahkan DPR diberikan kewenangan lebih ketika putusan hak angket terdahulu. Presiden juga bisa mengevaluasi KPK saya rasa, dan KPK bertanggung jawab juga kepada publik. Dengan

¹¹ Dua Profesor Hukum Pidana Beda Pandangan Soal Dewan Pengawas KPK <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56b9d64245b97/dua-profesor-hukum-pidana-beda-pandangan-soal-dewan-pengawas-kpk/> diakses 16 Mei 2020.

hadirnya Dewan Pengawas justru melenceng dari konsep penguatan kelembagaan antikorupsi itu sendiri.¹²

Sementara itu, berdasarkan Pasal 30 UU KPK, pimpinan lembaga KPK tersebut diperoleh melalui mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dimana memiliki kedudukan lebih rendah dibandingkan dengan lembaga pengawas internal sebagaimana dibentuk dengan tujuan melaksanakan fungsi pengawasan terhadapnya. Selain itu dalam UU *a quo*, Dewan Pengawas diberikan tugas untuk memberikan atau tidak memberikan izin terhadap proses penyadapan, penggeledahan dan/atau penyitaan. Hal ini jelas tidak menggambarkan proses penegakan hukum yang didasarkan kepada koridor/pertimbangan hukum, khususnya mengenai pertimbangan untuk memberikan izin penggeledahan, izin penyitaan dan/atau izin penyadapan.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat terlihat bahwa fungsi pengawasan adalah sesuatu yang tidak dapat ditawar keberadaannya, termasuk terhadap KPK. Namun, perlu ada model pengawasan yang tepat untuk mengawasi kerja KPK. Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan Negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dalam hukum

¹² ICW: Keberadaan Dewan Pengawas KPK Bermasalah <https://kumparan.com/kumparannews/icw-keberadaan-dewan-pengawas-kpk-bermasalah-1sV1rze9QZD/full> diakses pada tanggal 16 Mei 2020.

tata Negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.¹³

Hadirnya Dewas dalam UU 9/2019 terpahami adanya dualisme kepemimpinan, apakah dewas setara dengan komisioner KPK ataukah Dewas berada dibawah Komisioner KPK atau mungkin lebih tinggi dari Komisioner KPK. Selain itu UU 9/2019 tidak memaparkan dengan begitu jelas kedudukan Dewas sehingga berimplikasi tidak adanya kewenangan diberikan kepada Dewas hanya berupa tugas .

Dalam menentukan kebijakan pembentukan Dewan Pengawas, tentunya harus dilihat apakah kebijakan tersebut dapat memberikan manfaat lebih banyak atau tidak. Pembentukan Dewan Pengawas dianggap akan melemahkan KPK karena menambah rentang birokrasi dan penuh dengan beragam tugas *pro justicia* sehingga menurunkan semangat pemberantasan korupsi. Namun, dilihat dari sisi positifnya, Dewan Pengawas akan menguatkan kinerja KPK karena jika diawasi KPK akan bekerja lebih profesional dan lebih hati-hati.

Paparan di atas menunjukkan adanya pro dan kontra terhadap kehadiran dewan pengawas dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Untuk itu, penting untuk dilakukan kajian terhadap dewan pengawas KPK sehingga diharapkan pada muaranya dapat diketemukan kedudukan, bentuk, dan model pengawasan dari dewan pengawas KPK.

¹³ Sri Soemantri, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke Undang- undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta, 1993, h. 285.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi ?
2. Bagaimanakah bentuk pengawasan dewan pengawas pada Komisi Pemberantasan Korupsi ?
3. Bagaimana model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan dan mengkaji kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi.
2. Untuk menemukan dan mengkaji bentuk pengawasan dewan pengawas pada Komisi Pemberantasan Korupsi.
3. Untuk menemukan mengkaji model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi.

D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam diskursus ketatanegaraan di indonesia khususnya mengenai keberadaan dewan pengawas komisi pemberantasan korupsi
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi atau praktisi kedepannya dalam menilai paradigma baru komisi pemberantasan korupsi melalui keberadaan dewan pengawas.

E. Orisinalitas Penelitian

Sebagai pembanding dari penelitian yang peneliti lakukan, dapat diajukan beberapa judul yang berkaitan, yang diperoleh dengan cara pencarian melalui kunjungan ke perpustakaan maupun pencarian secara daring Adapun judul tersebut yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Disertasi, **Kewenangan Penyidikan Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi**. Penelitian ini dilakukan oleh Luvy Indriastuti Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 2015. Dengan rumusan pertama, filosofi kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi dan kedua karakteristik kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana.
2. Disertasi, **Perbandingan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Dengan China** Penelitian ini dilakukan oleh Syamsudin Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Fakultas Hukum 2017. Dengan rumusan pertama Apakah sanksi pidana yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pelaku tindak pidana korupsi, kedua Sejauh mana perbedaan penghukuman pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia dengan China dan ketiga Konsep penegakan hukum apa yang diterapkan di China atas tindak pidana korupsi yang dapat diterapkan di Indonesia

3. Disertasi, **Sinkronisasi Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia**. Penelitian ini dilakukan oleh Abdul Bahtiar Program Doktor Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia Makassar 2020. Dengan rumusan pertama Bagaimanakah tugas dan wewenang Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia, Kedua, Faktor-Faktor apakah yang menjadi penyebab sehingga terjadi benturan atau Konflik Kewenangan khususnya antara Kepolisian dan KPK dalam dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia dan ketiga Upaya apakah yang perlu dilakukan guna mencegah terjadinya benturan, Konflik Pelaksanaan Kewenangan antara Kepolisian RI dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia
4. Disertasi. **Merampas Aset Koruptor Solusi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia**, penelitian ini dilakukan oleh Muhammad Yusuf, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 2012, membahas dua masalah pokok yaitu (1) Apakah konsep perampasan asset berdasarkan Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001, telah secara optimal mengembalikan kerugian keuangan negara dan (2) Bagaimana kebijakan hukum

perampasan asset tanpa tuntutan pidana berdasarkan konvensi PBB anti korupsi dapat secara efektif mengembalikan kerugian keuangan negara.

5. Disertasi, **Peradilan Sederhana, Cepat, Dan Biaya Ringan: Menggagas Penanganan Tindak Pidana Korupsi Melalui Konsep *Plea Bargaining* Dan *Deferred Prosecution Agreement***, penelitian ini dilakukan oleh Febby Mutiara Nelson, Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Depok 2019. Membahas (1) Bagaimana upaya mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana Indonesia yang menganut asas sederhana, cepat, dan biaya ringan, (2) Apakah Sistem Peradilan Pidana Indonesia dapat mengakomodir konsep *Plea Bargaining* dan *Deferred Prosecution Agreement* pada tindak pidana korupsi yang berorientasi pada pengembalian kerugian keuangan negara, (3) Bagaimana model *Plea Bargaining* dan *Deferred Prosecution Agreement* yang tepat untuk dapat diterapkan pada tindak pidana korupsi di Indonesia
6. Disertasi, **Politik Hukum Presiden Dalam Pemberantasan Korupsi Di Pemerintahan**, penelitian ini dilakukan oleh Oce Madril Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Fakultas Hukum Ilmu Hukum Yogyakarta 2018 Permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini adalah mengenai politik hukum Presiden dalam pemberantasan korupsi di sektor pemerintahan pada masa

sebelum reformasi, era reformasi, dan masalah-masalah apa saja yang ditemukan, serta bagaimana agenda politik hukum Presiden kedepan untuk memperkuat upaya pemberantasan korupsi di pemerintahan

Berdasarkan judul, rumusan masalah dan kesimpulan yang diajukan tersebut di atas, ternyata terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini terdapat kebaruan yang dapat melengkapi penelitian yang telah dilakukan terdahulu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoretis

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pada penulisan disertasi ini, teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama dan ketiga. Istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan.¹⁴ Adapun menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan, para ahli biasanya menggunakan pula istilah *divison of power* atau *distribution of power*. *Separation of power* diartikan oleh O Hood Philips sebagai “*the distribution of the power of government among different organ*” yaitu pendistribusian kekuasaan pemerintahan di antara beberapa organ yang berbeda. Dengan kata lain, kata *separation of power* diidentikkan dengan *distribution of power*. Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah *separation of power*, *division of power*, *distribution of power* dan juga istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebenarnya sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut.¹⁵ Arthur Mass misalnya, membedakan pengertian *division of power* tersebut ke dalam dua pengertian, yaitu: *capital division of power* (yang bersifat fungsional) dan *territorial division of power* (bersifat kewilayahan dan

¹⁴ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, h. 30.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, h. 287.

kedaerahan). Sedangkan dalam konstitusi Amerika, kedua istilah *separation of power* dan *division of power* sama-sama digunakan.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*-nya, dan diterapkan pertama kali oleh The Framers of U.S. Constitution.²⁹ Penerapan konsep *trias politica* ini dilakukan melalui proses penyaringan yang selektif dan dipadukan dengan visi bernegara mereka yang berciri khas kebebasan politik dan supremasi hukum. Konsep pemisahan kekuasaan biasanya diasosiasikan pula dengan sistem presidensial walaupun pada dasarnya semua sistem politik menggunakan pemisahan kekuasaan hingga batas-batas tertentu. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Donald S. Lutz, bahwa:¹⁶

What we today call separation of powers is actually a blending of the separation of governmental functions and the sharing of governmental powers by the multiple entities that result from the separation of functions (Apa yang saat ini kita sebut sebagai pemisahan kekuasaan sebenarnya merupakan sebuah perpaduan antara pemisahan fungsi-fungsi pemerintahan, dan pembagian dari kekuasaan-kekuasaan pemerintahan dalam berbagai bentuknya. Pemisahan kekuasaan merupakan manifestasi dari pemisahan fungsi-fungsi).

Dasar pemikiran doktrin *trias politica* ini sendiri sudah pernah dikemukakan oleh Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh John Locke. Akan tetapi pemikiran yang dapat dianggap paling berpengaruh dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut adalah berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*-nya. Berikut adalah

¹⁶ Gunawan A. Tauda, *Op. Cit.*, h. 29.

pemikiran-pemikiran dari dua tokoh yang memberikan pengaruh besar terhadap doktrin pemisahan kekuasaan tersebut, yaitu:

1) John Locke

Dalam bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*", 1690, kekuasaan di dalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ negara yang berbeda. Menurut Locke, agar pemerintahan tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu

- a. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang);
- b. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang);
- c. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).

2) Montesquieu

Dalam bukunya yang berjudul "*L'esprit des Lois*", 1748, Montesquieu mengemukakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu¹⁷

- a. Kekuasaan Legislatif (pembuat undang-undang);
- b. Kekuasaan Eksekutif (pelaksana undang-undang);
- c. Kekuasaan Yudikatif (peradilan/kehakiman untuk menegakkan perundang-undangan kalau terjadi pelanggaran).

¹⁷ Idrus Rishan, *Komisi Yudisial: Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, h. 17.

Ketiga poros kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Montesquieu juga memberikan pemahaman tentang perlunya pemisahan kekuasaan kehakiman yang merdeka dari kekuasaan lainnya, guna menjamin adanya kebebasan politik anggota masyarakat negara. Kebebasan politik disini adalah:¹⁸

A tranquility of mind arising from the opinion each person has of his safety in order to have this liberty it is requisite the government be so constituted as on man need not be afraid of another.

Kebebasan politik yang dimaksud adalah dengan ditandai adanya rasa tenteram, karena setiap orang merasa dijamin keamanan dan keselamatannya. Adapun perbedaan antara pendapat Locke dan Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan ini ada pada cabang kekuasaan yang ketiga, yaitu sebagai berikut:¹⁹

- a. Menurut Locke, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif, karena mengadili itu berarti melaksanakan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
- b. Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif sedangkan kekuasaan yudikatif

¹⁸ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman: Pasca-Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, 2012, h. 30.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, h. 283.

harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

Menurut John Locke, penjelmaan fungsi *defence* (pertahanan) baru timbul apabila fungsi diplomacy terbukti gagal, oleh karena itu yang dianggap penting adalah fungsi federatif. Sedangkan fungsi yudisial bagi Locke cukup dimasukkan dalam kategori fungsi legislatif yang terkait dalam fungsi pelaksanaan hukum. Akan tetapi bagi Montesquieu, fungsi pertahanan dan hubungan luar negerilah yang termasuk dalam fungsi eksekutif, dimana kekuasaan federatif tersebut sulit dibedakan dari kekuasaan eksekutif, sehingga sebenarnya hanya tinggal dua kekuasaan sehingga tidak perlu dianggap sebagai fungsi tersendiri. Justru yang dianggap penting oleh Montesquieu adalah fungsi yudikatif atau fungsi kekuasaan kehakiman.

Teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu mendapat kritik karena dianggap sulit dilaksanakan secara murni dan dianggap tidak sesuai dengan kenyataan dalam praktik ketatanegaraan yang ada. Di dalam suatu Negara hukum modern, satu organ atau badan kenegaraan ini tidak hanya disertai satu fungsi kekuasaan saja. Fungsi pembuatan Undang-Undang misalnya, yang seharusnya menjadi tugas legislatif, ternyata mengikutsertakan pula lembaga eksekutif. Seperti halnya di Amerika Serikat yang dianggap sebagai negara yang menganut konsep pemisahan kekuasaan, ternyata mengakomodir hak veto dari Presiden terhadap rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh kongres

Amerika.²⁰ Teori *Trias Politica* juga mendapat kritik dari E. Utrecht yang mengemukakan dua keberatannya, yaitu:²¹

- a. Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak (dapat) ditempatkan di bawah penguasaan suatu badan kenegaraan lain. Tidak ada pengawasan berarti kemungkinan suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya. Oleh karena itu, kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Dengan demikian, tiap-tiap badan kenegaraan yang diberikan yang berlainan dalam Negara perlu diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.
- b. Dalam negara modern, atau *welfare state*, atau *welvaarstaat*, atau *wehlfahrstaat* (mulai berkembang akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20), lapangan tugas pemerintah bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam hal demikian, tidak mungkin diterima asas teguh atau *vast beginsel* bahwa tiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu. Ada banyak badan kenegaraan disertai lebih dari satu fungsi (kemungkinan untuk mengordinasi beberapa fungsi).

²⁰ Sirajuddin dan Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik: Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 24.

²¹ Idul Rishan, *op. cit.*, hal. 19. Sebagaimana dikutip dari buku E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Pusaka Tinta Emas, Surabaya, 1986, h. 20-30.

Konsep *Trias Politica* yang menjadikan sistem ketatanegaraan Inggris sebagai objek bahasan dalam buku "*L'Esprit des Lois*" juga dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris tersebut. Pandangan ini dikritik oleh para ahli yaitu Philips, Jackson, dan Leopold sebagai: "*An imperfect understanding of the eighteenth-century English Constitution*" (Sebuah ketidaksempurnaan pemahaman atas sistem ketatanegaraan Inggris abad kedelapan belas).²²

Adapun menurut Saldi Isra, Montesquieu sebenarnya tidak menyatakan antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lainnya.²³ Menurutnya, Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, yaitu cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Secara ideal, teori pemisahan kekuasaan negara semestinya dimaknai bahwa dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya, cabang kekuasaan negara punya eksklusivitas yang tidak boleh disentuh atau dicampuri oleh cabang kekuasaan negara yang lain.

Menurut Kusnardi dan Bintan Saragih, UUD 1945 tidak menganut ajaran *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki agar sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu, karena ajaran tersebut dianggap

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit., h. 286.

²³ Gunawan A. Tauda, *Op. Cit.*, hal. 40. Sebagaimana dikutip dari buku Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, h. 77.

sebagai bagian dari paham liberal dan hanya Amerika yang melaksanakannya. Soepomo selaku salah seorang perancang UUD 1945 berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri yaitu berdasarkan *distribution of power* (pembagian kekuasaan) dimana dimungkinkan adanya kerjasama antar lembaga-lembaga Negara.²⁴ Adapun menurut Jimly Asshiddiqie, banyaknya kritik terhadap teori *Trias Politica*, para ahli hukum di Indonesia seringkali menarik kesimpulan seakanakan istilah pemisahan kekuasaan yang dikembangkan oleh Montesquieu tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan tersebut dikarenakan penggunaan istilah pemisahan kekuasaan biasanya diidentikkan dengan *Trias Politica* Montesquieu, dan seolah-olah istilah tersebut hanya dipakai oleh Montesquieu padahal istilah pembagian kekuasaan tersebut merupakan konsep yang umum seperti halnya konsep pembagian kekuasaan yang digunakan banyak sarjana dengan pengertian yang berbeda-beda.

Untuk membatasi pengertian *separation of power* ini dapat juga merujuk pada pembatasan yang dikemukakan oleh G. Marshall dalam bukunya "*Constitutional Theory*" (1971), yang membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima (5) aspek, yaitu:

1. *Differentiation*, doktrin pemisahan kekuasaan bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2. *Legal incompatibility of office holding*, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar

²⁴ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspita Sari, *Op. Cit.*, h. 20.

cabang legislatif, begitu pula untuk cabang eksekutif dan yudikatif.

3. *Isolation, immunity, independence*. Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain.
4. *Checks and balances*. Adanya checks and balances dimana setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan lain.
5. *Coordinate state and lack of accountability*. Prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif mempunyai hubungan yang bersifat co-ordinatif dan tidak bersifat subordinatif antara satu dengan yang lainnya.

Dengan banyaknya kritikan terhadap pemisahan kekuasaan ini, teori *Trias Politica* dijelaskan dengan teori division of power (pembagian kekuasaan). Teori ini digunakan oleh para ahli hukum tata negara dan ilmu politik karena dalam perkembangan praktik ketatanegaraan tidak dimungkinkan lagi adanya suatu cabang kekuasaan negara yang benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan lain. Yang paling memungkinkan adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara, bukan memisahkannya secara ketat dan tidak punya hubungan sama sekali.

Setelah amandemen UUD NRI 1945, Indonesia dapat dikatakan tidak lagi menganut sistem pembagian kekuasaan dimana kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Setelah amandemen, kedaulatan rakyat ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain

berdasarkan prinsip *checks and balances*.²⁵ Indonesia lebih tepat dikatakan menganut pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances* yang berbeda dari pandangan Montesquieu dan tidak lagi menganut pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal seperti dulu sebelum amandemen UUD NRI 1945. Mengenai hal ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pemisahan kekuasaan yang ada sebaiknya digunakan untuk merujuk pada istilah "*capital division of power*" yang dikembangkan oleh Arthur Mass yaitu pemisahan kekuasaan antara cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pembagian kekuasaan dalam fungsi vertikal tetap dikenal dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, namun sebagai pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah-daerah bagian atau "*territorial division of power*". Sejalan dengan pemikiran tersebut, Moh. Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa pasca amandemen konstitusi terdapat beberapa prinsip dasar dalam pendistribusian kekuasaan negara, yaitu sebagai berikut:²⁶

1. Secara mendasar UUD 1945 meninggalkan prinsip supremasi parlemen (daulat parlemen) menuju kepada daulat konstitusi (negara hukum). Amandemen konstitusi mengganti supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi yang dijaga dan ditegakkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, UUD 1945 bukan sekedar menyatakan Indonesia sebagai negara hukum, melainkan sebagai negara berkedaulatan rakyat yang pelaksanaannya berdasarkan konstitusi (constitutional democracy) dan sekaligus memrankan MK untuk menjaga dan menegakkan konstitusi Republik Indonesia.
2. Diterapkan prinsip pemisahan kekuasaan dan dilakukan redistribusi kekuasaan serta pembentukan lembaga-lembaga negara baru. Dibutuhkan pemahaman ulang tentang

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 73.

²⁶ Gunawan A. Tauda, *Op. Cit.*

keberadaan lembaga-lembaga negara dan tidak sebatas pemahaman yang berkembang selama Orde Baru. Pemisahan kekuasaan, redistribusi kekuasaan serta pembentukan lembaga-lembaga baru dirancang untuk menegaskan sistem presidensialisme.

3. Amandemen UUD 1945 menegaskan independensi kekuasaan kehakiman serta mendudukkan yudikatif sebagai pengawal konstitusi dengan menambah struktur baru kekuasaan kehakiman (Mahkamah Konstitusi), sehingga kekuasaan kehakiman berstruktur ganda. Tetapi, amandemen konstitusi untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial tidak tercapai penuh, karena UUD 1945 justru menganut pola parlementer dalam hal prinsipal, yaitu legislasi. UUD 1945 tidak memisahkan antara fungsi legislasi dari eksekutif.
4. Lembaga-lembaga negara pada dasarnya diletakkan pada kedudukan sejajar (*nebengeordnet*) sekaligus dalam model hubungan checks and balances, dan tidak lagi hirarkis piramidal. Namun, usaha menggambarkan model hubungan checks and balances ini tidak mudah. Selain karena hubungan itu tidak sederhana, apalagi linier, konstitusi hasil amandemen masih baru sehingga hubungan antarlembaga negara masih mengalami perkembangan fluktuatif.

2. Teori Kewenangan

Penulisan disertasi ini berdasarkan teori kewenangan dikaitkan dengan permasalahan kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dan model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi

Menurut Philipus M Hadjon pengertian kewenangan, yaitu :

“Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik,

wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.²⁷

Dalam aspek hukum administrasi, penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak terlepas dari wewenang yang dimiliki dan digunakan oleh pemerintah. Prajudi Atmosudirdjo membedakan antara wewenang (*competence*) dan kewenangan (*authority*) yang dalam hukum administrasi dibedakan pengertiannya, walaupun dalam praktik perbedaan itu tidak terlalu dirasakan. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang). Sedangkan wewenang adalah pendelegasian sebagian kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum.²⁸ Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, masalah wewenang selalu menjadi bagian yang penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*).²⁹ Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.³⁰

²⁷ Philipus M Hadjon et. al , *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, h. 105

²⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1981, h. 29.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 10.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika No. 5 dan 6 Tahun XII Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1997 , h. 1

“Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen dasar konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.³¹

Menurut H.D. Stout³² wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik.

Wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah: *locus*) dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas tersebut, suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) ini bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci* (wilayah), *onbevoegdheid ratione temporis* (waktu). Ruang lingkup legalitas tindak pemerintahan meliputi: wewenang, prosedur, dan substansi

Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah asas *praesumptio iustae causa*. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi. Dan setiap tindak pemerintahan diisyaratkan

³¹ *Ibid.*

³² Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan, Cetakan Ke-2*, Kencana, Jakarta h.103.

harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan tersebut diperoleh melalui tiga sumber yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.³³

Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar; Asas negara hukum dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta;³⁴ Asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan asas efektivitas (*doeltreffenheid*: hasil guna). Dewasa ini masih banyak prosedur di bidang pemerintahan di Indonesia yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna.³⁵

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat³⁶. Disisi lain ada yang berpendapat, bahwa dalam kepustakaan hukum administrasi ada dua cara utama memperoleh wewenang pemerintahan yaitu, atribusi dan delegasi, sedangkan mandat merupakan kadang saja, oleh karena itu di tempatkan secara tersendiri,

³³ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 22 – 23.

³⁴ *Ibid.*, h. 23.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ridwan, H.R. 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta h.. 73.

kecuali dikaitkan dengan gugatan tata usaha Negara, mandat disatukan karena penerima mandat tidak dapat di gugat secara terpisah,³⁷ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang undang kepada organ pemerintahan
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya di jalankan organ lain atas namanya³⁸

Prajudi admosudirjo membedakan antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya kewenangan adalah bentuk dari “kekuasaan formal” yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang), atau diberi oleh kekuasaan eksekutif dan administratif³⁹.Kewenangan yang terdiri dari beberapa wewenang, yaitu berupa kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat, dan wewenang hanya sesuatu onderdil (bagian) saja.⁴⁰

Sedangkan wewenang diartikan sebagai sebuah tindakan hukum publik misalnya menandatangani, menerbitkan surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri dan sebagainya tetapi kewenangan tetap

³⁷ Sadjijono, 2008, *Bab Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta h.. 64

³⁸ Ridwan H.R *Op.Cit.* h. 74.

³⁹ Aan Efendi Dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2017. h 111.

⁴⁰ *Ibid.*

dipegang oleh seorang Menteri. Lebih lanjut wewenang dalam ranah hukum publik setidaknya mencakup 3 komponen antara lain:⁴¹

1. Komponen Pengaruh, komponen ini digunakan dalam wewenang dengan tujuan untuk mengendalikan subjek hukum
2. Komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya
3. Komponen konformitas yaitu dalam sebuah wewenang memiliki standar umum yaitu untuk seluruh jenis wewenang dan standar khusus untuk wewenang tertentu.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam perspektif bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan adalah hak untuk berbuat maupun untuk tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum wewenang tidak semata-mata kekuasaan tetapi sekaligus merupakan hak dan kewajiban. (*rechten en plicthen*). Contohnya dalam konsep otonomi daerah, hak merupakan kekuasaan untuk mengatur dirinya sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban meliputi vertikal dan horizontal. Vertikal berkaitan dengan kekuasaan menjalankan pemerintahan dalam kerangka tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Sedangkan horizontal adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana Mestinya.⁴²

Selain pendapat dari para ahli pengertian wewenang dan kewenangan juga terdapat dalam Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Menurut Pasal 1 angka 5 wewenang adalah adalah “hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat

⁴¹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2009, h. 65.

⁴² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Cet 13, :PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2007.h. 102.

Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 6 kewenangan adalah “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara juga dikenal istilah kewenangan atau biasa disebut dengan kompetensi. Yang dimaksud kompetensi disini adalah kewenangan dari badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara. Untuk kompetensi ini terbagi menjadi dua yaitu kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berkaitan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dilihat dari wilayah hukumnya. Dan kompetensi absolut berkenaan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa⁴³. Dalam hukum administrasi negara juga dikenal istilah wewenang diskresi dan wewenang terikat. Diskresi dalam bahasa Inggris disebut *discretion*, *discretionair* (Perancis), *freis ermessen* (Jerman), wewenang ini sangat dibutuhkan oleh pemerintah dan merupakan wewenang yang melekat pada setiap pemerintahan (*inherent aan het bestuur*), guna menyikapi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat yang begitu kompleks⁴⁴. Oleh karena itu dalam administrasi

⁴³ SF. Marbun, *Peradilan tata Usaha Negara*, Cet 1. Liberty, Yogyakarta, 2003. h 59.

⁴⁴ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cet 1. Yogyakarta, FH UII Press, 2009, h 51.

negara diberikan kesempatan kepada setiap pejabat publik kebebasan untuk mengambil inisiatif sendiri untuk mengatasi situasi yang genting dan butuh penanganan cepat karena belum adanya aturan hukum yang dibuat oleh badan legislatif, kewenangan bebas bertindak ini kemudian yang disebut dengan diskresi.⁴⁵

Pengertian lain menerjemahkan diskresi merupakan sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat dalam lingkup administrasi negara dan badan-badan administrasi negara untuk melakukan sebuah tindakan tanpa sepenuhnya terikat pada undang-Undang dengan lebih mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada ketentuan perundang-undangan yang berlaku (*rechmatigheid*).⁴⁶ Diskresi juga merupakan kekuasaan atau wewenang yang dilakukan atas dasar hukum dengan lebih mengutamakan pertimbangan dan keyakinan moral daripada hukum⁴⁷ dan dalam dunia kepolisian diskresi adalah suatu wewenang mengenai pengambilan sebuah keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan seorang anggota kepolisian. Dalam undang-Undang administrasi pemerintahan pengaturan mengenai diskresi diatur dalam bab VI. Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diskresi adalah:⁴⁸

⁴⁵ SF. Marbun et al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Administrasi Negara*, Cet 1, UII Press, Yogyakarta, 2001.,h 73.

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.Cit* h. 51

⁴⁷ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Cet 1. Pradnya Paramita, Jakarta,1991, h. 23.

⁴⁸ F. Anton Susanto, *Kepolisian dalam Upaya penegakan Hukum di Indonesia*, Rineka Cipta, cet 1, Jakarta, 2004, h.12.

Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan

Terkait dengan tindakan yang ditetapkan atau dilakukan Pejabat ada disebut dalam Undang-Undang ini tujuan diberikannya diskresi antara lain:⁴⁹

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum

Sementara itu lingkup dari tindakan diskresi yang dilakukan pejabat pemerintah meliputi :⁵⁰

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas;

Disamping tujuan dan ruang lingkup seperti yang telah dipaparkan diatas kewenangan diskresi juga memiliki beberapa persyaratan antara lain:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik

Merujuk pada beberapa penjelasan tersebut wewenang diskresi diberikan pada pejabat pemerintahan untuk bebas mengambil suatu keputusan terhadap permasalahan yang dihadapi sepanjang tidak ada dasar hukum yang mengatur atau aturan yang ada tidak jelas dan tidak lengkap sehingga untuk menghindari kekosongan hukum dan stagnasi pemerintahan diberikan wewenang kepada pejabat untuk melakukan diskresi asalkan kebebasan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dan tidak melanggar persyaratan yang telah ditentukan Undang-Undang.

Selain wewenang diskresi, kemudian ada yang disebut dengan wewenang terikat wewenang ini ditinjau dari sifatnya. Terkait dengan sifat wewenang ini ada tiga aspek yang perlu diketahui. Untuk aspek yang pertama bahwa sebuah wewenang itu terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Ini artinya pada setiap wewenang terikat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aspek yang kedua yaitu sifat wewenang sudah terikat pada masa tertentu yang disebutkan secara tegas dan jelas oleh peraturan dasarnya. Ini artinya setiap wewenang dibatasi lama berlakunya. Dan aspek terakhir bahwa setiap wewenang terikat pada batas yang telah ditentukan. Artinya setiap kewenangan dibatasi oleh materi dan cakupan kewenangan berupa kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut.⁵¹

⁵¹ Aminnudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, cet. 1* Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h.117.

Dalam lapangan hukum administrasi negara juga dikenal tentang sifat kewenangan. Sifat kewenangan tersebut terdiri dari sifat terikat, bebas dan fakultatif. Ketiga sifat tersebut berkaitan dengan pembuatan keputusan yang bersifat mengatur (*besluit*) dan keputusan yang berupa penetapan (*beschikking*) yang dibuat oleh setiap organ pemerintahan. Wewenang terikat adalah wewenang yang peraturannya telah menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, termasuk didalamnya menyangkut isi dari keputusan yang harus diambil secara terperinci. Pendapat lain menyebutkan wewenang terikat adalah wewenang yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang hanya memberikan pilihan kepada pejabat pemerintahan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan apa yang dikehendaki oleh undang-undang tanpa ada pilihan untuk memilih maupun menafsirkannya jadi hanya diberi kesempatan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuai apa yang telah ditentukan oleh-oleh Undang-undang. rumusan seperti ini biasa disebut dengan mandatory terms yaitu terminologi yang bersifat memerintah misalnya 'harus' atau 'wajib' atau permissive terms yaitu terminologi yang membolehkan seperti 'dapat'(may) atau dimana pembuat keputusan harus mempertimbangkan secara layak.⁵²

Selanjutnya dalam hukum dikenal dengan adanya wewenang fakultatif yaitu wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat

⁵² A'an efendi dan Freddy Poernomo, *Op. Cit* h. 118.

pemerintah yang dalam pelaksanaan wewenang tersebut tidak wajib menjalankan wewenangnya tersebut hal ini dikarenakan ada beberapa pilihan yang tersedia daripada melaksanakan wewenangnya itu. Tetapi pilihan-pilihan tersebut tidak bisa diterapkan setiap saat, hanya pada keadaan tertentu saja sebagaimana telah ditentukan peraturan dasarnya.⁵³ Yang ketiga adalah wewenang bebas. Wewenang ini memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi keputusan yang dikeluarkan termasuk kebebasan dalam ruang lingkup yang menyangkut tindakan dan perbuatan pemerintahan sepanjang peraturan dasarnya mengaturnya demikian.⁵⁴ Sementara itu menurut pendapat Philipus M Haddjon menambahkan kewenangan bebas terbagi lagi menjadi dua kategorisasi, yaitu kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian.

Terkait dengan kebebasan kebijakan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya peraturan perundang-undangan tersebut memang memberikan wewenang tertentu pada organ pemerintahan, akan tetapi organ pemerintahan yang bersangkutan mempunyai kebebasan untuk tidak menggunakannya meskipun persyaratan yang ditentukan telah terpenuhi. Kemudian mengenai kebebasan penilaian adalah kewenangan yang menurut hukum diberikan pada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif

⁵³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, cet 13, edrev*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, h 108.

⁵⁴ Juniarso ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, cet 2*, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, h 140.

tentang syarat-syarat yang secara sah harus dipenuhi bagi pelaksanaan suatu wewenang⁵⁵ di samping sifat dari wewenang dalam hukum administrasi dikenal pula istilah penyalahgunaan wewenang. Menurut hukum administrasi negara penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) seperti mengutip dari pendapat philipus M hadjon yang diambil dari *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* penyalahgunaan wewenang dalam lapangan hukum administrasi adalah penggunaan wewenang yang tidak sebagaimana mestinya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pejabat yang bersangkutan menggunakan.

Wewenang yang dimilikinya tidak sesuai atau menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Ukuran mengenai tujuan dan maksud pemberian wewenang dalam penentuan telah terjadi penyalahgunaan wewenang disebut dengan asas spesialis(*specialiteitsbeginsel*).⁵⁶ Menurut Jean rivero dan waline mengartikan penyalahgunaan wewenang kedalam tiga bentuk yaitu:

- a. Penyalahgunaan wewenang yang digunakan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dalam rangka untuk memberikan keuntungan bagi pribadi, kelompok dan golongan
- b. Penyalahgunaan wewenang dalam artian tindakan pejabat tersebut memang benar diajukan guna kepentingan umum tetapi kenyataannya menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan yang diberikan oleh undang-Undang atau peraturan lainnya
- c. Penyalahgunaan wewenang dalam arti ada penyalahgunaan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, cet. 2 laksbang Mediatama, Surabaya, 2009, h 97.

tertentu tetapi digunakan prosedur lain agar dapat dilaksanakan.⁵⁷

Masih menurut Philipus M Hadjon tolak ukur untuk menentukan apakah tindakan tersebut merupakan penyalahgunaan wewenang atau tidak harus dibuktikan secara faktual apakah pejabat yang bersangkutan telah menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang disebabkan bukan karena adanya kealpaan, melainkan dilakukan secara sadar yaitu dengan cara mengalihkan tujuan dari kewenangan yang diberikan berdasarkan kepentingan pribadi, baik itu untuk dirinya sendiri maupun orang lain.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut mengenai penyalahgunaan wewenang telah disebutkan secara tegas mengenai ruang lingkup yang termasuk kategori penyalahgunaan kewenangan. Di samping itu masing-masing ruang lingkup juga mempunyai kategori masing-masing hal ini menunjukkan dalam Undang-Undang administrasi pemerintahan sudah memberikan batasan yang jelas mengenai apa yang disebut dengan penyalahgunaan wewenang.

Dalam hal terjadi sengketa kewenangan yang terjadi di lingkungan pemerintahan maka diupayakan untuk diselesaikan secara internal dengan instansi yang saling bersengketa melalui atasan masing-masing untuk menghasilkan kesepakatan. Jika terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak maka hasil dari kesepakatan tersebut mengikat kedua belah

⁵⁷ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara Dan Hukum Pidana* diadit Media, Jakarta, 2007, h. 35

pihak sepanjang hal tersebut tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/ atau lingkungan hidup.

3. Teori Pengawasan

Penulisan disertasi ini berdasarkan teori pengawasan dikaitkan dengan permasalahan bentuk pengawasan dewan pengawas pada pencegahan dan penindakan korupsi dan model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi.

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen menjadi sangat berarti bagi dinamika, perkembangan dan penerapan tujuan suatu organisasi, Karena pentingnya arti pengawasan, maka banyak ahli manajemen mempunyai pandangan tersendiri terhadap fungsi dan peranan pengawasan dalam suatu organisasi atau lembaga. Pengawasan merupakan bagian akhir dari suatu rangkaian proses fungsi-fungsi manajemen, berarti terhadap semua fungsi manajemen harus dilakukan pengawasan⁵⁸ Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.⁵⁹

⁵⁸ Syahrul Yasin Limpo, *Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Bersih dan Berwibawa Melalui Penerapan Pengawasan Hukum Yang Konsisten*, (Cetakan Pertama) Litera, Yogyakarta, 2018, h.. 131

⁵⁹ Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta, h. 21-22.

Pengawasan juga merupakan sebuah awal dari suatu penegakan hukum, pengawasan yang lemah pasti secara tidak langsung tidak mendukung suatu penegakan hukum. Norma atau kaidah merupakan pelebagaan nilai-nilai yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Terhadap norma dan kaidah hukum tersebut dapat dilakukan control atau pengawasan melalui apa yang disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). kontrol terhadap norma hukum dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administrative maupun melalui control hukum (*judicial*). Upaya kontrol atau pengawasan terhadap norma hukum dapat pula dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestuur*” dibidang eksekutif.⁶⁰

Pengawasan menurut Philipus M Hadjon merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁶¹ Inti penegakan hukum administrasi adalah pengawasan. Pengawasan (*control*) dalam Black’s Law Disctionary dideskripsi sebagai berikut: “... *The “control” involved in determining whether “principal and agent relationship” or “master and servant relationship” is involved must be accompanied by power or right to order or direct*”⁶²

Dalam kamus Bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik dalam arti melihat

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) h.. 6

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Op., Cit* h..204

⁶² Henry Campbell, *Blacklaw Dictionary*, (USA:West Publishing, 1979) h..298

sesuatu dengan cermat dan saksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi sedangkan dalam Bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pada pengawasan, namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan.⁶³

Dengan demikian, maka dalam praktik, istilah *controlling* sama dengan pengawasan yang telah mengandung pengertian yang luas yakni, tidak hanya kegiatan yang mengawasi atau melihat sesuatu dengan saksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi, juga termaksud pengendalian dalam artian menggerakkan, memperbaiki sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Adapun berbagai macam istilah pengawasan yang dipaparkan oleh beberapa ahli. Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau *control* terhadap perilaku aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁶⁴

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan Phillipus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian;

⁶³ Sujanto, 1986, *Beberapa Pengertian Dibiidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, h.2.

⁶⁴ Saiful Anwar, 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Manadi Press, Jakarta. h. 127.

2. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya;
3. Pengawasan yang positif;
4. Kewajiban untuk memberitahu;
5. Konsultasi dan perundingan;
6. Hak banding administratif;
7. Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi;
8. Keuangan;
9. Perencanaan;
10. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.⁶⁵

Tata usaha negara mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat pengenaan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi.⁶⁶ Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan,

⁶⁵ *Ibid.* h. 75-77.

⁶⁶ Sujamto, 1994, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 77.

perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.⁶⁷

Adapun beberapa prinsip pengawasan, yaitu :

- a. Objektif dan menghasilkan data. artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya
- b. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam

Arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari cara pandang Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi. Pengawasan dari optik HAN adalah terletak pada HAN itu sendiri, sebagai landasan kerja atau pedoman bagi administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *conditi sin quanon*, berfungsi secara:⁶⁸

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara
2. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa
3. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;

⁶⁷ *Ibid.*, h. 88.

⁶⁸ SF. Marbun et.al. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Penyunting FH UII Press. Yogyakarta. h. 268.

4. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; dan
5. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara, terutama pengawasan preventif. Pengawasan represif hanya berguna bilamana; a) dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif; b) bilamana laporannya bersifat cukup objektif dan analisis; dan c) bilamana laporannya disampaikan cukup cepat.⁶⁹

Lebih lanjut Prajudi Atmosudirdjo,⁷⁰ pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Dari uraian diatas tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa pengertian pengawasan adalah suatu kegiatan untuk menilai apakah sudah seperti yang diharapkan, direncanakan, dan ditetapkan, agar dapat mencegah timbulnya penyimpangan (preventif) dan dapat segera menindak penyimpangan tersebut (represif).

Pengawasan sebuah organisasi/ lembaga diperlukan untuk memantau dan mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses bekerjanya suatu organisasi. Pengertian pengawasan menurut Sondang P. Siagian, adalah, "Proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang

⁶⁹ Aditia Syaprillah, *Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan*, Jurnal Bina Hukum Lingkungan Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016, h. 107

⁷⁰ *Ibid.*

dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.”⁷¹

Tindakan pengawasan memiliki fungsi dan tujuan. fungsi dan tujuan pengawasan di dalam kegiatan administrasi Negara adalah⁷²

- Untuk mencegah terjadinya kebocoran dan pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.
- Tujuan pengawasan adalah agar pelaksanaan tugas-tugas umum dan pembangunan oleh instansi yang bersangkutan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan pemerintah sehingga dapat mencapai sasaran yang ditetapkan secara tepat guna, hasil guna dan berdaya guna.

•
Berdasarkan buku hukum administrasi Negara terbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2007 juga disebutkan bahwa terdapat bentuk-bentuk pengawasan beserta aparatur pengawasnya. Salah satu bentuk dan aparatur pengawasan ialah pengawasan internal dan pengawasan eksternal.⁷³ Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*). Pengawas eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau

⁷¹ Siagian, Sondang P., Filsafat Administrasi. Gunung Agung. Jakarta. 1970, h..107

⁷² Nugraha, Safri et al, *Hukum Administrasi Negara* (edisi revisi), (Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 2007, h.. 391.

⁷³ Nugraha , *Op cit.*, H.. 392.

beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.⁷⁴

Dilihat dari tipenya, pengawasan ini memiliki tiga tipe pengawasan, yaitu :⁷⁵

- a. Pengawasan pendahuluan (*steering controls*). Pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan.
- b. Pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*Concurrent Contrls*). Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c. Pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan.

Menurut Handayaniingrat Pengawasan ialah suatu proses

⁷⁴ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung PT. Refika Aditama, 2011, h..176

⁷⁵ *Ibid.*

dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan

Melihat dari tipe-tipe pengawasan tersebut maka suatu pemerintah yang baik perlu melakukan pengawasan terhadap bawahannya dengan melihat proses pelaksanaan program atau hasil dari kegiatan yang telah diselesaikan. Pada dasarnya Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dapat dilakukan secara preventif dan secara represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan pemerintah daerah mulai berlaku dan terhadap peraturan Daerah sebelum peraturan itu diundangkan pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan preventif ialah memberi pengesahan atau tidak pengesahan Pengawasan secara represif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggukhan berlakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggukhan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penanggukan, atau dengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan

tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang.

Mekanisme adalah pandangan interaksi bagian lainnya dalam suatu keseluruhan atau sistem secara tanpa sengaja menghasilkan kegiatan atau fungsi sesuai dengan tujuan. Kedua, mekanisme adalah teori bahwa semua gejala dijelaskan prinsip untuk mesin-mesin tanpa bantuan intelegensi suatu sebab atau prinsip kerja. Sedangkan Prosedur adalah urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya.

Mekanisme dan prosedur sebenarnya suatu bentuk ketentuan atau peraturan kelembagaan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan yang terdapat dalam kelembagaan itu sendiri.⁷⁶ Sebagaimana kita sadari dan membenarkannya bahwa pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan rangkaian kegiatan pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan tersebut. Disamping itu juga bahwa kita sadari pula bahwa dimana kegiatan dalam pengawasan terdiri atas berbagai rangkaian pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan rangkaian dalam sebuah

⁷⁶ Makmur. *Efektivitas Kebijakan Pengawasan..* PT Replika Aditama. Bandung, 2011, h..183

kegiatan pengawasan. Kegiatan pengawasan, hal inilah yang kita artikan prosedur pengawasan.⁷⁷

4. Teori Lembaga Negara

Penulisan disertasi ini berdasarkan teori lembaga negara dikaitkan dengan permasalahan kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dan model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi

Negara, dalam menjalankan roda pemerintahan, memerlukan “alat-alat” yang dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Lembaga negara merupakan wujud dari “alat-alat” tersebut. Ross menjelaskan bahwa lembaga atau “organ”, secara linguistik, adalah “alat” untuk sesuatu yang disebut “negara”.⁷⁸ Lembaga negara dalam melaksanakan tugasnya diatur dalam peraturan perundang-undangan dan didasarkan pada kepentingan umum. Lembaga negara atau disebut juga organ negara mempunyai makna yang sama.

Hans Kelsen dalam bukunya “*Pure Theory of Law*”, menjelaskan organ sebagai: ⁷⁹

An individual is an organ of the community, if and to the extent that, he renders a behaviour that can be attributed to the community; and a behaviour can be attributed to the community if it is determined as a condition or a consequence in the normative order that constitutes the community. (Individu adalah organ dalam masyarakat, jika dan sepanjang, ia memiliki tindakan yang dapat dikaitkan dengan masyarakat; dan tindakan

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Alf Ross, *On The Concepts State and State Organs in Constitutional Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm, 1961, h.. 155

⁷⁹ Hans Kelsen, 2005, *Pure Theory of Law*, Tej. Max Knight, The Lawbook Exchange, Clark, h.. 150.

yang dapat dikaitkan dengan masyarakat dapat ditentukan demikian jika memiliki kondisi dan akibat dari norma yang berlaku di masyarakat).

Hans Kelsen juga menjelaskan bahwa organ yang dimaksud memiliki kewenangan (*authorized*) yang diberikan oleh norma hukum (*legal norms*) yang berlaku,⁸⁰ sehingga tindakannya tidak semata-mata hanya berdasarkan kemauan masyarakat tetapi juga terbatas oleh dasar-dasar hukum yang berlaku. Hal ini juga sama seperti yang dikemukakan oleh Georg Jellinek yaitu:⁸¹

Unter alien Umständen ist eine Rechtsordnung dort notwendig, wo mehrere Organe zusammenwirken, und bei kollektiv gestalteten Organen, wo der Organwille erst durch einen juristischen Prozeß aus den Aktionen einer Vielheit individueller Willen gewonnen werden muß. (Selebihnya, kewenangan dari organ, dan dari cara penyampaian kehendaknya, di mana tindakannya bisa dianggap sah secara hukum, harus ditetapkan dengan peraturan yang mengikat secara hukum.)

Tindakan lembaga negara yang berdasarkan hukum membuat lembaga negara tidak sewenang-wenang dalam bertindak. Lembaga negara yang bertindak hanya berdasarkan kemauan rakyat atau kepentingan umum tidaklah cukup. Hal ini disebabkan karena keputusan yang berdasarkan *political goodwill* tidak dapat sepenuhnya terbukti murni untuk kepentingan umum karena kepentingan pribadi atau golongan bisa saja masuk, dan tidak ada parameter pasti mengenai apakah tindakan yang berdasarkan kepentingan umum itu sejalan dengan nilai moral yang berlaku atau tidak. Hal ini juga selaras konsepsi negara hukum, dimana

⁸⁰ *Ibid.*, h.. 152.

⁸¹ Georg Jellinek, 1914, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von. O. Häring, Berlin, h.. 543.

semua kegiatan dan keputusan yang dilakukan dalam suatu negara adalah berdasarkan hukum yang berlaku.

Jimly Asshiddiqie kemudian menjelaskan lebih lanjut dalam bukunya, bahwa ada pengertian luas dan sempit dari lembaga negara. Lembaga negara dalam artian luas adalah individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* yang memiliki jabatan atau kedudukan di pemerintahan.⁸² Sedangkan arti sempitnya, Lembaga-lembaga tersebut memiliki fungsi dan pembentukan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar.⁸³

Berdasarkan ketiga penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kriteria yang harus dipenuhi oleh sebuah lembaga untuk disebut sebagai lembaga negara adalah:

- a. Individu yang melakukan fungsi masyarakat;
- b. Mewakili kehendak rakyat;
- c. Memiliki kewenangan untuk bertindak atas nama rakyat; dan
- d. Kewenangannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Lembaga-lembaga negara dalam pengelompokannya memiliki hierarki. Hierarki dalam lembaga negara dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu lewat aspek normatif yang menentukan kewenangannya dan lewat aspek kualitas fungsinya.⁸⁴ Lembaga negara yang ditinjau dari aspek normatif adalah lembaga-lembaga negara yang dikelompokkan berdasarkan aturan mana yang mengatur tentang fungsi, kewenangan,

⁸² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h.. 35-36.

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, h.. 105.

dan kedudukannya.⁸⁵ Lapisan yang pertama disebut lembaga tinggi negara. Lembaga tinggi negara adalah lembaga negara yang fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar.⁸⁶ Lembaga tinggi negara ini pada umumnya dibedakan lagi berdasarkan pada fungsi masing-masing lembaga dalam penyelenggaraan peraturan perundang-undangan.⁸⁷

Lapis kedua disebut lembaga negara saja. Lembaga negara mendapat fungsi, kewenangan, dan kedudukannya lewat Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang.⁸⁸ Lembaga negara lapis kedua yang kewenangannya disebut dalam Undang-Undang Dasar dianggap sejajar dengan yang disebut dalam Undang-Undang. Lembaga ini keberadaannya tidak dapat dihilangkan walaupun dengan kebijakan pembuat Undang- Undang, karena keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang.⁸⁹

Lapis ketiga adalah lembaga negara yang kewenangannya disebut dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.⁹⁰ Keberadaan lembaga negara lapis ketiga hanya didasarkan pada kebijakan (*beleid*) yang menyebutkannya. Jika *beleid*-nya dicabut maka lembaganya juga dicabut. Lembaga lapis ketiga ini juga mencakup

⁸⁵ *Ibid.*,

⁸⁶ *Ibid.*,

⁸⁷ *Ibid.*,

⁸⁸ *Ibid.*, h. 106

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *ibid*

lembaga daerah yang disebut dalam Undang-Undang Dasar maupun yang dibentuk langsung dari pemerintah daerah.⁹¹

Lembaga negara ditinjau dari fungsinya dibagi menjadi dua, yaitu lembaga utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan lembaga pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).⁹² Lembaga negara disebut lembaga utama atau primer karena memiliki fungsi yang didapat dari pembagian kekuasaan yaitu *trias politica*. Lembaga pendukung pada umumnya tidak termasuk dalam pengelompokan *trias politica*, karena kerjanya menunjang lembaga utama berdasarkan pengelompokannya.

Berdasarkan pembentukannya dan kekuasaannya, menurut Jimly Asshiddiqie suatu lembaga negara terbagi atas:

- a. Dibentuk dan mendapatkan kekuasaan oleh UUD 1945;
- b. Dibentuk dan mendapatkan kekuasaan oleh UU;
- c. Hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹³ Menurut Achmad Roestandi, lembaga negara dapat digolongkan berdasarkan fungsinya dengan pembagian sebagai berikut :

- a. Lembaga legislatif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan membuat undang-undang;

⁹¹ *Ibid.*, h.. 111.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009), h.. 461.

- b. Lembaga eksekutif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan menjalankan undang-undang;
- c. Lembaga yudikatif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan mengadili pelanggaran undang-undang.⁹⁴

Berdasarkan kedudukannya, George Jellinek membedakan lembaga negara sebagai berikut :

- a. Lembaga negara langsung (*unmittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang menentukan ada atau tidak adanya negara. Dengan merujuk pada teori Trias Politika, lembaga negara yang langsung itu adalah lembaga negara yang dimaksud oleh konstitusi, yaitu lembaga negara yang melaksanakan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif atau yudikatif.
- b. Lembaga negara tidak langsung (*mittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara yang langsung.⁹⁵

Penggolongan lain berdasarkan kedudukannya, dibedakan, antara lain :

- a. Lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state's organs* atau *primary constitutional organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, atau yudikatif), dan memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.

⁹⁴ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, Op. Cit*, h. 107.

⁹⁵ *Ibid*, h.. 108.

- b. Lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.⁹⁶

Sebelum perubahan UUD 1945, bahasan kelembagaan negara terbatas pada kedudukan dan hubungan kekuasaan yang norma nya secara tegas diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, yang membagi kedudukan lembaga negara atas dua kategori, yaitu: Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Lembaga tertinggi negara adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara dibawah MPR, yang mencakup Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Dari kategori lembaga negara itu, kedudukan dan hubungan kekuasaan tampak “struktural hirarkis dan subordinasi”. Semua lembaga negara berada di bawah MPR. Meskipun dalam praktik ketatanegaraan di zaman Orde Baru justru kekuasaan terpusat pada Presiden.⁹⁷

Pemusatan kekuasaan kepada Presiden saat itu dapat dilihat secara normatif dalam UUD 1945 sebelum perubahan⁹⁸ :

⁹⁶ *Ibid*, h.. 108-109.

⁹⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi)*, (Malang: Setara Press, 2010), h.. 167.

⁹⁸ Zulkarnain Ridlwan, *Kompetensi Hakim Konstitusi Dalam Penafsiran Konstitusi (Studi Kasus Makna Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dalam Hal Sengketa Kewenangan Lembaga Negara)*, h.. 7-8.

1. Pasal 4 ayat (1) “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”, hal ini berarti Presiden memegang “kekuasaan eksekutif”;
2. Pasal 5 ayat (1) “Presiden memegang kekuasaan membentuk undangundang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, hal ini berarti Presiden memegang “kekuasaan legislatif”;
3. Pasal 10 s/d Pasal 15 memuat Hak Prerogatif Presiden yang juga menyentuh ranah “kekuasaan yudisial”, diantaranya memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (Pasal 14);
4. Ditambah dengan ketentuan Penjelasan UUD 1945 bahwa “dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara konsentrasi kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden”.

Faktor kuatnya eksekutif ini pula yang menjadikan “tidak adanya” konflik kewenangan antar lembaga negara pada saat itu. Bukan karena semua berjalan sesuai dengan fungsinya masing-masing, melainkan hegemonitas kekuasaan Presiden menjadikan kewenangan-kewenangan yang seharusnya terbagi kedalam beberapa lembaga negara, diambil dan diperankan oleh Presiden. Tidak mungkin Presiden akan berkonflik dengan dirinya sendiri.⁹⁹

Hal yang berbeda terlihat Pasca Amandemen UUD 1945. Pasca amandemen UUD 1945, permasalahan di lingkungan kelembagaan negara menjadi lebih kompleks. Terjadi pergeseran dimana konstitusi

⁹⁹ *Ibid.*

meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation power*). Pemisahan kekuasaan dilakukan dengan menerapkan prinsip *check and balances* sehingga lembaga-lembaga konstitusional menjadi sederajat yang diidealkan akan saling mengendalikan satu sama lain.

Pasca amandemen UUD 1945, konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan secara mendasar sehingga tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara. Meski begitu tetap tidak ada rincian secara tegas mengenai apa saja yang termasuk lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.¹⁰⁰ Oleh karena dalam UUD 1945 tidak ada penjelasan dan rincian yang tegas tentang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka I Dewa Gede Atmadja berpendapat bahwa hanya ada dua jenis lembaga negara dan kewenangannya pasca amandemen UUD 1945 dapat ditafsirkan melalui ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yakni :

1. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD (wewenang atribusi) dan

¹⁰⁰ Achmad Roestand, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, Op. Cit*, h. 111.

2. Lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD (wewenang derivatif).¹⁰¹

Sedangkan menurut Achmad Roestandi, terbuka kemungkinan membuat penggolongan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, sebagai berikut :

1. Golongan Pertama, lembaga yang bentuk/nama dan wewenangnya diatur oleh UUD 1945, yaitu MPR, DPR, DPD dan seterusnya;
2. Golongan Kedua, lembaga negara yang bentuk dan namanya tidak ditentukan oleh UUD 1945, tetapi wewenangnya diberikan oleh Undang- Undang (UU), yaitu Dewan Pertimbangan Presiden dan KPU;
3. Golongan Ketiga, lembaga yang tidak ditentukan oleh UUD 1945 tetapi bentuk, nama dan wewenangnya diberikan oleh UU, yaitu Bank Sentral (Pasal 23d), dan Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman [Pasal 24 ayat (3) UUD 1945].¹⁰²

Jimly Asshiddique menggolongkan 34 organ atau lembaga-lembaga tanpa menentukan terlebih dahulu lembaga mana yang tergolong diberi wewenang atribusi dan wewenang derivatif, yaitu :

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab

¹⁰¹ I Dewa Gede Atmadja, *Op.Cit.*, h.. 170.

¹⁰² Achmad Roestandi, , *Op. Cit*, h. 119.

III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;

2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau

sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;

17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misal, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;

23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;

28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".¹⁰³

Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian-bagian dari negara sebagai suatu organisasi. Konsekuensinya, masing-masing menjalankan fungsi tertentu dan saling berhubungan sehingga memerlukan pengaturan dan pemahaman yang tepat untuk benar-benar berjalan sebagai suatu sistem.¹⁰⁴

¹⁰³ Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Insignia Strat, 2013), h.. 24-25.

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi..... Op.Cit.*, Kata Pengantar.

Semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Alat perlengkapan atau lembaga yang *di-create* melalui konstitusi seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Sehingga, bentukan alat perlengkapan atau organ (lembaga) baru merupakan *condition sine qua non* bagi pertumbuhan negara. Mengenai perkembangan lembaga-lembaga negara ini, dalam rangka reformasi konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi sebagai berikut:¹⁰⁵

"Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral (Bank Indonesia) harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Pada tingkatan kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti KOMNAS HAM, KPU, Komisi Ombudsman, KPPU, KPK, KKR, dan lain sebagainya Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur-sari, yaitu semi-legislatif, dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi-judicatif. Bahkan dalam kaitan dengan itu muncul pula istilah '*independent and self regulatory bodies*' yang juga berkembang di banyak negara. "

Dapat disimpulkan bahwa, pada tataran pertama, lembaga atau organisasi tentara, organisasi kepolisian, organisasi kejaksaan, dan organisasi Bank Sentral adalah lembaga-lembaga yang pertama kali harus didorong untuk menjadi independen, lepas dari kendali dominasi

¹⁰⁵ Jimly Ashiddiqie. Struktur \etatanegaraan Indonesia Sete/ah Perubahan Keempat UUD 1945, Makalah Disampaikan pad a Seminar Pembangunan Hukull1 Nasional VIII. Denpasar, 14-18 Juli 2003. hal. 22.

(intervensi) kepala pemerintahan (presiden). Sedangkan pada tataran kedua adalah mewujudkan lembaga-lembaga penunjang (*state auxiliaries* atau *derivative organ*) yang independen, tidak terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Upaya memberikan independensi kepada lembaga, badan, dan komisi negara ini adalah sebagai langkah demokratisasi terhadap lembaga-lembaga yang menjalankan tugas pemerintahan dalam konteks negara.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberikan kekuasaan oleh undang-undang dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya berdasarkan undang-undang, bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Jenjang atau peringkat kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁰⁶

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi (*constitutional organ/constitutionally entrusted power*), sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang (*legislatif entrusted power*), sementara yang dibentuk hanya berdasarkan keputusan presiden (*presidential policy*) tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang menjabat di dalamnya. Gunawan A. Tauda mengategorikan suatu lembaga sebagai Lembaga negara independen berdasarkan persamaan

¹⁰⁶ Ni"matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010).hal. 83-84

karakteristik yang dikemukakan beberapa ahli, yaitu (1) William F. Fox Jr., (2) William F. Funk & Richard H. Seamon, (3) Milakovich, dan (4) Michael R. Asimow. Karakteristik tersebut adalah:¹⁰⁷

- a. Independensi komisi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. (Syarat normatif)
- b. Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun control dari cabang kekuasaan eksekutif. (syarat *condition sine qua non*)
- c. Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden.
- d. Kepemimpinan kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
- e. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
- f. Masa jabatan para pemimpin komisi definitive, dan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).
- g. Keanggotaan lembaga biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat non-partisan.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, (Yogyakarta: Genta Press, 2012), hal. 99-100.

¹⁰⁸ Istilah "non-partisan" mengacu pada artian keanggotaan yang bukan berasal dari partai atau berhenti dari keanggotaan partai politik. Lihat *Ibid*, hal.100

Secara umum, alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* muncul karena: (1) Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. (2) Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas Lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.¹⁰⁹

Pembentukan organisasi atau lembaga-lembaga negara yang bersifat independen seperti disebut di atas, menggambarkan terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi negara dewasa ini. Dewasa ini, corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas system administrasinya sudah sangat jauh berkembang. Lembaga-lembaga ini menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi regulatif, administratif, dan penghukuman yang biasanya dipisahkan, namun justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹¹⁰

Bruce Ackerman dalam tulisannya *The New Separation of Power*, mengidealkan bahwa bentuk terbaru (*distinctive pattern*) dari paham pemisahan kekuasaan modern tidak lagi terbatas berdasarkan pada pemisahan tiga fungsi saja sebagaimana yang dikehendaki Montesquieu dan Madison, melainkan telah terwujud ke dalam lembaga-lembaga yang ada pada sistem kelembagaan negara itu sendiri. Ackerman mengatakan,

¹⁰⁹ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35 No. 3 (Juli- September 2005): hal. 280.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie (6), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 338-339.

cabang-cabang kekuasaan negara hendaknya dengan tegas dilihat berdasarkan model kelembagaannya, yang dalam konteks Amerika Serikat terdiri dari (1) cabang kekuasaan *House of Representatives*, (2) *Senate*, (3) *President*, (4) *Supreme Court*, dan (5) *independent agencies*.¹¹¹ Yves Meny dan Andrew Knapp juga memperkenalkan teori *The Fourth Branch of The Government* sebagai berikut:¹¹²

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the „headless fourth branch“ of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.*¹¹³

Cabang kekuasaan keempat yang dimaksud dalam teori di atas, dapat pula mengambil bentuk atau dimaknai sebagai komisi negara independen, karena keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang yudisial. Teori mengenai alat perlengkapan negara ini memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan. Khususnya bagi negara kita yang tengah melakukan reformasi besar-besaran bagi terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.

Lembaga Negara Bantu atau di dalam literatur bahasa Inggris sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute*.

¹¹¹ Gunawan. A.Tauda, *Op. Cit.*, hal. 147.

¹¹² *Ibid.*, hal. 148.

¹¹³ Yves Meny dan Andrew Knapp, "Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany," dalam *Ibid*

*Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*¹¹⁴ Selain itu menurut Yves Meny dan Andrew Knapp menggambarkan lembaga Negara bantu sebagai bentuk baru dari otonomi kewenangan administratif, walaupun di Amerika Serikat kewenangan seperti dikelompokkan menjadi cabang kekuasaan tersendiri sebagai tipe baru dari otonomi administrasi.¹¹⁵

Dalam perkembangannya lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu bukan yang berfungsi utama, disebut *State Auxilary Bodies, Auxiliary State's institutions, atau Auxiliary State's Organ*. Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut sebagai *Non-departement bodies, public agencirs, commissions, board and authorities*, oleh Karena itu lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixes public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.¹¹⁶ Oleh karena itu lembaga negara bantu disebut *sebagai self-regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran. Dalam konteks Indonesia selama ini

¹¹⁴ Michael R. Asimov sebagaimana dikutip dalam Deny Indrayana, "*Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantang Masa Depan*", (Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 2 Tahun 2008), h.. 68.

¹¹⁵ Jimly, *loc. cit.*, h.. 9.

¹¹⁶ John Alder, *Constitutions and Adminstrative Law*, (London: The Macmillan Prees LTD, 1989), h.. 232.

dikenal adanya istilah lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya Undang-Undang Tentang Kementerian Negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu berubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintah Non-Kementerian. Namun atas insiatif beberapa kementerian ada pula istilah yang diperkenalkan, yaitu Lembaga Non-Struktural.¹¹⁷

Lembaga-lembaga baru atau lembaga negara bantu ini ada yang disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara, satuan tugas, unit, atau komite. Secara sederhana *state auxiliary* organ atau lembaga negara bantu adalah lembaga Negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif).¹¹⁸ Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai "*auxiliary state's bodies*" yang berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama.¹¹⁹ *Auxiliary state's organ* dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori

¹¹⁷ Lembaga Non Struktural sebenarnya dapat dikategorikan sebagai lembaga Negara *Auxiliary*, Istilah Lembaga Non-Struktural sendiri sebenarnya tidak memiliki dasar yang jelas. Penggunaan istilah LNS merupakan bentuk konvensi di antara para penyelenggara Negara, karena hingga saat ini tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian secara gamblang tentang pengertian lembaga Non Struktural. Di antara kalangan akademisi menyebutkan sebagai lembaga Negara sampiran, *auxiliary state agency*, Lembaga kuasi Negara, lembaga ekstra struktural, maupun sebagai *independent and self regulatory*. Asisten Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non-Struktural Deputi Bidang Hubungan kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara, *Profil 10 Lembaga Non Struktural di Indonesia*, 2011, h.. 4.

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqe, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, 2006), h.. 24.

¹¹⁹ Muchlis Hamdi, "*State Bodies di Beberapa Negara*", disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "*Penataan State Auxiliary Bodies dalam sistem Ketatanegaraan*", h.. 5.

menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini, menurut Muchlis Hamdi, dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian dapat diartikan bahwa *auxiliary state's bodies* merupakan bagian dalam struktur ketatanegaraan. Dalam struktur ketatanegaraan, keberadaannya dapat disimpulkan sebagai berikut.

Pertama, lembaga negara penunjang (pembantu) dapat berupa bagian dari fungsi kekuasaan negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) atau dibentuk di luar bagian fungsi kekuasaan negara tersebut. Kedua, lembaga penunjang dapat memiliki sifat kekuasaan yang dapat berbentuk quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal atau kadang-kadang fungsi campuran, seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Ketiga, lembaga penunjang ini dapat bersifat permanen dan tidak permanen (*ad hoc*). Keempat, pembentukan lembaga penunjang ini dapat bersumber langsung pada konstitusi atau hanya berdasar Undang-undang.¹²⁰ Sifat organ negara penunjang (*Auxiliary State's Organ*) salah satunya yakni Independen, yang kemudian sering disebut seperti komisi

¹²⁰ *Ibid.*

negara independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang dibentuk dengan sifat independen¹²¹ karena berada diluar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif.¹²² Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang searah signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, komisi negara independen (mandiri) berbeda dengan komisi negara biasa. Dalam bahasa Funk dan Seamon, komisi independen itu tidak jarang mempunyai fungsi campur sari ketiganya, dan tidak jarang mempunyai kekuasaan "*quasi legislative*", "*executive power*", dan "*quasi judicial*".¹²³

Beberapa komisi negara independen (mandiri) memiliki eksistensi dan fungsi yang diatur dalam konstitusi, sehingga disebut sebagai organ konstitusi (*constitutional organ*).¹²⁴ Sebagai contoh, salah satu negara yang secara tegas mengatur keberadaan komisi-komisi negara yang bersifat independen dalam konstitunya yaitu Afrika Selatan, yang mana dalam konstitusnya mengatur lembaga independen, meliputi

¹²¹ Istilah independen sendiri memiliki pengertian dasar yang bermakna kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi keempat, cet. Keempat, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), h.. 1560

¹²² Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Uud Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003.

¹²³ William F. Funk dan Richard, dalam Seamon, *Administrative Law Examples* (Explanations, 2001), h.. 23-24

¹²⁴ A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Jantera, "Komisi Negara", Edisi 12 tahun III, April 2006, h.. 2

kewenangan, tugas, keanggotaan dan hubungan kerja dengan lembaga lain.¹²⁵ Selain Afrika Selatan, negara Thailand, Filipina dan Korea Selatan juga secara tegas mengatur keberadaan komisi independen (mandiri) dalam konstitusinya.¹²⁶ Namun, bukan berarti seluruh negara mengatur komisi independen di dalam konstitusi, dan Indonesia merupakan salah satu yang konstitusinya tidak mengatur permasalahan komisi negara independen atau lembaga negara mandiri.

Apa yang dimaksud dengan independen berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pemberhentian komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden, karena jelas-tegas merupakan bagian dari eksekutif. Hal ini serupa dengan pandangan William F. Fox yang berargumen bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.¹²⁷ Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi Presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat Independen yang tercermin dari: (1) Kepemimpinan yang kolektif, bukan

¹²⁵ *Ibid.*, h.. 30.

¹²⁶ *Ibid.*, h.. 27.

¹²⁷ William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law* (2000), h.. 56. Dalam Titik Triwulan dan Wisnu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2011), h.. 126.

seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).¹²⁸

5. Teori Kedudukan Hukum

Penulisan disertasi ini berdasarkan teori kedudukan hukum dikaitkan dengan permasalahan kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi dan model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi pemberantasan Korupsi

Standing dapat diartikan sebagai *a party's right to make a legal claim or seek judicial enforcement of a duty right* atau dapat diterjemahkan sebagai hak seseorang untuk membuat suatu tuntutan atau gugatan atau mencari keadilan yang dikaitkan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban berdasarkan hukum.¹²⁹ Jika ditilik lebih lanjut, pengertian *standing* yang dimaksudkan diatas lebih mengarah kepada kedudukan hukum untuk berperkara di muka pengadilan yang biasa dikenal sebagai *legal standing*.¹³⁰ *Standing* atau *personae standi in iudicio* dalam hukum acara perdata dikenal sebagai hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan didepan pengadilan (*standing to sue*).¹³¹ Doktrin yang dikenal di Amerika tentang *standing to sue* diartikan bahwa

¹²⁸ Funk and Seamon, *n* 7, h.. 7, dalam Dalam Titik Triwulan dan Wisnu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, *Ibid*.

¹²⁹ Bryan A. Garner, ed., *Blacks Law Dictionary*, (St. Paul, Minnesota : West Group, 2000), h..

1136.

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, cet.1., (Jakarta : MKRI, 2006), hal.

94

pihak tersebut mempunyai kepentingan yang cukup dalam satu perselisihan yang dapat dituntut untuk mendapatkan keputusan pengadilan atas perselisihan tersebut.¹³² Standing adalah satu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu pihak terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan diajukan kedepan pengadilan.¹³³ Hal ini senada dengan doktrin standing (*law*) yang dianut sistem hukum Anglo Saxon (Amerika Serikat) dimana syarat untuk adanya standing yaitu harus terdapat kepentingan hukum yang secara nyata dirugikan (*injury in fact*), penyebabnya (*causation*) dan pemulihan ganti ruginya (*redressability*).¹³⁴ Tetapi, *legal standing* sesungguhnya memiliki arti yang luas tergantung dari berbagai sudut pandang dan isu hukum yang sedang dibicarakan. Legal standing menurut J.C. Gray adalah “....*there is no statute, no decision, no custom an “organ” of the State only if he personally has a specific legal position*”.¹³⁵ Berdasarkan pengertian tersebut, J.C. Gray dalam doktrinnya, memaknai *legal standing* dalam konteks organ negara, sehingga ia berpandangan bahwa tidak ada suatu produk hukum atau keputusan apapun yang dapat dihasilkan atau dikeluarkan oleh suatu negara kecuali organ negara tersebut memiliki kedudukan hukum untuk itu. Sehingga dengan demikian, *legal standing* tidak hanya semata-mata dimaknai sebagai (*legal right*) hak hukum untuk

¹³² *Ibid*

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ Evan Tsen Lee & Josephine Mason Ellis, “The Standing Doctrine’s Dirty Little Secret” dalam *Northwestern University Law Review* Vol. 107, No. 1, (Chicago, Illinois : Northwestern University School of Law Printed, 2012), h.. 169

¹³⁵ Hans Kelsen, *Theory of Law and State*, (New Jersey : Transaction Publishers, New Brunswick, 2006), h. 193.

tampil di muka pengadilan dalam rangka memperjuangkan kepentingan hukumnya tetapi juga berkaitan dengan kedudukan hukum yang dimiliki oleh suatu individu atau organ untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang diatur dalam tata hukum (*legal order*). Organ negara dalam suatu pemerintahan dikatakan memiliki legitimasi kewenangan apabila diatur keberadaan dan kedudukan hukumnya oleh suatu aturan.

B. Landasan Konseptual

1. Tinjauan tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Pada saat ini pemberantasan tindak pidana korupsi telah dilakukan oleh berbagai institusi yang telah ada seperti kejaksaan dan kepolisian serta badan-badan lain yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, kewenangan KPK diatur secara lebih berhati-hati agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai institusi tersebut, namun di dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajibannya tetap juga terdapat gesekan-gesekan dengan institusi lain yang telah ada sebelumnya

Pada era Megawati sebagai Presiden, berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi *superbody* yang memiliki 5 tugas dan 29 wewenang yang luar biasa ini dipimpin oleh Taufiqurahman Ruki, Sirajudin Rasul, Amien Sunaryadi, Erry Riyana Harjapamengkas, Tumpak Hatorang. Belum genap satu tahun berdiri, KPK telah menerima 1.452 laporan masyarakat mengenai praktik korupsi. Sepuluh kasus

diantaranya ditindaklanjuti dalam proses penyidikan dan sudah dua kasus korupsi yang berhasil dilimpahkan ke Pengadilan Tipikor (Abdullah Puteh dan Harun Let Let dan keduanya telah divonis). Kasus korupsi besar yang telah ditangani KPK adalah korupsi yang terjadi di Komisi Pemilihan Umum (KPU).¹³⁶

Hasil penyelidikan dan penyidikan KPK berhasil menjerat ketua dan anggota KPU serta beberapa pegawai Setjen KPU ke penjara. Meskipun seringkali menuai kritik dari berbagai kalangan namun apa yang telah dilakukan oleh KPK sedikit banyak memberikan harapan bagi upaya penuntasan beberapa kasus korupsi di Indonesia. Setelah Megawati dan digantikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), program 100 hari pemerintahannya ditandai dengan pembentukan Tim Pemburu Koruptor yang dipimpin oleh Wakil Jaksa Agung, Basrief Arief dibawah koordinasi Wakil Presiden Jusuf Kalla. Tim yang terdiri dari Kejaksaan dan Kepolisian bertugas memburu terpidana dan tersangka kasus korupsi yang melarikan diri keluar negeri. Meskipun belum terlihat hasil yang telah dicapai, namun Tim Pemburu koruptor diberitakan sudah menurunkan tim ke lima negara, yaitu Singapura, Amerika Serikat, Hongkong, Cina dan Australia. Selain itu Tim pemburu koruptor juga telah mengidentifikasi jumlah aset yang terparkir di luar negeri sebanyak Rp 6-7 triliun.¹³⁷

¹³⁶ Laporan akhir tim kompendium hukum tentang lembaga pemberantasan korupsi. Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional tahun 2011. Hhal 29-30

¹³⁷ *Ibid*

a. Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan amanat UU 31/1999 di mana dalam penjelasannya disebutkan bahwa Undang-Undang ini juga mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang akan diatur dalam Undang-undang tersendiri dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan. Perlu diketahui bahwa UU 31/1999 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 20/2001). Kemudian latar belakang pembentukan KPK juga tertuang dalam Konsiderans huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (“UU 30/2002”) yang berbunyi sebagai berikut: bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Lembaga pemerintah yang dimaksud yaitu Kejaksaan dan Kepolisian. Dalam perkembangannya, UU 30/2002 telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perppu 1/2015) sebagaimana telah ditetapkan menjadi undang-undang

dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang (UU 10/2015).

Fungsi dan kewenangan KPK itu sendiri. Fungsi KPK tertuang pada Pasal 6 UU 30/2002 yang berbunyi:

KPK mempunyai tugas:

- 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.

Berkaitan dengan pasal sebelumnya, Pasal 7 UU 30/2002 menentukan sebagai berikut:

Dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, KPK berwenang:

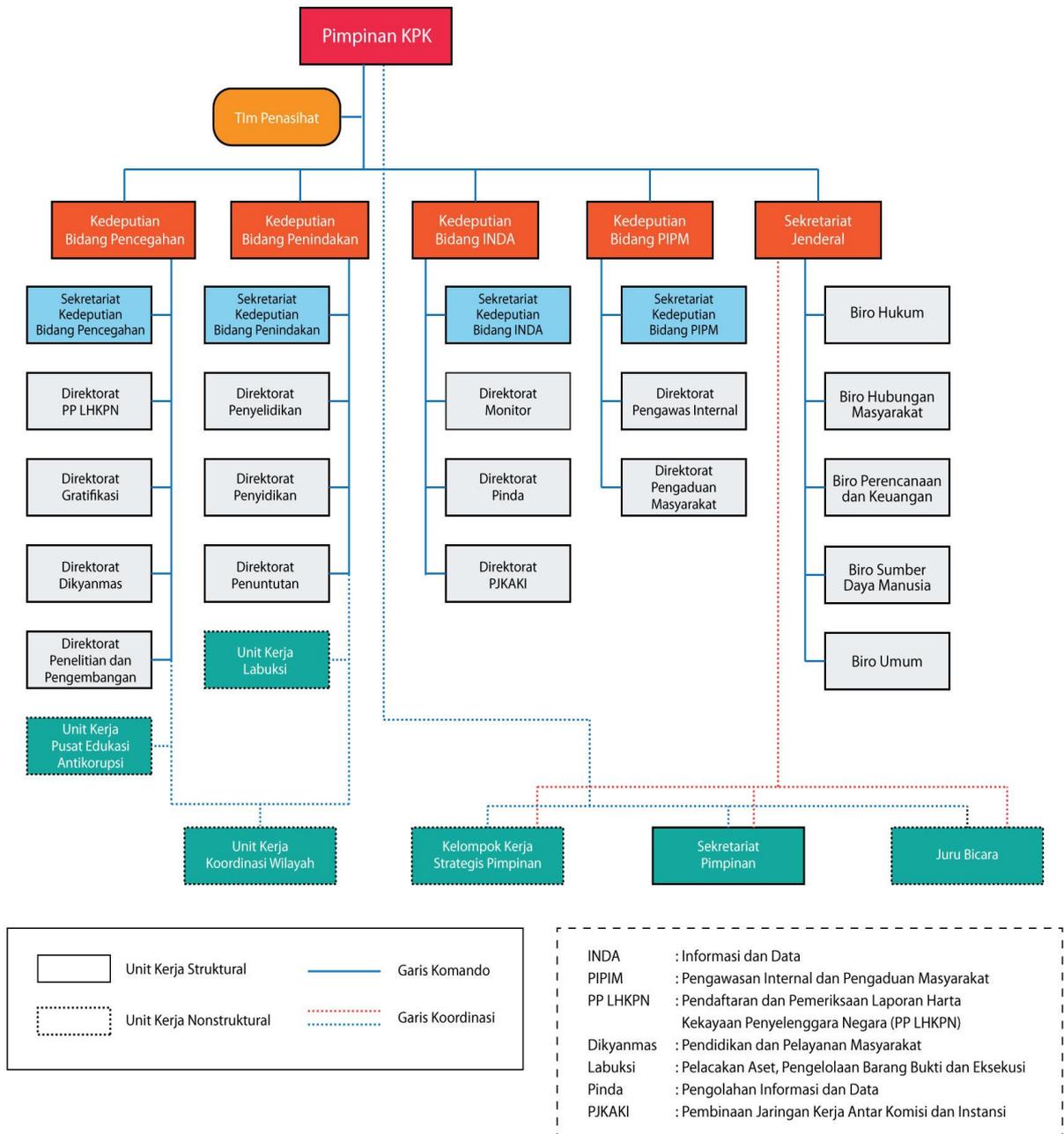
- a. mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. melaksanakan dengar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

Dapat disimpulkan ada 5 (lima) poin fungsi KPK yaitu koordinasi, supervisi, monitoring, penindakan dan pencegahan. Satu hal yang ditekankan dalam pembentukan KPK, di mana lembaga ini menjadi pemicu dan pemberdayaan institusi pemberantasan korupsi yang telah ada (Kepolisian dan Kejaksaan) yang sering kita sebut "Trigger Mechanism". Sehingga keberadaan KPK tidak akan tumpang tindih serta mengganggu tugas dan kewenangan pemberantasan korupsi Kejaksaan dan Kepolisian, malah KPK akan mendorong kinerja kedua institusi tersebut agar bekerja maksimal. Mengenai fungsi penindakan, ada hal yang membedakan KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Dimana KPK lebih berfokus kepada "*Big Fish*" dengan kriteria seperti yang disebutkan pada Pasal 11 UU 30/2002, yaitu:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Bagan 1 Struktur Kelembagaan KPK UU 30/2002



Terkait dengan fungsi kehakiman, sesungguhnya kedudukan KPK tidak dapat dikategorikan sebagai cabang kekuasaan yudikatif. Namun KPK merupakan lembaga independen sesuai dengan Pasal

3 UU 30/2002 yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Melihat rumusan pasal di atas, yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang KPK atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.

b. Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal 3 UU No.19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan: Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Adapun tugas, wewenang dan kewajiban KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 UU No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan:

Pasal 6

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

- a. tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;

- b. koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;
- c. monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;
- d. supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e. penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan
- f. tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
 - a. melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
 - b. menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
 - c. menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jejaring pendidikan;
 - d. merencanakan dan melaksanakan program sosialisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - e. melakukan kampanye anti korupsi kepada masyarakat; dan
 - f. melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- (2) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi wajib membuat laporan pertanggungjawaban 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam melaksanakan tugas koordinasi Komisi Pemberantasan

Korupsi berwenang:

- a. mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

- c. meminta informasi tentang kegiatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang dalam melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan
- e. meminta laporan kepada instansi berwenang mengenai upaya pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi.

Dalam melaksanakan tugas monitor Komisi Pemberantasan

Korupsi berwenang:

- a. melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan Lembaga pemerintahan;
- b. memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan lembaga pemerintahan untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, system pengelolaan administrasi tersebut berpotensi menyebabkan terjadinya Tindak Pidana Korupsi; dan
- c. melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tidak dilaksanakan.

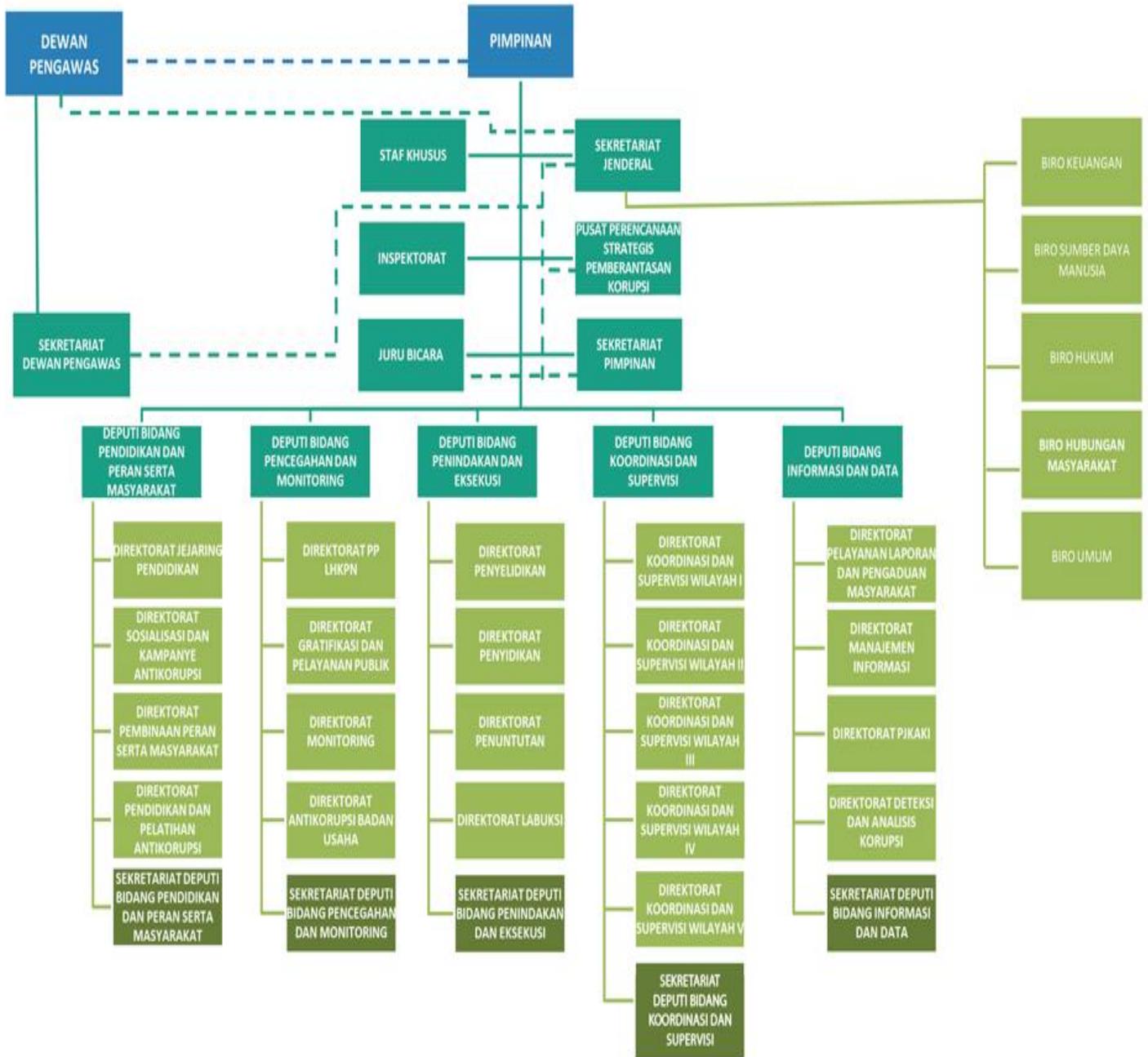
Dalam melaksanakan tugas supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diatur dengan Peraturan Presiden.

Komisi Pemberantasan Korupsi berkewajiban:

- a. memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan hasil penuntutan Tindak Pidana Korupsi yang ditanganinya;

- c. menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. menegakkan sumpah jabatan;
- e. menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5; dan
- f. menyusun kode etik pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.

Bagan 2 Struktur Kelembagaan KPK UU 30/202 jo UU 10/2015 jo UU 19/2019



Sumber : Lampiran Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berdasarkan ketentuan Pasal-pasal tersebut di atas dapat diketahui bahwa kehadiran KPK diharapkan menjadi pemicu terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga Kepolisian dan Kejaksaan menjadi terpacu untuk bergerak cepat mengusut kasus-kasus dugaan korupsi. Kemudian pendirian KPK merupakan *a temporary way-out*, jalan keluar sementara. Sejatinya, KPK bukan bagian dari system peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia. KPK tidak didesain untuk menggantikan peran kepolisian dan kejaksaan sebagai penegak hukum, sehingga keberadaannya bersifat temporal. Oleh sebab itu, keberadaan KPK juga harus memperkuat keberadaan institusi lain, yaitu kepolisian dan kejaksaan. Dalam konteks inilah, terdapat tunggakan pekerjaan terhadap fungsi KPK yang lain, yaitu melakukan koordinasi dan supervise terhadap penegak hukum yang lain sebagaimana yang belum kunjung dikerjakan dan diselesaikan dengan baik oleh KPK periode lalu dan yang sekarang. Tunggakan pekerjaan yang lain, adalah mendefinisikan fungsi KPK dalam mencegah terjadinya korupsi.¹³⁸

Bentuk mandate KPK yang besar bukan hanya diimplementasikan dalam fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sekaligus, namun juga fungsi koordinasi dan supervisi dalam konteks pemberantasan korupsi terhadap penegak hukum

¹³⁸ Fahri Hamzah, 2012, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, H. 85-86.

yang lain, yaitu kepolisian dan kejaksaan, realisasi fungsi ini tidak secara mudah dicerna dan dipahami.¹³⁹

Romli Atmasasmita terkait dengan kehadiran KPK mengatakan: tidak ada satu pun penegak hukum di dunia yang memiliki kewenangan sebesar KPK, yakni sebagai penyelidik, penyidik maupun penuntut umum sekaligus.” Namun demikian, keberadaan KPK tetap bersifat *ad hoc* yaitu sebagai solusi sementara. Jika nantinya kinerja kepolisian dan kejaksaan sudah mampu memenuhi harapan masyarakat atau Indonesia sudah terbebas dari korupsi, maka keberadaan KPK tidak lagi diperlukan

2. Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi

Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk Dewan Pengawas yang beranggotakan 5 (lima) orang memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 37B UU 19/2019 Dewan Pengawas bertugas:

- a. mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- b. memberikan izin atau tidak memberikan Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
- c. menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;
- d. menerima dan laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;

¹³⁹ *Ibid.*

- e. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;
- f. melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Ketentuan di atas menjadikan tugas Dewan Pengawas begitu besar di KPK. Dikarenakan menyentuh ke dalam teknis penanganan perkara, baik itu penyadapan, penyitaan, maupun penggeledahan sebagaimana di atur dalam Pasal 12B UU19/2019 bahwa Penyadapan dilaksanakan setelah mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas dan Pasal 47 UU19/2019 bahwa Dalam proses penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas.

Dewan Pengawas dalam menjalankan tugas membentuk organ pelaksana pengawas. diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2019 tentang Organ Pelaksana Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perpres 91/2019). Berdasarkan Pasal 37D Perpres 91/2019 syarat untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas sebagai berikut:

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

- I. tidak menjalankan profesinya selama menjadi anggota Dewan Pengawas; dan mengumumkan harta kekayaannya sebelum dan setelah menjabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketua dan anggota Dewan Pengawas diangkat dan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia. Dan juga membentuk panitia seleksi. Terdiri atas unsur Pemerintah Pusat dan unsur masyarakat. Rincian ketentuan mengenai pengangkatan Dewan Pengawas KPK diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pengangkatan Ketua dan Anggota Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PP 4/2020)

Dalam mengangkat ketua dan anggota Dewan Pengawas, presiden membentuk panitia seleksi. Panitia seleksi terdiri atas unsur pemerintah pusat dan unsur masyarakat. Keanggotaan panitia seleksi berjumlah sembilan orang yang terdiri atas:

- a. lima orang yang berasal dari unsur pemerintah pusat; dan
- b. empat orang yang berasal dari unsur masyarakat.

Susunan keanggotaan panitia seleksi terdiri atas:

- a. satu orang ketua merangkap anggota yang berasal dari unsur pemerintah pusat;
- b. satu orang wakil ketua merangkap anggota; dan
- c. tujuh orang anggota.

Panitia seleksi ditetapkan dengan Keputusan presiden. Panitia seleksi mempunyai tugas:

- a. mengumumkan penerimaan calon anggota Dewan Pengawas;

- b. melakukan pendaftaran calon anggota Dewan Pengawas;
- c. mengumumkan nama calon anggota Dewan Pengawas di laman resmi KPK untuk mendapatkan tanggapan masyarakat; dan
- d. menentukan nama calon anggota Dewan Pengawas sebanyak dua kali jumlah anggota Dewan Pengawas yang akan diangkat dan ditetapkan oleh presiden.

Tahapan seleksi anggota Dewan Pengawas terdiri atas:

- a. pengumuman penerimaan calon anggota Dewan Pengawas;
- b. pendaftaran calon anggota Dewan Pengawas;
- c. pemeriksaan persyaratan dan pengumuman nama calon anggota Dewan Pengawas; dan
- d. penentuan nama calon oleh panitia seleksi.

Pengumuman penerimaan calon anggota Dewan Pengawas dilaksanakan melalui media cetak, media elektronik, dan laman resmi KPK dalam jangka waktu 14 hari kerja secara terus menerus. Pendaftaran calon anggota Dewan Pengawas dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada panitia seleksi dengan melampirkan dokumen persyaratan berupa:

- a. surat lamaran bermeterai cukup;
- b. daftar riwayat hidup;
- c. pas foto berwarna terbaru ukuran 4x6 sebanyak tiga lembar;
- d. fotokopi kartu identitas dan NPWP;

- e. fotokopi ijazah S1 yang dilegalisasi oleh perguruan tinggi yang bersangkutan untuk lulusan dalam negeri atau instansi yang berwenang untuk lulusan luar negeri;
- f. surat keterangan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa yang bersangkutan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun;
- g. surat keterangan sehat jasmani dan rohani dari dokter pada rumah sakit pemerintah;
- h. laporan harta kekayaan; dan
- i. surat pernyataan di atas kertas bermeterai Rp6 ribu dan bertanggal, bahwa apabila terpilih menjadi anggota Dewan Pengawas, bersedia:
 - 1) tidak menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;
 - 2) melepaskan jabatan struktural atau jabatan lainnya;
 - 3) tidak menjalankan profesinya selama menjadi Dewan Pengawas; dan
 - 4) melaporkan harta kekayaan.

Pendaftaran dilakukan dalam jangka waktu 14 hari kerja secara terus menerus. Pemeriksaan persyaratan dan pengumuman nama calon anggota Dewan Pengawas dilakukan oleh panitia seleksi dengan

memeriksa dokumen persyaratan dan mengumumkan hasilnya pada laman resmi KPK dalam jangka waktu tujuh hari kerja terhitung sejak waktu pendaftaran berakhir untuk mendapat tanggapan masyarakat. Tanggapan masyarakat disampaikan kepada panitia seleksi paling lambat satu bulan terhitung sejak tanggal diumumkan.

Penentuan nama calon oleh panitia seleksi dilakukan melalui seleksi kompetensi, integritas, dan keteladanan terhadap calon anggota Dewan Pengawas setelah mendapat tanggapan dari masyarakat. Panitia seleksi menentukan nama calon anggota Dewan Pengawas yang lolos seleksi kompetensi, integritas, dan keteladanan sebanyak dua kali jumlah anggota Dewan Pengawas. Nama calon anggota Dewan Pengawas disampaikan oleh panitia seleksi kepada presiden.

Merujuk pada Pasal 37F Ketua dan anggota Dewan Pengawas berhenti atau diberhentikan, apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. beralih masa jabatannya;
- c. melakukan perbuatan tercela;
- d. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- e. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan/ atau
- f. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut.

Sebelum memangku jabatan, Ketua, dan anggota Dewan Pengawas wajib mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya di hadapan Presiden Republik Indonesia. Bunyi sumpah/janji sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) berlaku secara mutatis mutandis dengan bunyi sumpah/janji Ketua dan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi.

Ketua dan Anggota Dewan Pengawas diberikan Hak Keuangan dan Fasilitas Lainnya setiap bulan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2020 tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Lainnya Bagi Ketua Dan Anggota Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat Perpres 61/2020)

Pada Pasal 3 ayat (1) Ketua dan Anggota Dewan Pengawas diberikan Hak Keuangan yang meliputi Gaji Pokok, Tunjangan Jabatan, dan Tunjangan Kehormatan setiap bulan. Dengan Besaran Hak Keuangan: a. Gaji Pokok: 1. Ketua sebesar Rp5.040.000,00 (lima juta empat puluh ribu rupiah). 2. Anggota sebesar Rp4.620.000,00 (empat juta enam ratus dua puluh ribu rupiah). b. Tunjangan Jabatan: 1. Ketua sebesar Rp5.500.000,00 (lima juta lima ratus ribu rupiah). 2. Anggota sebesar Rp5.500.000,00 (lima juta lima ratus ribu rupiah). c. Tunjangan Kehormatan: 1. Ketua sebesar Rp2.396.000,00 (dua juta tiga ratus sembilan puluh enam ribu rupiah). 2. Anggota sebesar Rp2.314.000,00 (dua juta tiga ratus empat belas ribu rupiah).

Ketua dan Anggota Dewan Pengawas juga diberikan Tunjangan Keluarga dan Tunjangan Beras sesuai ketentuan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil. a. Tunjangan Perumahan: 1. Ketua sebesar Rp37.750.000,00 (tiga puluh tujuh juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

2. Anggota sebesar Rp34.900.000,00 (tiga puluh empat juta Sembilan ratus ribu rupiah). Tunjangan Transportasi: 1. Ketua sebesar Rp29.546.000,00 (dua puluh Sembilan juta lima ratus empat puluh enam ribu rupiah). 2. Anggota sebesar Rp27.330.000,00 (dua puluh tujuh juta tiga ratus tiga puluh ribu rupiah). c. Tunjangan Asuransi Kesehatan dan Jiwa: 1. Ketua sebesar Rp16.325.000,00 (enam belas juta tiga ratus dua puluh lima ribu rupiah). 2. Anggota sebesar Rp16.325.000,00 (enam belas juta tiga ratus dua puluh lima ribu rupiah). d. Tunjangan Hari Tua: 1. Ketua sebesar Rp8.063.500,00 (delapan juta enam puluh tiga ribu lima ratus rupiah). 2. Anggota sebesar Rp6.807.250,00 (enam juta delapan ratus tujuh ribu dua ratus lima puluh rupiah).

Pasal 7 Perpres 61/2020 Ketua dan/atau Anggota Dewan Pengawas yang menjadi tersangka suatu tindak pidana kejahatan, diberhentikan sementara dari jabatannya dan diberikan penghasilan sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari penghasilan

Pasal 10 Perpres 61/2020 Kepada Ketua dan Anggota Dewan Pengawas yang melakukan perjalanan dinas baik di dalam negeri maupun luar negeri diberikan Fasilitas Perjalanan Dinas. Pasal 12 Perpres 61/2020 Ketua dan Anggota Dewan Pengawas diberikan Jaminan Keamanan dan Bantuan Hukum. Pasal 13 Perpres 61/2020 Ketua dan Anggota Dewan Pengawas memperoleh Jaminan Keamanan terkait dengan pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Pasal 14 Perpres 61/2020 Bantuan Hukum diberikan kepada Ketua dan Anggota Dewan Pengawas yang menghadapi masalah hukum dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang atau perintah kedinasan. Bantuan Hukum diberikan dalam bentuk: a. Konsultasi hukum; b. Pendampingan pada setiap tingkat pemeriksaan; dan/atau c. Beracara di persidangan. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.

C. Landasan Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan diantara konsep-konsep tersebut.¹⁴⁰ Komponen utama pada kerangka pemikiran yang dikembangkan Gregor Polancic, adalah *Independent Variables* (variable bebas), *Dependent Variables* (variable terikat), *Levels* (indikator dari variable bebas yang akan diobservasi), *Measures* (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).¹⁴¹

1. Variabel bebas (*independent variable*). Dalam penelitian ini variabel bebas ada tiga yang dapat didefinisikan sebagai berikut:

a) Kedudukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi

Dalam hal ini yang menjadi indikator adalah Tugas Dewan

¹⁴⁰ Gregor Polancic, "Empirical Research Method Poster", 2007.

¹⁴¹ Gregor Polancic. *Ibid*

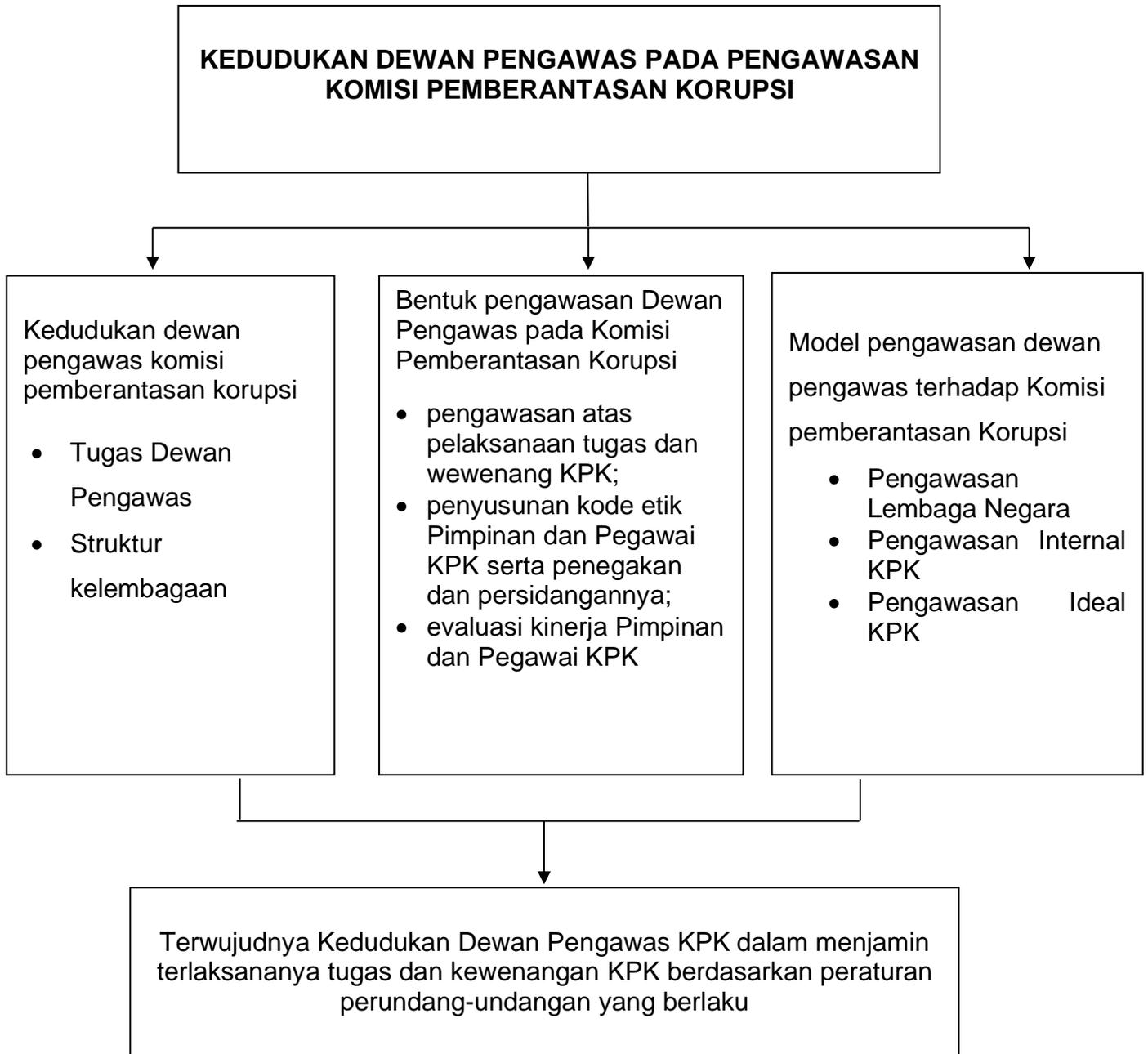
Pengawas Komisi pemberantasan Korupsi dan Struktur kelembagaan Komisi pemberantasan Korupsi.

b) Bentuk pengawasan Dewan Pengawas melakukan pengawasan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam hal ini yang menjadi indikator adalah pengawasan atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPK; penyusunan kode etik Pimpinan dan Pegawai KPK serta penegakan dan persidangannya; evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai KPK.

c) Model pengawasan dewan pengawas terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam hal ini menjadi indikator pengawasan lembaga negara, pengawasan internal KPK dan Pengawasan Ideal KPK

2. Sedangkan variable terikat (*dependent variables*) dalam penelitian ini adalah mewujudkan kedudukan dewan pengawas dalam menjamin terlaksananya tugas dan kewenangan KPK berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagan 3 Kerangka Pikir



D. Defenisi Operasional

1. Kedudukan adalah posisi Dewan pengawas pada kelembagaan KPK
2. Pengawasan adalah mekanisme kontrol dari Dewan pengawas kepada Komisi Pemberantasan Korupsi
3. Dewan Pengawas adalah Lembaga yang mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi
4. Komisi Pemberantasan Korupsi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. Tugas Dewan Pengawas adalah tugas yang dicantumkan dalam Pasal 37B UU 19/2019 dan Pasca Putusan MK 70/PUUXVII/ 2019
6. Struktur kelembagaan adalah struktur kelembagaan KPK dalam UU 19/2019
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPK adalah Tugas Dewas sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 37B UU 19/2019
8. Penyusunan kode etik kode etik Pimpinan dan Pegawai KPK serta penegakan dan persidangannya adalah Tugas Dewas sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 37B UU 19/2019
9. Evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai KPK adalah Tugas Dewas sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 37B UU 19/2019

10. Kewenangan Dewan pengawas adalah menghadirkan wewenang pada dewan pengawas selain dari tugas Dewan Pengawas
11. Pengawasan lembaga Negara adalah perbandingan model pengawasan lembaga negara yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi
12. Pengawasan internal KPK adalah pengawasan yang berada didalam kelembagaan KPK
13. Pengawasan ideal KPK adalah model Pengawasan KPK yang berada eksternal dan diberi kewenangan