

# KONSTITUSI

## LIMITASI OTORITAS DEWAN PENGAWAS



MARI BELAJAR  
SEJARAH.....!!!!



# PUSAT SEJARAH KONSTITUSI

Lantai 5 dan 6 Gedung Mahkamah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat



# PENGANGKATAN PENYELIDIK KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI



WILMA SILALAH

*Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi*

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bukan berdasarkan atas kekuasaan semata-mata. Muhammad Kusnardi dan Bintang Saragih, menyatakan bahwa ‘negara hukum menentukan alat-alat perlengkapan yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan, yang mana ciri-ciri bagi suatu negara hukum adalah:

1. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atas kekuatan lain dan tidak memihak;
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.”

Oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan negara Indonesia sebagai negara hukum yang sesuai dengan tujuannya, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, negara harus berani menegakkan hukum terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh siapapun dan pihak manapun yang mengganggu ketentraman dan merugikan kepentingan orang lain maupun kepentingan negara. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan tersebut, baik merupakan pelanggaran pidana maupun pelanggaran perdata, apabila terbukti dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terhadap pelanggaran tindak pidana, termasuk dalam hal ini perbuatan tindak pidana korupsi, dibutuhkan proses penyelidikan dan penyidikan guna membantu membuat suatu perbuatan/perkara semakin terang. Penyelidikan merupakan tahap permulaan dalam proses penyidikan, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi penyidikan, karena

untuk melakukan suatu proses penyidikan guna menentukan tersangka atau bukan merupakan tersangka dalam suatu perbuatan tindak pidana harus dilakukan terlebih dahulu penyelidikan untuk menentukan apakah perbuatan tertentu merupakan perbuatan pidana atau tidak yang dilakukan penyidik dengan mengumpulkan bukti permulaan yang cukup. Selain itu, penyelidikan perlu dilaksanakan dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia, adanya persyaratan dan pembatasan yang ketat dalam penggunaan alat-alat pemaksa, ketatnya pengawasan serta adanya lembaga ganti kerugian dan rehabilitasi. Apabila dikaitkan dengan suatu peristiwa/perbuatan, bahwa tidak semua peristiwa/perbuatan yang diduga dan sudah terjadi dapat diduga sebagai suatu tindak pidana.

Sehingga, semakin jelas fungsi dilaksanakan suatu proses penyelidikan terlebih dahulu sebelum dilaksanakannya proses penyidikan. Dengan demikian, siapakah yang menduduki jabatan sebagai penyidik. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 KUHAP, ‘Penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan’. Sedangkan penyelidikan berdasarkan Pasal 1 angka 5 KUHAP adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Sementara berdasarkan ketentuan Pasal 4 KUHAP menyatakan bahwa ‘Penyelidik adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia’. Jadi yang dapat menjadi penyidik sebagaimana yang diatur dalam KUHAP hanya anggota kepolisian saja, berbeda halnya dengan penyidik, yang dapat menjadi penyidik bukan hanya anggota kepolisian saja tetapi pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Hal tersebut lah yang berusaha dikembangkan seiring dengan perkembangan kebutuhan pemenuhan rasa keadilan dan perkembangan sistem ketatanegaraan, sebagaimana yang

diatur dalam ketentuan norma Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 19/2019).

Berdasarkan ketentuan norma Pasal 5 ayat (1) KUHAP, penyidik mempunyai wewenang: (1) menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; (2) mencari keterangan dan barang bukti; (3) menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; (4) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab. Selain itu, atas perintah penyidik, penyidik dapat melakukan tindakan berupa: (1) penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeladahan, dan penahanan; (2) pemeriksaan dan penyitaan surat; (3) mengambil sidik jari dan memotret seorang; (4) membawa dan menghadapkan seorang kepada penyidik.

Dengan demikian, penyidik merupakan salah satu unsur penting dalam lembaga penyelenggaraan negara dalam proses penegakan keadilan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sehingga, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sangat diperlukan penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan lembaga yang menangani hal tersebut melalui jajarannya, yang dalam hal ini juga sangat dibutuhkan sinergitas dengan lembaga terkait, antara lain kepolisian, kejaksaan, KPK tanpa mengabaikan penghormatan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur untuk dapat sebagai penyidik KPK sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 adalah dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi. Ketentuan mengenai unsur untuk dapat diangkat sebagai penyidik KPK, telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XVII/2019, bertanggal 4 Mei 2021, terhadap kata "dapat" pada Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XVII/2019**

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XVII/2019, bertanggal 4 Mei 2021, para Pemohon adalah Ricki Martin Sidauruk (Pemohon I) dan Gregorianus Agung (Pemohon II), adalah perorangan warga negara Indonesia berstatus sebagai mahasiswa dan sekaligus sebagai generasi penerus bangsa yang mendambakan suatu saat negara Republik Indonesia akan terbebas dari wabah korupsi serta bercita-cita untuk menjadi bagian dari KPK, sebagai penyidik KPK setelah menyelesaikan pendidikan di jenjang S1, serta menjelaskan para Pemohon memiliki hak-hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan beranggapan bahwa hak tersebut potensial dirugikan oleh berlakunya norma Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019. Menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019, seolah-olah mendeterminasikan bahwa yang berkesempatan untuk menjadi penyidik KPK hanyalah orang yang berasal dari profesi/instansi-instansi pemerintah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019. Masih menurut para Pemohon, kata 'dapat' bukanlah sesuatu yang diharuskan ataupun diwajibkan, namun lebih cenderung bermakna "opsional". Akan tetapi, jika kata 'dapat' dipadukan dengan frasa 'berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi' yang jika dibaca keseluruhan menjadi "dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi", maka menjadi bermakna "opsional limitatif", artinya, "Penyidik KPK dapat (opsional) berasal dari..." namun terbatas pada kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi".

Dalam permohonannya, para Pemohon memohon kepada Mahkamah bahwa kata 'dapat' dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019, yang menyatakan:

#### **Pasal 43 ayat (1)**

*"Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi".*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dengan alasan: (1) seharusnya setiap warga negara diberi ruang yang bebas untuk mengambil bagian dalam usaha memperbaiki kehidupan bangsa, termasuk dalam upaya pemberantasan korupsi melalui tugas penyelidikan; (2) persyaratan untuk menjadi penyidik KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 43A ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d UU 19/2019, telah memberikan standarisasi yang proporsional yang dapat diperuntukkan bagi khayalak umum tanpa membatasi dengan profesi-profesi tertentu yang menurut para Pemohon sangat berbentuk diskriminatif. Namun, dengan adanya ketentuan Pasal 43A ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d UU 19/2019, maka ketentuan pasal yang dimohonkan oleh para Pemohon untuk diuji menjadi tidak relevan untuk diterapkan sepanjang dimaknai “Bahwa hanya profesi/instansi-instansi pemerintah sebagaimana disebutkan dalam pasal *a quo* itulah yang mempersyaratkan untuk menjadi seorang Penyidik KPK, sehingga hanya orang yang berasal dari profesi/instansi-instansi pemerintah tersebut yang oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dapat diangkat dan diberhentikan sebagai Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi”; (3) apakah kata ‘dapat’ dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 dapat bermuatan “Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, internal Komisi Pemberantasan Korupsi, dan/atau khalayak umum”.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah mengemukakan bahwa secara yuridis, tindak pidana korupsi menimbulkan ancaman terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat, melemahkan lembaga dan nilai-nilai demokrasi, merusak etika dan keadilan, serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum, sehingga perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Dengan demikian, tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*). Oleh karena itu, dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan ‘secara biasa’ tetapi dibutuhkan ‘cara-cara yang luar biasa’ (*extra ordinary*).

Menurut Mahkamah, penyidik dan penyidik dalam proses penegakan hukum memiliki peran sentral dan strategis, terlebih-lebih bagi KPK. Dalam upaya penguatan lembaga penegak hukum, lini penyelidikan dan penyidikan menjadi titik sentral untuk mendapat perhatian agar

diperkuat, baik sumber daya aparat penegak hukumnya maupun instrumen hukum pendukungnya. Demikian juga sebaliknya, upaya pelemahan sebuah lembaga penegak hukum, dalam hal ini KPK, yang paling mudah adalah dengan cara melemahkan lini penyelidikan. KPK sebagai lembaga penegak hukum tidak akan berjalan jika lini penyelidikan lumpuh akibat kekurangan sumber daya. Minimnya jumlah penyidik yang tidak sebanding dengan beban kerja yang harus diselesaikan akan menghambat kinerja KPK sebagai lembaga yang diharapkan dapat bekerja profesional secara optimal.

Ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 mengatur bahwa penyidik KPK dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah, dan/atau internal Komisi Pemberantasan Korupsi. Menurut Mahkamah, norma Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 memberikan pembatasan bahwa penyidik KPK hanya dapat berasal dari kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal KPK. Hal tersebut menegaskan bahwa penyidik KPK tidak dapat diisi dari lembaga/instansi di luar sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019. Oleh karena itu kata ‘dapat’ dalam ketentuan tersebut bukan ditujukan untuk subjek hukum di luar sebagaimana yang telah ditentukan dalam pasal *a quo*, akan tetapi merupakan bentuk pilihan bahwa penyidik KPK hanya dapat dibenarkan direkrut dari subjek hukum yang berasal dari lembaga/instansi sebagaimana secara limitatif telah ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 tersebut.

Keterkaitan norma Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019, yang menyatakan:

Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. berpendidikan paling rendah S1 (sarjana strata satu) atau yang setara;
  - b. mengikuti dan lulus pendidikan di bidang penyelidikan;
  - c. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan
  - d. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.
- dengan norma Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 adalah ketentuan Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019 merupakan syarat lanjutan untuk dapat diangkat menjadi penyidik KPK setelah terpenuhinya syarat utama, yaitu bahwa subjek hukum yang diusulkan menjadi penyidik KPK adalah berasal dari lembaga/instansi sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019. Dengan kata lain, bahwa untuk dapat

diangkat menjadi penyidik KPK haruslah terpenuhi syarat kumulatif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 dan sekaligus Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019. Dengan demikian, apa yang dikehendaki oleh para Pemohon dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019, penyidik KPK seolah-oleh dapat direkrut dari khalayak umum hanya sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019 tersebut adalah dalil yang tidak berdasar.

Pertimbangan terkait penyidik KPK secara limitatif dibatasi hanya berasal dari lembaga/instansi sebagaimana telah ditentukan pada Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019, hal tersebut tidak dapat dipisahkannya dengan ketentuan bahwa penyidik adalah merupakan jabatan yang melekat pada status kepegawaian yang bersangkutan. Oleh karena itu, pegawai yang akan diangkat menjadi penyidik harus terlebih dahulu berstatus sebagai pegawai pada salah satu lembaga/instansi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019. Dengan demikian, setelah yang bersangkutan menjadi pegawai salah satu dari lembaga/instansi tersebut baru dapat diangkat menjadi penyidik KPK sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019. Hal demikian menegaskan bahwa tidak terbuka ruang/kesempatan bagi pihak dari luar selain yang disebutkan di atas dapat menjadi penyidik KPK hanya sekedar karena memenuhi syarat sebagaimana ditentukan Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019, kecuali yang bersangkutan terlebih dahulu diterima sebagai pegawai pada salah satu lembaga/instansi tersebut di atas.

Sementara itu mengenai dalil para Pemohon yang mengaitkan dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 KUHAP yang menyatakan bahwa Penyidik hanya berasal dari pejabat polisi negara, menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 1 angka 4 KUHAP adalah norma yang mengatur tentang ketentuan yang bersifat umum sebagaimana sifat dari KUHAP yang berlaku secara *lex generalis derogat legi specialis*, sedangkan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 bersifat *lex specialis derogat legi generalis*. Di mana pemberlakuan UU 19/2019 adalah bersifat khusus yang di dalamnya terkandung adanya kewenangan yang diberikan secara khusus untuk lembaga KPK sebagai *extra ordinary organ*. Oleh karena itu, dalam konteks tersebut mengingat kewenangan KPK yang mempunyai peran sentral sebagai salah satu lembaga pemberantasan

tindak pidana korupsi diberikan kewenangan secara khusus berkenaan dengan perekrutan penyidik KPK yang dapat berasal baik dari dalam maupun luar kepolisian, tidak terbatas pada sebagaimana yang diberikan Pasal 1 angka 4 KUHAP.

Dengan demikian, menurut Mahkamah telah jelas bahwa penyidik KPK sebagaimana yang diatur dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 harus hanya berasal dari unsur kepolisian, kejaksaan, instansi pemerintah lainnya, dan/atau internal KPK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019, dan menurut Mahkamah, KPK memiliki kewenangan untuk mengangkat sendiri pegawainya untuk menjadi penyidik di samping pegawai dari lembaga/instansi lainnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 yang memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 43A ayat (1) UU 19/2019. Selain itu, terkait dengan keinginan para Pemohon agar ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 tersebut dapat mengakomodir khalayak umum tanpa ada pembatasan, hal tersebut tidak serta-merta menutup kesempatan khalayak umum termasuk para Pemohon untuk menjadi penyidik pada KPK. Sebab, keinginan para Pemohon untuk dapat menjadi penyidik pada KPK dapat saja terpenuhi sepanjang para Pemohon terlebih dahulu menjadi pegawai KPK dan hal tersebut sangat tergantung pada terpenuhi atau tidak syarat sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma Pasal 43 ayat (1) UU 19/2019 terhadap Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum. ■

“Hukum seyogianya menciptakan keadilan dan kepastian hukum tanpa diskriminasi, untuk itu berani berkata benar walaupun harus berjalan sendirian”.