

MEKANISME SELEKSI DEWAN PENGAWAS KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM PERSPEKTIF CITA HUKUM PANCASILA

Yokotani*, Ndaru Satrio*

ABSTRAK

Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Kedudukan Pancasila sebagai cita hukum mengandung konsekuensi bahwa tatanan norma dan norma-norma hukum harus bersumber dari nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai ideal yang terkandung dalam cita hukum tersebut kemudian diderivasi menjadi seperangkat asas-asas hukum umum yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia serta asas partisipasi publik dalam sistem penyelenggaraan negara. Asas-asas hukum di atas merupakan dasar sekaligus pedoman dalam membentuk norma-norma yang berlaku umum dan abstrak. Dalam konteks pembentukan norma-norma hukum yang bersifat abstrak-umum, asas-asas hukum harus dijadikan landasan dan atau pedoman. Dalam konteks Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas KPK ini, digunakan dua asas yang sudah diderivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila yaitu asas negara hukum material atau negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan dan asas pembatasan kekuasaan atau pembatasan kewenangan. Penulis berpandangan dengan adanya Presiden dan DPR dalam Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas KPK justru mengganggu sifat independen dari KPK tersebut, sehingga penulis mempunyai gagasan sebagai berikut: (1) pemerintah harus membuat panitia seleksi Dewan Pengawas KPK yang diangkat secara administratif oleh Presiden dan diberikan tugas yang independen dalam menentukan keputusan terkait ketua dan anggota Dewan Pengawas KPK, (2) penghapusan kewenangan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang ikut serta membentuk Dewan Pengawas KPK, (3) Pembaharuan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Kata kunci : Dewan Pengawas, Komisi Pemberantasan Korupsi, Pancasila

* Dosen Fakultas Hukum, Universitas Bangka Belitung

ABSTRACT

Pancasila as the legal ideal (*rechtsidee*) of the Indonesian nation. The position of the Pancasila as a legal ideal has the consequence that the order of norms and legal norms must originate from the values of the Pancasila. The ideal values contained in the ideals of law are then derived into a set of general legal principles namely the rule of law, the principle of democracy, the principle of protection of human rights and the principle of public participation in the state administration system. The legal principles above are the basis as well as guidelines in forming generally accepted and abstract norms. In the context of establishing general-abstract legal norms, legal principles must be used as a basis and / or guidelines. In the context of the Corruption Eradication Commission Supervisory Board Selection Mechanism, two principles that have been derived from the Pancasila Legal Aspect Value are the material law state or material law state or welfare state law principle and the principle of power limitation or authority debate. The author is of the view that the President and the Parliament in the Selection Mechanism of the Corruption Eradication Commission Supervisory Board are concerned with the independent nature of the Corruption Eradication Commission, so that the writer has the following ideas: (1) the government must establish a selection committee for the Corruption Eradication Commission Supervisory Board which is administratively appointed by the President and given an independent task in determining decisions related to the chair and members of the KPK Supervisory Board, (2) the abolition of the authority of the President and the Parliament as a state institution that participates in forming the Corruption Eradication Commission Supervisory Board, (3) The renewal of the selection mechanism of the Corruption Eradication Commission Supervisory Board must be stated in a statutory regulation.

Kata kunci : Board of Trustees, Corruption Eradication Commission, Pancasila

A. PENDAHULUAN

Perubahan sistem hukum Indonesia yang terjadi setelah amandemen UUD 1945 menimbulkan implikasi yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut dilakukan dengan cara pembentukan dan perubahan lembaga-lembaga negara. Hal ini dilakukan dengan maksud dan tujuan untuk menjalankan fungsi pengawasan dan keseimbangan dalam sistem pemerintahan sehingga dapat mencegah penyimpangan kekuasaan.

Salah satu lembaga negara yang muncul adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi Pemberantasan

Korupsi Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk meningkatkan daya dan hasil guna terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi. Pasal 1 ayat (3) UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menyebutkan memberikan pengertian bahwa:

“ Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan

pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini.”

Pengertian KPK di atas juga ditegaskan kembali di Pasal 3 UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK, yang menyebutkan bahwa:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Pembentukan KPK memang diharapkan lembaga negara ini mempunyai sifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pasal 5 UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menjelaskan terkait prinsip yang harus dipegang teguh oleh KPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pasal tersebut menyebutkan bahwa:

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi Pemberantasan Korupsi berasaskan pada:

- a. kepastian hukum;
- b. keterbukaan;
- c. akuntabilitas;
- d. kepentingan umum;
- e. proporsionalitas; dan

f. penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Lembaga yang dibuat dengan sifat independen ini dalam perjalanannya juga mengalami banyak perubahan, baik secara sustansi peraturannya maupun secara struktur kelembagaannya. Yang menjadi sorotan para akademisi dan penulis sendiri adalah terkait keberadaan Dewan Pengawas KPK yang muncul dan sebelumnya tidak ada. Terkait dengan Dewan Pengawas KPK ini Pasal 37 A UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menyebutkan bahwa:

- (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.

Tugas Dewan Pengawas KPK menurut penulis sangat strategis karena terdapat kegiatan-kegiatan vital atau penting yang harus mendapatkan ijin dari Dewan

Pengawas KPK. Tugas Dewan Pengawas KPK terdapat pada Pasal 37B ayat (1) UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK yang menyebutkan bahwa:

- (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
 - f. melakukan evaluasi kinerja pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara

berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK dalam UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menjadi komponen yang paling menyita perhatian penulis. Pasal 37E menyebutkan bahwa:

- (1) Ketua dan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A diangkat dan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.
- (2) Dalam mengangkat ketua dan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden Republik Indonesia membentuk panitia seleksi.
- (3) Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur Pemerintah Pusat dan unsur masyarakat.
- (4) Setelah terbentuk, panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengumumkan penerimaan calon.
- (5) Pendaftaran calon dilakukan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja secara terus menerus.
- (6) Panitia seleksi mengumumkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan terhadap

- nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4).
- (7) Tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan kepada panitia seleksi paling lambat 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diumumkan.
- (8) Panitia seleksi menentukan nama calon pimpinan yang akan disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia.
- (9) Dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya daftar nama calon dari panitia seleksi, Presiden Republik Indonesia menyampaikan nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (8) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dikonsultasikan.
- (10) Presiden Republik Indonesia menetapkan ketua dan anggota Dewan Pengawas dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (9) selesai dilaksanakan.
- (11) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan ketua dan anggota Dewan Pengawas diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- Ketentuan Pasal di atas menurut penulis justru dapat mengikis dari independensi lembaga negara yang sifat aslinya adalah independen. Bukan tanpa alasan penulis mengutarakan argumentsi ini. Ada beberapa lembaga bisa kita jadikan contoh, salah satunya adalah mekanisme seleksi hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi. Pembentukan hakim konstitusi yang diserahkan kepada tiga lembaga negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif sangat rawan terjadinya konflik kepentingan. Kita belum lupa dengan kasus yang menjerat Akil Mochtar yang tersangkut kasus suap.
- Uraian di atas sedikit menggambarkan kegelisahan penulis yang berusaha memberikan pandangannya mengenai mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK dengan menggunakan pisau analisis berupa asas-asas hukum yang telah diderivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila, tentunya dalam hal ini dicari asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan ini. Kemudian asas-asas hukum ini dijadikan sebagai patokan yang jelas bagi Undang-undang Dasar 1945, adalah asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan dan asas independensi yang telah diderivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas penulis ingin menyampaikan rumusan masalah, diantaranya adalah

1. Apakah mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK dalam UU No. X Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK mencerminkan Cita Hukum Pancasila?
2. Bagaimana implementasi mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang sesuai dengan Cita Hukum Pancasila?

A. PEMBAHASAN

1. Asas-Asas Hukum Sebagai Pokok Pendirian Dalam Cita Hukum Pancasila

Hotma P. Sibuea dalam artikelnya yang mengutip dari bukunya Moh. Koesnoe, Cita Hukum mempunyai unsur-unsur yang terkandung di dalamnya. Yang *pertama* adalah unsur *emosional idiil* yang batasan rasionalnya tidak begitu pasti. Unsur *emosional idiil* bersumber pada filsafat hidup yang dianut oleh orang atau suatu masyarakat yang menuntunnya meyakini tatanan nilai tertentu dan bukan tatanan nilai yang lain. Yang *kedua*, cita hukum juga mengandung unsur-unsur rasional yang memungkinkan disusun suatu pengertian hukum umum (*allgemein Rechtsbegriff*) sesuai dengan kandungan

rechtsidee yang bersangkutan. Unsur rasional dalam cita hukum (*rechtsidee*) bersumber dari akal-budi yang membuat seseorang atau sekelompok anggota masyarakat membuat keputusan untuk memilih dan meyakini nilai-nilai tertentu dan bukan nilai-nilai yang lain sesuai dengan masyarakatnya dan lingkungan alam fisik yang mengelilinginya. Kedua Cita Hukum tersebut juga terdapat dalam Pancasila.²

Cita Hukum Pancasila mempunyai peranan yang sangat vital, tidak hanya sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saja, akan tetapi juga berperan penting dalam pengembangan hukum di Indonesia. Konteks Pancasila sebagai Cita Hukum, Pancasila menuntut kesesuaian arah pikir serta tujuan yang akan dicapai dari setiap pembentukan peraturan perundang-undangan (hukum positif). Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan, fungsi Pancasila sebagai cita hukum adalah sebagai bintang pemandu terhadap segenap tatanan hukum yang terdapat di Indonesia. Fungsi yang dijalankan oleh Cita Hukum Pancasila dilaksanakan melalui dua sisi sekaligus yaitu *pertama*, menguji hukum positif yang berlaku dan

² Hotma P. Sibuea, *Landasan Atau Dasar Dan Arah Pengembangan Pengajaran Hukum Dan Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila (Suatu langkah Awal)*, (Jakarta). hlm.7.

yang *kedua*, mengarahkan hukum positif yang berlaku supaya hukum positif tersebut mengarah ke suatu tujuan.³

Bertitik tolak dari nilai-nilai yang dikandungnya, Cita Hukum Pancasila melakukan kedua fungsi tersebut di atas. Cita Hukum Pancasila tersebut menjadi penguji bagi setiap peraturan perundang-undangan yang ada termasuk UUD Republik Indonesia Tahun 1945. Karena sifatnya yang masih abstrak, nilai-nilai yang terkandung dalam Cita Hukum Pancasila tidak serta merta dapat memberikan pengarahan terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat. Agar nilai-nilai tersebut dapat memberikan arahan terhadap hukum positif terutama dalam hal ini adalah UUD Republik Indonesia Tahun 1945, maka harus melalui proses pengolahan terlebih dahulu. Hasil dari proses pengolahan tersebut kemudian kita dapatkan sesuatu yang lebih konkrit, yaitu prinsip-prinsip hukum atau asas-asas hukum.

Cita Hukum Pancasila yang sudah mengalami proses pengolahan, menderivasi (menurunkan) asas-asas dan prinsip-prinsip hukum yang dapat dijadikan pedoman yang lebih konkrit bagi pembuatan peraturan perundang-

undangan. Asas-asas ini akan senantiasa dipergunakan sebagai arah pikir dari tujuan yang hendak dicapai dari pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Pemahaman pembaharuan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang akan dibahas, tidak semua asas-asas yang diderivasi dari Cita Hukum Pancasila diperbincangkan. Penulis mempunyai pandangan, ada dua asas-asas hukum yang relevan yang akan diperbincangkan dan dapat dijadikan pedoman sekaligus pisau analisis terhadap problematika mekanisme seleksi hakim konstitusi ini. Kedua asas hukum tersebut yaitu (1) asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan, (2) dan asas pembatasan kekuasaan atau asas pembatasan kewenangan.

Sebagian orang mungkin berpendapat bahwa “untuk apa kita terlalu jauh membahas tentang asas-asas hukum”. Mengapa tidak kita lakukan kajian secara langsung terhadap norma atau aturan yang ada dan bagaimana pengaruh norma atau aturan tersebut? Pandangan dan pemikiran tersebut harus kita singkirkan, karena ini terkait dengan betapa pentingnya peranan asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pokok bahasan yang kita perbincangkan ada dua asas yang kita gunakan sebagai acuan seperti tersebut di atas. Sebenarnya

³ Tim Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Jakarta mengutip Abdul Hamid S. Attamimi. *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Dan Jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Perspektif Pancasila, Asas Hukum Hukum dan Politik Hukum Nasional*. (Jakarta). hlm. 7.

apa yang menjadi relevansi bahwa kedua asas, yaitu asas negara hukum material atau kesejahteraan dan asas pembatasan kekuasaan atau pembatasan kewenangan dijadikan tolak ukur sekaligus indikator dalam perbincangan tentang mekanisme seleksi Dewan Pengwas KPK ini. Perlu kita ketahui bersama bahwa keberadaan Dewan Pengawas KPK merupakan jabatan ketatanegaraan. Setiap jabatan yang ada pada suatu negara memang harus diuji terlebih dahulu. Jika jabatan tersebut sesuai dengan asas-asas hukum berbangsa dan bernegara yang relevan tersebut, maka dengan sendirinya keberadaan jabatan tersebut juga dapat diterima oleh masyarakat. Bagitu juga mekanisme seleksi terhadap Dewan Pengawas KPK. Dalam mekanisme seleksi terhadap Dewan Pengawas KPK diperlukan mekanisme yang mencerminkan asas-asas hukum yang sesuai dan relevan dengan Cita Hukum Pancasila. Pengujian tersebut juga tidak dapat dilakukan secara langsung karena sifat dari asas-asas hukum itu sendiri masih abstrak.

Kedua asas tersebut, yaitu asas negara hukum material atau negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan dan asas pembatasan kekuasaan atau pebatasan kewenangan belum dapat dijadikan pedoman dalam mekanisme seleksi hakim konstitusi karena masih abstrak, walaupun sudah

lebih konkrit. Asas-asas hukum tersebut harus diproses atau diolah lebih dahulu untuk dapat memahami makna hakiki dari asas-asas hukum tersebut supaya kemudian dapat dihasilkan gambaran pemahaman dan atau pengertian yang lebih jelas tentang asas-asas hukum tersebut. Pemahaman terhadap asas-asas hukum secara baik akan dapat menghasilkan seperangkat prinsip atau pokok pendirian yang lebih konkrit. Prinsip atau pokok pendirian itu kemudian dapat dipakai sebagai pedoman dalam merumuskan kebijakan pembaharuan hukum yang terkait dengan mekanisme seleksi hakim konstitusi.

Makna kedua asas hukum yang dikemukakan di atas harus dielaborasi lebih dahulu supaya dapat diungkap prinsip-prinsip hukum yang lebih konkrit yang terkandung dalam kedua asas hukum tersebut. Prinsip-prinsip hukum yang diturunkan (diderivasi) dari kedua asas hukum yang disebut di atas akan menghasilkan seperangkat pokok pendirian yang lebih konkrit yang dapat dijadikan sebagai pedoman (pegangan) dalam merumuskan kebijakan hukum berkenaan dengan pembaharuan hukum yang terkait dengan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK. Apabila kedua asas hukum yang dikemukakan di atas dielaborasi akan dapat diungkap makna-makna sebagai berikut :

a. Asas Negara Hukum Material atau Negara Hukum Kesejahteraan

Pemerintah pada dasarnya memang sangat memerlukan peraturan perundang-undangan untuk dijadikan sebagai pedoman dan landasan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Hal ini terkait dengan asas legalitas yang diperlukan pemerintah sebagai pedoman menjalankan kewenangannya. Akan tetapi sekarang ini, perkembangan masyarakat jauh lebih cepat dibandingkan dengan pembaharuan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Untuk memberikan solusi akan keberadaan hal tersebut, diperlukan adanya asas yang diderivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila yang relevan dan dapat dijadikan pedoman untuk menentukan sebuah arah kebijakan nasional. Apabila hal ini tidak dilakukan, pemerintah pasti akan kesulitan apabila ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang memang sudah tidak relevan di era sekarang ini, terus dijadikan pedoman dalam mengeluarkan kebijakan.

Pada dasarnya asas legalitas juga sangat penting karena dengan asas ini pemerintah mempunyai legitimasi untuk melakukan suatu tindakan, tentunya yang diamanatkan oleh

peraturan perundang-undangan. Hal ini juga untuk menjamin kepastian hukum dalam suatu negara.

Asas legalitas dan tujuan kepastian hukum tidak boleh dipertahankan secara kaku. Untuk era konsepsi negara modern sekarang ini tentunya tidak boleh dilakukan, karena akan mempersulit dari penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara itu sendiri. Apabila masih terus mempertahankan asas legalitas ini secara kaku, pemerintah akan kesulitan menyelesaikan permasalahan atau problematika yang pada dasarnya juga terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Ketika dihadapkan dengan hal seperti itu pemerintah tidak dapat berdiam diri dengan berpedoman bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Pemerintah harus mempunyai pandangan progresif bahwa setiap peraturan perundang-undangan mempunyai landasan filosofis dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Landasan filosofis dari peraturan perundang-undangan tersebut adalah asas yang telah diderivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila. Dalam hal ini asas yang dijadikan pedoman adalah asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan.

Asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk penyempurnaan dari asas negara hukum formal. Negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan lahir karena adanya perkembangan tugas-tugas pemerintah yang semakin kompleks dan luas. Hal ini juga disampaikan oleh Hotma P. Sibuea yang memberikan pendapat bahwa: “ Kelahiran negara hukum material didorong oleh perkembangan tugas-tugas pemerintah yang semakin kompleks dan luas, terutama dalam masalah sosial dan ekonomi. Negara hukum material bukan hanya berurusan dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat melaksanakan hak-hak politisnya sehingga hanya mengandung aspek yang tidak kompleks seperti negara hukum formal. ⁴

Dalam bukunya Hotma P. Sibuea yang berjudul *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakann Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* yang mengutip Azhary menggambarkan kompleksitas negara material, mengemukakan “...Negara kesejahteraan (*Vergonggingsstaat*), yaitu suatu negara yang selain sebagai

penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Mengutip pendapat Miriam Budiardjo yang dikutip oleh Hotma P. Sibuea yang memberikan pernyataan yang berbeda akan tetapi mempunyai maksud yang sama, bahwa: “Pada dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan yang menguasai ekonomi dan yang berusaha pemerkecil perbedaan sosial dan ekonomi terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi perbedaan yang tidak merata. Negara seperti ini dinamakan *Welfare Staate* (Negara Kesejahteraan) atau *social service staate* (Negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat).⁵

Asas negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan yang diderivasi dari cita hukum Pancasila mengandung makna bahwa dalam suatu organisasi yang bernama Negara Republik Indonesia kekuasaannya tunduk kepada hukum, akan tetapi

⁴ Hotma P. Sibuea mengutip Hadjon. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 37.

⁵ *Ibid.* hlm. 38.

dalam keadaan tertentu ketika situasi dan kondisi mengharuskan pemerintah bertindak demi menghindari kerugian yang lebih besar yang secara logis diperkirakan akan terjadi, pemerintah memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, meskipun harus menyimpang atau mengabaikan undang-undang. Makna tersebut menjelaskan, negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan mempunyai dasar filosofis dan tujuan yang jelas. Tujuan negara hukum material adalah memberikan kesejahteraan kepada segenap masyarakat (kesejahteraan umum).⁶

b. Asas Pembatasan Kekuasaan atau Pembatasan Kewenangan

Ajaran pemisahan kekuasaan (*separatioan of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai Negara. Kenyataan menunjukkan bahwa system pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktik politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut oleh sebuah negara. Penulis mempunyai pandangan

bahwa istilah pembatasan kekuasaan atau pembatasan kewenangan lebih cocok untuk digunakan dan lebih mencerminkan Cita Hukum Pancasila.

Pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif.⁷ Tugas kekuasaan legilatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif adalah bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum.

Bagir Manan memberikan pendapatnya berkenaan dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan oleh Bagir Manan pada dasarnya berintikan independensi masing-masing alat kelengkapan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif).⁸ Montesquieu berpendapat, setiap percampuran (di satu tangan), antara legislatif, eksekutif dan yudikatif (seluruh atau dua diantara tiga), dipastikan akan menimbulkan kekuasaan atau pemeritahan yang sewenang-wenang.⁹ Untuk mencegah

⁶ Tim Fakultas Hukum Universitas !7 Agustus Jakarta. *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Dan Jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Perspektif Pancasila, Asas Hukum Hukum dan Politik Hukum Nasional*. (Jakarta). hlm. 10.

⁷ Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2007), hlm. 64

⁸ *Ibid.* hlm. 65.

⁹ *Ibid.* hlm. 71.

kesewenang-wenangan, badan (alat kelengkapan organisasi negara harus dipisahkan satu sama lain. Yang satu independen terhadap yang lain.

Montesquieu mengemukakan bahwa ketiga kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak maka kebebasan akan terancam.

Asas pembatasan kekuasaan atau pembatasan kewenangan yang diderivasi dari cita hukum Pancasila mengandung makna bahwa dalam organisasi Negara Republik Indonesia, kekuasaan yang melekat kepada pihak yang di beri kewenangan untuk menyeleksi Dewan Pengawas KPK bukanlah kekuasaan yang bersifat absolut (mutlak). Dalam perspektif asas pembatasan kekuasaan atau asas pembatasan kewenangan tidak dikenal kekuasaan yang bersifat mutlak. Segenap kekuasaan harus dibatasi supaya tidak membuka peluang terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang karena kekuasaan yang sewenang-wenang pada akhirnya akan melanggar atau mengabaikan hak-hak rakyat. Padahal, rakyat itu sendiri adalah pemegang kekuasaan yang

tertinggi dalam negara Republik Indonesia.

2. Problematika Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas KPK Dalam UU No. X Tahun 2019 Tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK

Konsep negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan yang muncul merupakan imbas dari ketidakpuasan akan adanya konsep negara hukum formal. Konsep negara hukum formal dipandang tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat yang berkembang lebih cepat dari hukum positif itu sendiri. Konsep negara hukum formal tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat yang ada dikarenakan terlalu berpegang pada legalitas yang sempit (*wetmatig*) dan sangat mendasarkan pada undang-undang yang ada. Negara akan mendapatkan situasi yang sulit apabila mendasarkan pada penerapan legalitas yang kaku dan kepastian hukum semata serta tanpa memperhatikan tujuan awal dibentuknya adanya suatu perundang-undangan yaitu mencapai kesejahteraan rakyat dari suatu negara tersebut. Tujuan negara hukum material adalah memberikan

kesejahteraan kepada segenap masyarakat (kesejahteraan umum).¹⁰

Miriam Budiardjo juga menjelaskan tentang betapa kompleksnya negara hukum kesejahteraan itu, beliau menjelaskan bahwa “Negara kesejahteraan adalah (*Verzorgingstaat*) yaitu suatu negara yang selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya.¹¹ Walaupun penerapan negara hukum material lebih bersifat fleksibel tidak berarti peraturan perundang-undangan tidak diperhatikan. Hotma P. Sibuea berpendapat bahwa “ Negara hukum materiil disebut lebih fleksibel karena dalam negara hukum material pemerintah tidak terikat secara kaku kepada undang-undang berdasarkan asas legalitas.¹² Namun, tidak berarti pemerintah dapat melanggar atau mengabaikan undang-undang saja tanpa dasar atau alasan yang kuat. Selain itu, tidak berarti pula bahwa negara hukum material pemerintah

menjadi tidak perlu terikat kepada undang-undang. Keterikatan pemerintah terhadap undang-undang sifatnya relatif.

Pasal 37E UU No. X Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK menyebutkan bahwa:

1. Ketua dan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A diangkat dan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.
2. Dalam mengangkat ketua dan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden Republik Indonesia membentuk panitia seleksi.
3. Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur Pemerintah Pusat dan unsur masyarakat.
4. Setelah terbentuk, panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengumumkan penerimaan calon.
5. Pendaftaran calon dilakukan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja secara terus menerus.
6. Panitia seleksi mengumumkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan terhadap

¹⁰ Tim Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Jakarta. *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Dan Jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Perspektif Pancasila, Asas Hukum Hukum dan Politik Hukum Nasional*. (Jakarta). hlm. 10

¹¹ Hotma P. Sibuea, *Op. cit.* hlm. 38.

¹² *Ibid.* hlm. 38.

- nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4).
7. Tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan kepada panitia seleksi paling lambat 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diumumkan.
 8. Panitia seleksi menentukan nama calon pimpinan yang akan disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia.
 9. Dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya daftar nama calon dari panitia seleksi, Presiden Republik Indonesia menyampaikan nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (8) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dikonsultasikan.
 10. Presiden Republik Indonesia menetapkan ketua dan anggota Dewan Pengawas dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (9) selesai dilaksanakan.
 11. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan ketua dan

anggota Dewan Pengawas diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penulis berpandangan bahwa keberadaan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang turut membentuk pimpinan dan anggota Dewan Pengawas KPK sangat tidak tepat. Hal ini dikarenakan konflik kepentingan yang besar kemungkinan akan terjadi ketika dihubungkan dengan beberapa tugas dari KPK itu sendiri.

Pasal Pasal 12B UU No. X Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK menyebutkan bahwa:

- (1) Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), dilaksanakan setelah mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas.
- (2) Untuk mendapatkan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan permintaan secara tertulis dari Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- (3) Dewan Pengawas dapat memberikan izin tertulis terhadap permintaan

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak permintaan diajukan.

- (4) Dalam hal pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Penyadapan dilakukan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak izin tertulis diterima dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama.

Pertama, proses penyadapan yang selama ini dilakukan KPK didasarkan pada standar *lawful interception* yang dilakukan sesuai standar Eropa serta dipertanggungjawabkan melalui audit oleh pihak ketiga yang akan tergantikan dengan adanya permohonan izin kepada Dewan Pengawas. Dewan Pengawas yang dibentuk oleh DPR dari usulan Presiden berpotensi memiliki *conflict of interest* dalam melakukan kontrol sehingga berpotensi bocor. Padahal penyadapan mempunyai fungsi penting dalam melakukan operasi tangkap tangan serta fungsi

penegakan hukum lainnya. Kedua, proses penggeledahan yang selama ini dapat dilakukan melalui mekanisme izin pengadilan tergantikan oleh Dewan Pengawas. Ketiga, proses peyitaan yang telah diberikan kewenangan secara istimewa dengan tidak izin pengadilan dalam UU KPK diubah menjadi harus melalui izin Dewan Pengawas.

KPK sebagai institusi penegak hukum apabila tidak dapat menjamin independensinya maka akan sangat berbahaya, karena setiap tindakan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas KPK juga turut serta dalam menentukan kinerja dari KPK secara keseluruhan.

Penjelasan dari penulis di atas membuktikan bahwa keberadaan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang turut serta membentuk Dewan Pengawas KPK tidak tepat. Hal ini berarti keberadaan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang turut membentuk Dewan Pengawas KPK bertentangan dengan asas hukum yang mencerminkan Nilai Cita Hukum Pancasila yaitu asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan karena keberadaannya yang ikut membentuk Dewan Pengawas KPK dapat

menghambat Negara dalam mewujudkan tujuannya yaitu kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut lagi berkenaan dengan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK ini, apa yang telah disampaikan di atas juga bertentangan atau melanggar asas pembatasan kekuasaan atau asas pembatasan kewenangan. Hal ini menimbulkan banyak polemik dalam masyarakat. Keberadaan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK ini tidak seharusnya diserahkan kepada pihak-pihak yang pada dasarnya sangat memungkinkan terjadinya konflik kepentingan. Hal ini harus kita tanggap dengan serius karena menjadikan independensi dari lembaga KPK itu sendiri hilang. Kita perlu mengingat kembali ajaran pemisahan tiga kekuasaan yang banyak kalangan menganggap bahwa ajaran ini telah usang. Akan tetapi apabila kita pahami lagi, ajaran ini dapat menjadi pedoman yang dapat mengarahkan kita ke arah pola pikir yang sama untuk menyeragamkan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK ini. Gagasan Jhon Locke tentang pemisahan kekuasaan Negara ke dalam tiga aspek kekuasaan yakni kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la*

puissance executive) dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*).¹³

Ajaran pemisahan tiga kekuasaan ini dikenal dengan teori "*trias politica*". Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini diharapkan akan menjamin kebebasan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah, kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen dan kebebasan pelaksanaan undang-undang oleh lembaga peradilan. Apabila merujuk pada pendapat Montesquieu, "Kekuasaan perundang-undangan harus terletak pada badan perwakilan rakyat, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang pada raja, kekuasaan pengadilan ada pada para hakim yang sama sekali bebas dari kekuasaan pelaksanaan. Montesquieu mengemukakan lagi pendapatnya bahwa ketiga kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (*functie*) maupun alat pelengkapan (*orgaan*) yang melakukannya.

Keberadaan hal tersebut di atas membuktikan bahwa Presiden yang pada dasarnya merupakan lembaga negara yang termasuk dalam bidang eksekutif dan DPR yang merupakan lembaga di bidang

¹³ Ni'matul Huda. *Op. cit.* hlm. 69.

kekuasaan legislatif tidak mempunyai kewenangan terkait mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang terdapat dalam UU No. X Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Fungsi dan kewenangan Presiden dan DPR harus dikembalikan pada posisinya masing-masing, sehingga akan dapat meminimalisir terjadinya konflik kepentingan di antara lembaga negara dalam menjalankan kewenangannya masing-masing.

3. Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas KPK Yang Mencerminkan Nilai-Nilai Cita Hukum Pancasila

Berdasarkan problematika mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang ada, maka penulis berusaha memberikan pandangan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang mencerminkan asas-asas hukum yang merupakan derivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila.

Kepentingan untuk mencapai tujuan negara yang paling hakiki yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, mekanisme Dewan Pengawas KPK harus mendapatkan perhatian yang serius. Hal ini perlu dilakukan karena keberadaan KPK ini yang sangat vital. Sudah disebutkan

di awal makalah bahwa setiap langkah dan kinerja KPK dapat menentukan arah kebijakan sebuah negara. Karena sangat pentingnya lembaga ini maka perlu dibuatkan suatu mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK. Dalam hal ini adalah perlu dibuat sebuah Panitia Seleksi yang secara administratif memang diangkat oleh Presiden untuk melaksanakan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK. Panitia seleksi ini pun harus diberikan ruang untuk memilih ketua dan anggota Dewan Pengawas KPK tersebut. Adapun lembaga terkait seperti Presiden dan DPR hanya difungsikan sebagai lembaga yang melegitimasi keputusan dari panitia seleksi. Hal ini bertujuan agar panitia seleksi dapat bekerja secara independen sehingga hasil dari keputusan panitia seleksi tersebut diharapkan tidak mempunyai hubungan timbal balik antara Dewan Pengawas dengan lembaga yang terkait.

Argumentasi di atas menunjukn bahwa untuk menjaga sifat independensi dari KPK tetap terjaga, sehingga dalam melaksanakan tugasnya KPK dapat terlepas dari unsur kepentingan-kepentingan tertentu. Panitia seleksi ini juga harus terdiri dari beberapa unsur termasuk

rakyat di dalamnya, sehingga apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan dari rakyat itu sendiri dapat terwakili dalam panitia seleksi tersebut. Keberadaan hal ini mencerminkan asas negara hukum kesejahteraan yang mana tujuan akhir dari adanya mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK ini bermuara menuju kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan asas pembatasan kekuasaan atau asas pembatasan kewenangan yang harus dilakukan adalah penghapusan kewenangan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang ikut serta membentuk Dewan Pengawas KPK. Dengan adanya hal tersebut, baik langsung maupun tidak langsung telah mengembalikan Presiden dan DPR ke fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Muara terakhir dari berbagai pandangan yang telah penulis kemukakan yaitu adanya gagasan pembaharuan tentang mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK. Tentunya mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang mencerminkan asas-asas negara hukum material atau asas negara hukum kesejahteraan dan asas pembatasan kekuasaan atau asas pembatasan kewenangan yang merupakan derivasi dari Nilai Cita

Hukum Pancasila. Dari serangkaian mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang dilakukan oleh panitia seleksi diharapkan akan didapatkan Dewan Pengawas KPK yang mempunyai kompetensi, baik secara teknis akademik maupun moral.

B. PENUTUP

Mekanisme seleksi Dewan Pengawas yang berdasarkan UU No. X Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK tidak mencerminkan asas negara hukum kesejahteraan yang merupakan derivasi dari Nilai Cita Hukum Pancasila. Problematika yang *pertama* adalah keberadaan Presiden dan DPR yang justru menjadi penghambat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan dari penerapan asas negara hukum kesejahteraan. Problematika *kedua*, adanya lembaga Negara yang pada hakekatnya bukan merupakan lembaga yang berwenang mengajukan Dewan Pengawas KPK ini, sehingga melanggar asas pembatasan kewenangan.

Pembahasan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK yang mencerminkan asas negara hukum kesejahteraan, diperoleh gagasan bahwa: (1) pemerintah harus membuat panitia seleksi Dewan Pengawas KPK yang diangkat secara administratif oleh Presiden dan diberikan tugas yang independen dalam menentukan keputusan

terkait ketua dan anggota Dewan Pengawas KPK , (2) penghapusan kewenangan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang ikut serta membentuk Dewan Pengawas KPK , (3) Pembaharuan mekanisme seleksi Dewan Pengawas KPK harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

C. DAFTAR PUSTAKA

Hotma P. Sibuea, *Landasan Atau Dasar Dan Arah Pengembangan Pengajaran Hukum Dan Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila* (Suatu angkah Awal), (Jakarta)

Hotma P. Sibuea mengutip Hadjon. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. (Jakarta: Erlangga, 2010)

Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2007)

Tim Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Jakarta. *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Dan Jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Perspektif Pancasila, Asas Hukum Hukum dan Politik Hukum Nasional*. (Jakarta)