

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perlu diketahui fakta sejarah membuktikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra-Amandemen terbilang sistem ketatanegaraan masih carut marut. Pola pembagian kekuasaan kala itu diterapkan tidak murni. Terbukti bahwa kedaulatan hanya berada di penguasa dan lembaga negara tersentral pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Reformasi tahun 1998 telah membawa perubahan yang mendasar tentunya terhadap perubahan ketatanegaraan di Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terus mengalami penyempurnaan lewat aspirasi politik untuk menciptakan *separation of power* dan sistem perimbangan kekuasaan (*check and balance*). Tidak adanya lagi Lembaga Tertinggi Negara ditubuh ketatanegaraan membuat kedudukan lembaga negara semua sederajat. Hal ini tidak lain dan tidak bukan untuk mencapai kedaulatan rakyat yang diamanatkan konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen menciptakan lembaga-lembaga negara hubungan fungsional yang horizontal bukan lagi struktural yang vertikal. Ketiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif saling mengontrol satu sama lain dan tidak ada lembaga negara yang “*superior*” apalagi menganut prinsip saling menjatuhkan. Adanya konsep ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan saling mengontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaran negara dapat dicegah dan ditanggulangi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen melahirkan hukum tata negara baru yang sekarang sudah ditindaklanjuti dan cukup jauh, seperti pengembangan kekuasaan kehakiman ke dalam Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi ditambah dengan sebuah lembaga *auxillary* yakni Komisi Yudisial; perubahan sistem perwakilan ke dalam DPR, DPD, dan MPR; perubahan sistem otonomi daerah; perubahan sistem pemilihan Presiden dan cara memberhentikannya di dalam masa jabatan dan sebagainya.¹

Dilihat dari segi kelembagaan negara, menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen keempat dalam struktur kelembagaan terdapat delapan (8) organ negara yang berkedudukan sederajat dan secara langsung menerima kewenangan konstitusional. Kedelapan organ tersebut adalah : (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga negara tersebut, terdapat pula beberapa lembaga negara atau institusi yang diatur kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia; (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (3) Pemerintah Daerah; (4) Partai Politik. Selain itu ada pula lembaga negara yang secara eksplisit tidak disebut namanya, tetapi fungsinya secara implisit terdapat dalam Undang-Undang Dasar

¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 29.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 namun kewenangannya akan diatur dengan undang-undang yaitu: Bank sentral yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan Komisi Pemilihan Umum dalam konstitusi hanya ditulis dengan huruf kecil. Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.² Oleh karena itu, kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionality entrusted power*) dan kewenangan negara berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*), bahkan dalam kenyataan ada pula organ atau lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari/atau berasal Keputusan Presiden belaka.³

Selama ini di beberapa negara termasuk Indonesia dianggap menerapkan konsep gagasan *trias politica* (montesquieu) yaitu pemisahan kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Namun pada kenyataannya tidak mutlak diterapkan karena persoalan yang semakin kompleks di era modern maka teori *trias politica* ini mengalami pergeseran paradigma pemerintahan dan perlu pembaharuan konsep kelembagaan negara. Penyempurnaan konstitusi dianggap telah mampu mengakomodir kepentingan di era modern dalam sistem kelembagaan negara Indonesia dan menjadi agenda utama dalam membenahan organisasi ataupun birokrasi hal ini dibuktikan adanya pembentukan komisi negara baru dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Lembaga negara yang baru dibentuk diawal

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Cetakan Ke-6, Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 159.

³ *Ibid.*, hlm.160.

reformasi salah satunya adalah KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). KPK sebagai lembaga negara yang bukan termasuk dalam ranah kekuasaan kehakiman. Namun diberikan tugas, fungsi dan kewenangan yang berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman. Penanganan masalah korupsi sangat serius ditangani pemerintah hal ini dibuktikan dengan adanya KPK, lembaga negara independen yang khusus menangani pemberantasan korupsi.

Meski dengan kontstitusi yang lebih baik dibandingkan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia pasca perubahan konstitusi tetap menghadapi krisis multidimensi, dan perjalanan terjal menuju negara yang demokratis. Tentu saja, keberadaan konstitusi memang bukan jaminan lahirnya negara demokratis. Bodganor secara tegas mengatakan, *Constitution are not , of course, confined to democratic states.*⁴ Dengan hadirnya konstitusi yang lebih baik pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bukanlah berarti tugas konstitusionalitas telah selesai. Banyak faktor yang masih bisa mengganjal. Salah satunya adalah praktik korupsi.

Praktik korupsi sudah seperti hal yang lumrah dan bahkan sudah menjadi jalan hidup (*way of live*) oleh para penguasa. Lahir dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, kiprah KPK sangat menonjol dalam memberantas korupsi di Indonesia. Banyak kasus-kasus yang sudah ditangani oleh lembaga ini seperti kasus E-KTP yang sangat merugikan negara dan yang terbaru adalah kasus dugaan penyuaipan 41 anggota DPRD Kota Malang yang berhasil diselidiki oleh KPK. Hal

⁴ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Buku Kompas, 2008, hlm.34.

semacam ini seharusnya mendapat apresiasi dan dukungan masyarakat maupun pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Kewenangan KPK yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK menimbulkan tafsir tersendiri di masyarakat khususnya kalangan politisi. Karena dianggap mengambil alih kewenangan atas lembaga-lembaga lainnya sehingga KPK mendapat julukan lembaga “*superbody*”. Tidak hanya disitu kemelut tentang KPK kembali dipersoalkan yaitu mengenai kedudukan KPK hingga DPR yang akan mengenakan hak angketnya ke KPK. Tentu kita tidak dapat memungkiri dibalik agenda DPR dalam melaksanakan hak pengawasan terhadap KPK ada suatu maksud tersendiri dibalik agenda tersebut. Mengingat kondisi perpolitikan Indonesia tidak dalam persaingan yang sehat. Sehingga perlu kewaspadaan adanya agenda pelemahan terhadap KPK termasuk nantinya menempatkan KPK bagian dari eksekutif. Yang menarik disini adalah dimana sebenarnya posisi atau kedudukan lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Merujuk Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal tersebutlah akhirnya menimbulkan perspektif lain dalam masyarakat.

Pada akhirnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menjatuhkan perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Yudhistira Rifky Darmawan, Tri Susilo, S.H, M.H. yang dalam putusan pokok permohonanya pada intinya adalah dalam

pandangan Mahkamah Konstitusi, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan diranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan merupakan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang. Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi yang memiliki wewenang menguji suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 memiliki peran yang sangat strategis dalam mengawal konstitusi. Disisi lain dalam beberapa putusannya dianggap tidak berpihak maupun kontroversial. Bahkan di kalangan penegak hukum telah muncul kecemasan bahwa Mahkamah Konstitusi telah menjadi *superbody* yang mengatasi lembaga-lembaga lain karena secara sepihak suka menafsirkan Undang-Undang Dasar 1945 tanpa dapat dipersoalkan mengingat putusannya yang bersifat final dan mengikat. Mahkamah Konstitusi dipandang sering mengambil perspektifnya sendiri, padahal ada perspektif lain yang juga argumentatif. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi itu kemudian tidak dapat dilihat kebenaran yang substantif sejalan

dengan isi atau politik hukum Undang-Undang Dasar melainkan hanya sejalan dengan pilihan perspektifnya sendiri. Padahal, setiap perspektif itu mempunyai logika-logikanya sendiri yang juga benar.⁵

Menilik dari putusan Mahkamah Kontitusi dalam putusan tersebut terdapat *dissenting opinion* di hakim Mahkamah Konstitusi. Empat hakim yang menyatakan *dissenting opinion* tersebut adalah Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra dan Suhartoyo. *Dissenting Opinion* sendiri adalah perbedaan pendapat hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan Pendapat atau *Dissenting Opinion* di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menunjukkan ketidakbulatan kesepakatan di hakim Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Legitimasi kedudukan KPK seharusnya tak serta merta dalam kekuasaan pemerintah (eksekutif) dalam beberapa teori kelembagaan negara semestinya KPK bukan dari ketiga bagian cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Konsep penempatan lembaga negara bisa mengacu pada lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*) maupun pada teori yang lain.

Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Untuk mencapai tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga utama (*main state's organ*), tetapi diperlukan lembaga-lembaga penunjang (*auxiliary state's organ*). Hal ini berarti *auxiliary state's bodies* merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan. Keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, lembaga negara pembantu dapat berupa bagian dari

⁵ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 100.

fungsi-fungsi kekuasaan negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) atau dibentuk di luar bagian fungsi kekuasaan negara tersebut. Kedua, sifat kekuasaan yang dapat dimiliki oleh lembaga pembantu 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-lembaga tersebut ada yang bersifat permanen dan tidak permanen (*ad hoc*). Keempat, sumber hukum pembentukannya dapat bersumber pada konstitusi atau undang-undang. Terdapat pula teori kelembagaan lain yang dipaparkan oleh Yves dan Andrew Knapp mengenai Komisi Negara Independen di Amerika Serikat yang dikenal dengan teori “*the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat)” yang apabila dikaitkan dengan KPK sangat cocok untuk diterapkan.⁶

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah penulis sampaikan di atas maka penulis tertarik membahas permasalahan tersebut dalam sebuah skripsi dengan judul “**Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Teori Kelembagaan Negara (Studi Kasus Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017)**”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Dasar Pertimbangan Hakim dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 ?
2. Bagaimana Kedudukan KPK Pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ?

⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 25.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 serta menganalisa dasar pertimbangan hakim dalam putusan tersebut..
2. Untuk mengetahui kedudukan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 serta menganalisis kelemahan dan kelebihan KPK pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi penyusun maupun pihak lainnya. Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap keilmuan hukum dalam rangka pengembangan konstruksi pemikiran ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Tata Negara.
 - b. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan maupun pengetahuan keilmuan hukum khususnya terkait masalah yang dikaji dalam penelitian ini.
 - c. Hasil penelitian ini dapat digunakan bahan acuan dalam penelitian-penelitian berikutnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi masyarakat mengenai kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam ketatanegaraan.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi ataupun bahan penelitian bagi para akademisi ataupun profesi hukum terkait kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam teori kelembagaan negara.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan informasi maupun pertimbangan bagi pemerintah maupun stakeholder yang terkait mengenai kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam teori kelembagaan negara.
- d. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat dan menjadi salah satu solusi pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 mengenai bagaimana kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam teori kelembagaan negara.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Konsep Pembentukan Lembaga Negara

1.5.1.1 Pengertian Lembaga Negara

Dalam suatu penyelenggaraan negara pasti mengenal adanya lembaga atau organ yang melaksanakan tata kelola urusan ketatanegaraan. Semua kendali urusan tersebut dipegang oleh organ atau lembaga yang berwenang untuk melaksanakan penyelenggaraan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan representasi keterwakilan rakyat dan dalam pelaksanaannya juga harus mencerminkan kepentingan rakyat. Agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan maka organ atau lembaga negara tersebut diatur dalam sebuah sistem ketatanegaraan. Apabila suatu negara tidak memiliki organ atau lembaga negara maka negara tersebut tidak sesuai

fungsinya. Dalam negara hukum lembaga atau organ negara telah diatur secara tegas dan jelas dalam sebuah konstitusi agar penyelenggaraan negara bisa secara efektif dan efisien dapat berlangsung secara baik.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state-organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined of by the legal order*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁷ Lembaga negara seringkali juga menggunakan istilah organ negara karena merupakan bagian negara yang menjalankan fungsi atau kewenangan. Sebagaimana salah satu definisi lembaga negara di bawah ini.⁸

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pegawai rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm.94.

⁸ Ayunita Khelda dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016, hlm. 103-104.

Ketentuan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama sekali tidak mengatur ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara” sehingga banyak ahli hukum tata negara di Indonesia yang melakukan penafsiran sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen adalah berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹ Setelah melakukan penelusuran atas analisis dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa keputusannya., Firmansyah Arifin, dkk, menyimpulkan penafsiran yuridis atas lembaga negara sebagai berikut.¹⁰

- “Lembaga Negara” (huruf capital pada L dan N) harus dibedakan dengan “lembaga negara”(huruf kecil pada l dan n) karena pada kedua penyebutan itu memiliki status dan konsekuensi yang berbeda.

⁹ Sirajudin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Pers, 2015, hlm. 177-178.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 178.

- Penyebutan “lembaga negara” (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara, yakni APBN dan lembaga tersebut merupakan lembaga independen dan bebas dari kekuasaan manapun.
- Komisi negara independen bertujuan untuk menjalankan *checks and balances* untuk kepentingan publik.
- Setiap “lembaga negara” tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif, dan yustisi berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah fungsinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.¹¹

Pembentukan lembaga negara selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya termuat antara lain fungsi

¹¹ Jimly I, *Op.cit.*, hlm. 95-96.

setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam hal ini, paling populer dan banyak diadopsi berbagai negara adalah konsep trias politika. Doktrin yang pertama kali dikemukakan John Locke dan Montesquie ini membagi kekuasaan negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mengadili pelanggaran atas undang-undang.¹² Perlu diketahui juga adalah dalam era sekarang muncul lembaga-lembaga baru yang dipandang sesuai dalam menangani berbagai permasalahan yang kompleks. Dalam beberapa literatur banyak teori-teori yang menyebutkan lembaga negara atau komisi negara independen. Seperti doktrin *main state organ* (organ utama negara), *auxiliary organ state* (organ penunjang negara) dan muncul juga doktrin kekuasaan cabang keempat. Munculnya doktrin-doktrin baru tidak bisa dipungkiri bahwa negara juga harus menyesuaikan kondisi untuk penyelenggaraan negara.

1.5.1.2 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Penyelenggaraan negara perlu adanya pembatasan tiap-tiap kekuasaan yang telah diberi wewenang oleh konstitusi. Hal ini dimungkinkan agar tiap-tiap lembaga atau organ negara yang melaksanakan penyelenggaraan negara agar tidak saling terjadi

¹² Sirajudin dan Winardi, *Op. Cit.*, hlm. 175.

penyalahgunaan wewenang ataupun kekuasaan. Selain itu perlu adanya pemberian kekuasaan yang jelas kepada lembaga atau organ negara yang saling memiliki hubungan keterkaitan fungsional antar lembaga atau organ negara. Beberapa negara telah mengenal dan menerapkan doktrin klasik *trias politica* sebagai acuan dalam mengatur sistem ketatanegaraan. Sistem pembagaian kekuasaan ini dimungkinkan untuk menghilangkan sentralistik kelembagaan negara.

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang., seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Oleh karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *check and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dalam membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Maka dari itu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.¹³

¹³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 129.

Ajaran *trias politica* pada mulanya berasal dari bahasa Yunani “Politik Tiga Serangkai”, kekuasaan sistem pemerintahan tidak hanya pada satu tangan saja melainkan harus dibagi ketiga cabang kekuasaan,

Sebagaimana diketahui, gagasan mengenal ajaran klasik *trias politica*, untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh John Locke lewat teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) dan kemudian dielaborasi oleh Montesquie lewat teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Termasuk Indonesia memakai doktrin klasik ini dalam mengatur sistem ketatanegaraan. Lazimnya sebagai negara hukum (*rechtstaat*) juga mengenal adanya pembagian kekuasaan negara. Menurut ciri-cirinya yang *pertama*, adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang tertulis untuk mengatur hubungan penguasa dan rakyatnya. *Kedua*, pembagian kekuasaan negara, *Ketiga*, kebebasan atau hak-hak rakyat yang diakui dan dilindungi.

Menurut John Locke berpendapat bahwa untuk menghindari terjadinya tindakan sewenang-wenang, maka negara perlu dibagi kedalam tiga cabang kekuasaan yaitu:

1. Kekuasaan Eksekutif, sebagai pelaku pelaksanaan undang-undang (termasuk yudikatif).
2. Kekuasaan Legislatif, sebagai pelaku pembuat peraturan perundang-undangan.
3. Kekuasaan Federatif, sebagai pelaku yang menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain.

Dalam perkembangannya, teori klasik pembagian kekuasaan (*division of power*) ala John Locke ini mengalami penyempurnaan yang cukup signifikan. Doktrin pembagian kekuasaan (*division of power*) oleh Baron de Montesquie, digeser menjadi teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Lewat bukunya yang terkenal, "L'Esprit de Lois (*The Spirit of the Law*)", Baron de Montesquie meronstruksi pemikiran John Locke. Ia mengatakan bahwa untuk mencegah terjadinya absolutisme dan penyalahgunaan kekuasaan, maka kekuasaan negara idealnya dipisahkan secara tegas ke dalam tiga cabang kekuasaan yang berbeda. Adapun ketiga cabang kekuasaan itu terdiri dari:

1. Kekuasaan legislatif yakni kekuasaan yang membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan yang menjalankan undang-undang;
3. Kekuasaan yudikatif yakni kekuasaan untuk mengadili atas pelaksanaan undang-undang.¹⁴

Titik tekan doktrin Montesquieu dalam teorinya, lebih di arahkan kepada keinginan untuk menegaskan bahwa pola pemisahan kekuasaan antar ketiga cabang kekuasaan itu sebaiknya ditegaskan secara absolute. Maurice Duverger berpendapat bahwa sistem pemisahan kekuasaan negara sebagaimana diutarakan Baron de

¹⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Bandung: Nusa Media, 2017, hlm, 152-153.

Montesquieu tersebut, pada prinsipnya diterapkan dengan beberapa cara yakni:

1. Pemisahan secara keras atau kaku sehingga setiap organ hanya menjalankan fungsi yang diserahkan kepadanya sambil menjaga dengan seksama kemerdekaan masing-masing organ dalam hubungannya satu sama lain.
2. Pemisahan secara tidak kaku yang merupakan bentuk kolaborasi atau kerja sama antar kekuasaan. Setiap organ negara memiliki instrument dan sarana untuk bertindak di samping yang lain, sehingga terjadi hubungan respirokal antar kekuasaan tersebut.¹⁵

Kendati mempunyai irisan pemikiran yang kurang lebih sama dengan Montesquieu, Arthur Marshal, maupun Ivor Jennings, namun Giovanni Sartori justru tidak sepenuhnya sependapat jika doktrin “*trias politica*” model Montesquieu itu, diterapkan secara kaku dan absolute dalam praktek ketatanegaraan mpdern. Ia setuju jika kekuasaan negara haruslah di bagi-bagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan namun harus bertumpu pada prinsip “*checks and balances*”, agar tidak rawan di salahgunakan. Secara fungsional, kekuasaan dalam pandangannya, ditempatkan ke dalam tiga cabang utama yakni:

Pertama, fungsi membuat undang-undang (*rule making function-legislative*); **kedua**, fungsi pelaksana undang-undang

¹⁵ *Ibid*, hlm. 154-155.

(*rule application-executive*); dan **ketiga**, fungsi mengadili para pelanggar undang-undang (*rule adjudication-judicative*).¹⁶

Disamping itu, ditegaskan pula ikhwal kompetensi lembaga sesuai dengan wilayah kekuasaan masing-masing, penting pula diterapkan mekanisme atau fungsi pengawasan (*controlling*) secara berimbang satu sama lain diantara ketiga cabang kekuasaan tersebut dengan tetap bertumpu kepada prinsip “*checks and balances*”. Istilah yang lain, “*checks and balances*” adalah “*instrument of government which limit, restrain and allow for the control of the exercise of political power*” ini, berperan sebagai alat pengendali atau instrument pengontrol kekuasaan agar tidak terjadi tirani.¹⁷ Dalam konstelasi politik Indonesia sistem perimbangan kekuasaan baru diperkenalkan semenjak amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Muncul beberapa aspirasi politik untuk memakai *check and balances* dalam kelembagaan Indonesia. Karena sebelum era reformasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 muncul kelemahan-kelemahan terutama dalam pemberian wewenang kepada eksekutif, begitupun terhadap penyematan Lembaga Tertinggi Negara kepada MPR.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki presiden menjadi dimiliki oleh DPR

¹⁶ *Ibid*, hlm. 157.

¹⁷ *Ibid*

berdasarkan hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan presiden, namun fungsi presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan dibawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸

1.5.2 Pembentukan Lembaga Negara

1.5.2.1 Lembaga-Lembaga Negara Dalam Konstitusi

Berdasarkan “Teori Norma Sumber Legitimasi”, yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie, alat-alat perlengkapan negara di kelompokkan menurut bentuk norma hukum yang menjadi sumber-sumber atau pemberi kewenangan kepada lembaga terkait. Di tingkat pusat pengelompokkan lembaga negara terbagi atas.¹⁹

Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan keputusan presiden. Lembaga Negara pada tingkat konstitusi ini misalnya DPR,

¹⁸ Jimly II, *Op. Cit.*, hlm.109.

¹⁹ Sirajuddin dan Winardi, *Op. Cit.*, hlm. 175.

DPD, Presiden, BPK, MA, dan MK. Kewenangan lembaga-lembaga ini diatur dalam konstitusi, dan dirinci lagi dalam undang-undang, meskipun pengangkatan para aggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi.

Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Lembaga tingkat kedua ini adalah lembaga yang memiliki sumber kewenangannya berdasarkan undang-undang. Proses pemberian kewenangan pada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga melibatkan DPR dan Presiden. Sebagai misal, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPK, KPI, PPATK dan sebagainya, dibentuk berdasarkan undang-undang, karena itu dapat diubah atau dibubarkan kecuali mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau keputusan presiden, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden. Lembaga-lembaga ini memiliki sumber kewenangan yang murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden (*presidential policy*).

Artinya, pembentukan, perubahan ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam peraturan presiden yang bersifat *regelling*, dan pengangkatannya dilakukan dengan keputusan presiden yang bersifat *besichking*.

Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri, atau keputusan pejabat di bawah menteri. Pada tingkatan terendah ini, lembaga terkait dibentuk atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik, berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan di bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Menteri dapat saja membentuk badan, dewan, lembaga, atau panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat pribadi.

Jika dikemukakan bahwa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat tidak kurang dari 28 subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam konstitusi. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Secara tekstual, dibawah ini dapat dikemukakan organ-organ yang dimaksud yaitu sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Presiden,
- 3) Wakil Presiden,

- 4) Menteri dan Kementerian Negara,
- 5) Dewan Pertimbangan Presiden,
- 6) Duta,
- 7) Konsul,
- 8) Pemerintahan Daerah Provinsi,
- 9) Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah,
- 10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi,
- 11) Pemerintahan Daerah Kabupaten,
- 12) Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten,
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten,
- 14) Pemerintahan Daerah Kota,
- 15) Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota,
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota,
- 17) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
- 18) Dewan Perwakilan Daerah (DPD),
- 19) Komisi Penyelenggaran Pemilu,
- 20) Bank Sentral,
- 21) Badan Pemeriksa Keuangan,
- 22) Mahkamah Agung,
- 23) Mahkamah Konstitusi,
- 24) Komisi Yudisial,
- 25) Tentara Nasional Indonesia (TNI),
- 26) Kepolisian Negara Republik Indonesia,

27) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa,

28) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman.

Dari 28 organ atau subyek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaannya dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Organ yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya 23 organ atau 24 subyek jabatan. Sedangkan empat organ lainnya, yaitu (i) Bank Sentral, (ii) Duta, (iii) Konsul, (iv) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidak ditentukan dengan tegas kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁰ Dapat dilihat bahwa adanya lembaga negara dalam konstitusi sejatinya mempunyai peran penting dalam menjalankan negara. setiap lembaga-lembaga negara yang telah diatur sedemikian rupa memiliki fungsi masing-masing dengan mengedepankan prinsip *checks and balances*. Hal ini sejalan dengan pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ* yang pada intinya setiap alat kelengkapan negara yang menjalankan fungsi yang diberikan oleh tatanan hukum maka disebut organ.

²⁰ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 154-157.

1.5.2.2 Komisi Negara Independen

Perkembangan masyarakat begitupun juga permasalahan yang ada dalam suatu negara yang semakin kompleks mengakibatkan negara harus fleksibel untuk menjawab sistem ketatanegaraan sesuai perkembangan zaman. Munculnya berbagai macam komisi atau lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan adalah bentuk untuk menjawab kompleksitas permasalahan dalam negara. Doktrin lama adanya ketiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam sistem ketatanegaraan tidak lagi mutlak diterapkan. Independensi pada komisi atau lembaga negara baru sangat diperlukan untuk menjauhkan dari penyalahgunaan kekuasaan dan menjamin keberlangsungan demokrasi.

Komisi Negara Independen adalah organ negara (*state organ*) yang diidealkan independen dan karena diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya. Pada kesempatan lain Jimly Asshidiqqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi campuran antara “fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman”, yang biasanya terpisah, namun dilakukan bersamaan oleh suatu komisi negara. komisi negara demikian karenanya adalah *self regulatory agencies*. Menurut bahasa Funk dan Seamon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”,

“*executive power*”, dan “*quasi judicial*”.²¹ Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

1. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government arm's length agency*;
2. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
3. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organization*;
4. Tipe keempat, organ *sebagai user-organisation*,
5. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
6. Tipe keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*.²²

Di antaranya, ada pula lembaga-lembaga yang hanya bersifat *ad hoc* atau tidak permanen. Badan atau lembaga-lembaga yang hanya bersifat *ad hoc*, betapapun menurut John Alder, tetap dapat disebut memiliki alasan pembenaran konstitusional sendiri (*constitutional justification*). Menurutny.²³

“*Ad hoc bodies can equally be used as a method of dispersing power or as a method concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability. The extent of government control can be manipulated according to the particular circumstances.*”

Berdasarkan tipe dan fungsi administrasinya, komisi negara independen dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu (1) badan pengatur dan pengawasan, (2) badan pengawas pelayanan publik, (3) badan yang terlibat dalam *productive activities*. Yang berfungsi

²¹ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 265-266.

²² Jimly I, *Op. Cit.*, hlm. 89.

²³ *Ibid*, hlm. 90.

mengatur dan mengawasi hanya ada pada level nasional atau pemerintahan federal saja, sehingga sebagaimana di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.²⁴ Sedangkan pendapat Asimov, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori:²⁵

1. Komisi negara independen

Yaitu organ negara yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.

2. Komisi negara biasa

Yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.

Ketika suatu komisi negara dibawah kekuasaan eksekutif maka akan tergantung kepada *political will* penguasa. Kinerja juga akan terganggu karena ketidakindependenan suatu komisi negara. Dari perkembangan pelaksanaan di banyak negara tidak dipungkiri bahwa tidak hanya mengandalkan doktrin ketiga cabang kekuasaan yang ada sebelumnya namun di beberapa negara modern seperti Inggris, Italia, Jerman maupun Amerika Serikat tidak luput dari adanya lembaga atau komisi yang independen. Banyaknya corak, ragam atau variasi bentuk organ di negara seperti Amerika sendiri memiliki lembaga-lembaga

²⁴ Denny Indrayana, *Op.Cit.*, hlm. 268.

²⁵ Ayunita. Khelda dan Abd. Rais Asman, *Op. Cit.*, hlm. 116.

negara baru yang biasanya disebut *auxiliary organ state* atau *auxiliary institution* yang menjalankan fungsi campuran. Lahirnya reformasi di Indonesia telah membawa perubahan pada kelembagaan negara Indonesia yaitu munculnya Komisi Negara Independen (*independent regulatory agencies*). Hadirnya Komisi Negara Independen ini ditandai dengan munculnya banyak Undang-Undang yang mengatur komisi negara baru.

Berdasarkan catatan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) hingga saat ini di Indonesia paling tidak terdapat sepuluh kelembagaan yang perintah pembentukannya berikut kewenangannya berdasarkan undang-undang yakni: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Perlindungan Anak Nasional (Komnas Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers dan Dewan Pendidikan. Jumlah ini tentu saja bersifat sementara karena ada kemungkinan akan terus bertambah di masa mendatang. Sedangkan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangan yang diberikan oleh Keputusan Presiden setidaknya berjumlah sepuluh lembaga, yaitu: Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Anti Terhadap Kekerasan Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional (DMN), Dewan Ekonomi

Nasional (DEN), Dewan Pengembangan Usaha Nasional (DPUN), Dewan Riset Nasional (DRN), Dewan Pembinaan Industri Strategis (DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), dan lembaga non-departemen lainnya.²⁶ Namun demikian, sebagai pengamat menilai bahwa perkembangan komisi-komisi negara tersebut tidak dilandasi dengan sebuah cetak biru yang yang jelas. Dalam hal ini, Denny Indrayana menengarai ketidakjelasan komisi negara di Indonesia terutama dikarenakan ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Komisi negara kebanyakan lahir sebagai kebijakan reaktif-responsif, bukanlah preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.²⁷

1.5.3 Auxiliary State Organ Dalam Sistem Ketatanegaraan

Secara harfiah lembaga *auxiliary* diartikan sebagai lembaga *supporting* atau *subordinary*. Apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yang berarti organ negara penunjang. Dalam beberapa literatur para pakar dan sarjana hukum tata negara istilah yang umum digunakan adalah “lembaga negara independen”. Lembaga seperti ini di Indonesia ada beberapa yang dalam lingkungan eksekutif atau disebut Lembaga Non-Departemen. Namun ada pula lembaga yang tidak berada dibawah departemen tetapi berfungsi membantu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif bahkan mempunyai fungsi campuran. Secara yuridis lahirnya lembaga-lembaga

²⁶ Sirajudin dan Winardi, *Op. Cit.*, hlm. 182.

²⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 8.

pendukung ini memang tidak disebutkan dalam konstitusi melainkan dalam Undang-Undang bahkan melalui Peraturan Pemerintah, Perpres atau Kepres.

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai “*auxiliary state bodies*”. Menurutnya, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. *Auxiliary state organ* dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni eksekutif, legislatif, 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.²⁸ Salah satu sifat organ negara penunjang (*auxiliary state's organ*) yakni independen, yang sering disebut dengan istilah Komisi Negara Independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Pengertian dasar independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang

²⁸ Muchlis Hamdi, *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “*Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26-29 Juni 2017, hlm. 1; dikutip dari Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, DPR RI, 2014, hlm. 6.

secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa.²⁹

Banyak negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organ* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi administratif, regulatif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.³⁰ Sebagian para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah eksekutif. Akan tetapi, ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government* seperti yang dikemukakan Yves and Andrew Knapp yaitu:³¹

“Regulatory and monitoring bodies are a new type autonomous administration which has been most widely developed in the United States (which is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the

²⁹ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, 2014, hlm.6.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 339.

³¹ Yves Many and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, 1998, hlm. 281; dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, hlm. 340.

government). It take the form of what are generally known as independent regulatory commissions.”

Adanya lembaga yang bersifat mandiri dan independen bebas dari pengaruh manapun yang secara umum disebabkan ketidakmampuan lembaga negara utama (*main state organ*) menyelesaikan persoalan yang ada selain itu ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga negara utama dalam menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara bantu yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut:³²

1. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang mengakar dan sulit diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk dibawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada dalam melaksanakan tugas-tugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik persoalan internal maupun persoalan eksternal.
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut *state auxiliary institutions/organs/agencies* maupun *institutional watchdog* (lembaga

³² Arifin, Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, hlm. 59-60.

pengawas), yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada merupakan bagian dari sistem yang harus diperbaiki.

5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi.

1.5.4 Teori “*The Fourth Branch Of Governmet*” Dalam Sistem Ketatanegaraan

Permasalahan dan kebutuhan pelayanan publik yang semakin kompleks dalam mewujudkan *good governance* melahirkan perkembangan praktek ketatanegaraan terutama lahirnya lembaga baru dalam mendukung fungsi lembaga negara pokok yang sudah ada sebelumnya. Hal seperti ini tidak dapat dipungkiri karena lahir atas tuntutan aspirasi dari masyarakat. Hampir semua negara mengadakan pembaharuan dalam sektor birokrasi dan administrasi publik sebab “*bureaucracy has become absolute*”.³³ Keberadaan lembaga ini tidak berada dalam cabang eksekutif, legislatif, maupun cabang kekuasaan kehakiman. Kedudukan mereka sebagai lembaga bantu adalah mendukung adanya lembaga pokok, bahkan tidak jarang lembaga tersebut menjalankan fungsi campuran. Oleh karena itu ada yang bersifat independen bahkan bersifat semi atau *quasi* independen. Terhadap kekuasaan ini sering disebut kekuasaan keempat, beberapa ahli menyebutnya sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch Of Government*.

³³ Jimly IV, *Op. Cit.*, hlm. 4.

Menurut Crince le Roy, terdapat kekuasaan lainnya disamping ketiga cabang kekuasaan negara menurut teori Montesquieu. Akan tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Bahkan ada ahli yang mengatakan kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat. Menurut Crince le Roy, apabila kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat maka harus diusahakan kekuasaan tersebut mendapatkan alamat.³⁴

Dewasa ini menunjukkan hubungan lembaga kedudukannya adalah sederajat bahkan saling mengendalikan dengan prinsip *check and balance*. Perkembangan cabang kekuasaan baru ini ditanggapi serius oleh beberapa negara termasuk di Amerika Serikat yang lebih dikenal *The Fourth Branch Government* yang termasuk ke dalam *Independent Agencies*. Apabila menilik konstitusi dari Amerika Serikat kekuasaan eksekutif diserahkan kepada Presiden, kekuasaan legislatif diserahkan pada kongres dan kekuasaan judicial diserahkan ke satu Mahkamah Agung. Ada banyak lembaga administratif yang berbeda di Amerika Serikat. Umumnya lembaga administratif dapat diklasifikasikan dalam empat kategori ada lembaga eksekutif yang disebutkan dalam konstitusi, yang melekat pada petugas kabinet yang mengendalikan mereka. Kedua, ada sub lembaga yang ada di dalam departemen ini. Ketiga, ada juga lembaga yang terpisah dari eksekutif

³⁴ Crince le roy, 1981, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, hlm. 21.

tetapi tetap eksekutif. Terakhir, ada lembaga yang ditunjuk independen oleh kongres dan mereka juga disebut sebagai badan pengatur.³⁵

Menurut Saskia Lavrijssen dalam papernya *“An analysis of the constitutional position of the US independent agencies”* terdapat perbedaan penting antara lembaga independen dengan lembaga eksekutif *“an important difference between independent and executive agencies is related to the president restricted power to remove officials of the independent agency. Unlike the official of executive agencies, who are subject to dismissal at the will of the president can remove the officer independent agencies only “for cause”.* According to some authors the *“for cause clause” ensures that a president will not be able to discipline an officials for purely political reason, or for no reason at all.*³⁶ Pertumbuhan luar biasa dari badan-badan administratif dengan kekuasaan yang luas pada abad-20 menimbulkan banyak masalah kebijakan dan koordinasi dalam pemerintahan. Perkembangan ini mendorong Brownlow menyatakan bahwa badan-badan tersebut adalah *“the fourth branch government”* bertindak dan tidak bertanggung jawab kepada presiden.³⁷ Oleh sebabnya lembaga-lembaga independen mempunyai peranan penting untuk menciptakan *good governance* dengan mendorong *checks and balance* dari kekuasaan lainnya terutama tindakan dari ketiga cabang kekuasaan yang ada.

³⁵ Saskia Lavrijssen, *An Analysis of the constitutional position of the US independent Agencies*, TILEC Discussion Paper, Tilburg University, DP 2004-001, hlm. 4.

³⁶ *Ibid*,

³⁷ *Ibid*, hlm 2-3

Perkembangan cabang kekuasaan baru atau cabang kekuasaan keempat di sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal adanya komisi-komisi independen sebagai respon yang patut akan adanya kebutuhan yang semakin kompleks. Lembaga independen merupakan harapan masyarakat disamping komponen infrastruktur politik untuk menambal fungsi lembaga yang ada sehingga lembaga independen dapat terlibat dalam sistem birokrasi. Menurut Jimly Asshidiqie sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*) atau *quasi independent*.³⁸ Menurut beberapa ahli yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.

1.5.5 Tinjauan Umum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

1.5.5.1 Pengertian Korupsi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) korupsi ialah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Sedangkan

³⁸ Jimly IV, *Op.Cit.*, hlm.20.

dalam Website Webster Dictionary Korupsi adalah *dishonest or illegal behavior especially by powerful people (such as government officials or police officers), inducement to wrong by improper or unlawful means (such as bribery) , a departure from the original or from what is pure or correct, decay, decomposition.*³⁹ Definisi lain dari korupsi yang paling banyak diacu, termasuk oleh World Bank dan UNDP, adalah “*the abuse of public office for private gain*”. Pengertian yang lebih luas, korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau privat yang merugikan publik dengan cara-cara bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Definisi lain merupakan konsensus yang banyak diacu oleh pakar di bidang antikorupsi. Walau demikian, definisi ini belum sempurna meski cukup membantu dalam membatasi pembicaraan tentang korupsi. Beberapa kelemahan definisi tersebut di antaranya bias yang cenderung memojokkan sektor publik, serta definisi yang tidak mencakup tindakan korupsi oleh privat meskipun sama-sama merugikan publik.⁴⁰

Arti kata harfiah dari kata itu ialah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan, dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah. Korupsi terjadi jika tiga hal terpenuhi, yaitu (1) Seseorang memiliki

³⁹ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>, di akses pada tanggal 13 September 2018

⁴⁰ Wijayanto dan Ridwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 6.

kekuasaan termasuk untuk menentukan kebijakan publik dan melakukan administrasi kebijakan tersebut, (2) Adanya *economics rents*, yaitu manfaat ekonomi yang ada sebagai akibat kebijakan publik tersebut, (3) Sistem yang ada membuka peluang terjadinya pelanggaran oleh pejabat publik yang bersangkutan. Apabila satu dari tiga parameter ini tidak terpenuhi tindakan yang terjadi tidak bisa dikategorikan sebagai tindakan korupsi.⁴¹ Transparansi Internasional mempunyai arti yang lebih fleksibel yaitu “penyalahgunaan kepercayaan orang lain, untuk kepentingan pribadi”.

Sedangkan dalam pengertian yuridis dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.⁴² Penggolongan dalam ketentuan yuridis juga telah ditentukan paling tidak terdapat 29 tindakan yang dapat dikatakan korupsi. Terdapat

⁴¹ *Ibid*, hlm. 6-7.

⁴² Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1).

ratusan, bahkan ribuan jenis tindakan yang bisa kita kategorikan sebagai korupsi. Tindakan-tindakan tersebut dapat kita kelompokkan dalam dua kategori besar, yaitu *grand corruption* atau korupsi besar dan *petty corruption* atau korupsi kecil. Tidak ada landasan teori yang pasti sebagai dasar penggolongan tersebut, tetapi prinsip yang dapat dijadikan acuan besar adalah besaran dana, modus operandi, serta level pejabat publik yang terlibat di dalamnya.⁴³ Itulah beberapa pengertian baik dari segi teoritis maupun normatif dalam pemberantasan korupsi.

1.5.5.2 Sejarah Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Di Indonesia

Bergulirnya pemerintahan Presiden Soeharto membawa angin segar untuk melanggengkan kekuasaan dan penyelewengan kekuasaan. Masa-masa dimana pada Era-Soeharto menjamurnya praktek KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) dalam sistem pemerintahan. Menurut Bung Hatta pada masanya telah mengungkapkan bahwa Korupsi telah membudidaya di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia mendapat reputasi yang buruk sebagai negara dengan praktek KKN yang besar. Sebelum jauh Transparansi Internasional menyampaikan bahwa Indonesia adalah salah satu negara terkorup pada tahun 1998. Perilaku korupsi pada fase ini bukan tentang moral elit pada elit politiknya tetapi sudah menjadi jalan hidup (*way of life*). Bahkan masyarakat melabeli sebagai fakta sejarah (*historical fact*).

⁴³ Wijanto dan Ridwan Zachrie, *Op.Cit.*, hlm. 17.

Korupsi sudah sebagai “budaya” pada masyarakat Indonesia menjadikan sebuah “*cultural determinism*”. Hal semacam itu telah dianggap melemahkan semangat pengetasan korupsi di Indonesia. Pada awal pasca kemerdekaan sebetulnya sudah ada gagasan penganan korupsi. Tahun 1971, tugas memerangi korupsi ditegaskan dalam instruksi presiden dan Komisi Empat Kopkamtib, dengan melakukan inspeksi mendadak ke departemen-departemen yang terindikasi korupsi dan menangkap basah pelaku koruptor. Namun bergulirnya periode Presiden Soeharto penanganan korupsi menjadi anti klimaks, bagaimana tidak pemimpinnya sendiri telah melakukan pelanggaran itu.

Pada tahun 1998, yaitu ketika pemerintahan rezim Orde Baru berakhir, MPR mengeluarkan Ketetapan Nomor XI/MPR/1996 tentang pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, yang menjadi inspirasi lahirnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih danj bebas KKN. Sejalan dengan itu, di bentuklah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang diketuai Jusuf Syakir dengan 3 orang wakil ketua dan 31 anggota. Tujuan lembaga ini adalah memeriksa kekayaan pejabat negara. Tidak lama kemudian dibentuk lagi sautu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Undnag-Undang Nomor 27 Tahun 1999 yang diketuai oleh Andi Andoyo Soetjipto dengan 25 orang anggota yang direkrut dari unsur kepolisian, kejaksaan, dan aktivis kemasyarakatan. Tujuan lembaga ini adalah

mengungkap kasus-kasus korupsi yang selama ini sulit ditangani oleh Kejaksaan Agung. Kemudian pada Desember 2003, terbentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.⁴⁴ Maraknya kasus korupsi jelas tidak bisa dipandang sebelah mata. Banyak faktor melatarbelakangi korupsi diberbagai sektor baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif baik faktor internal dalam birokrasi maupun faktor eksternal.

Dalam perjalanan sejarah maraknya kasus korupsi menjadi penyebab dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi. Disisi lain terdapat faktor yang juga mendukung munculnya Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu rusaknya penataan dan penegakan hukum pada kejaksaan dan kepolisian yang dianggap tidak mampu mengatasi problema penanganan korupsi. Dan preseden kegagalan lembaga-lembaga sebelum Komisi Pemberantasan Korupsi yang tidak independen.

Suasana kebutuhan itu tampak dari risalah pembentukan undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Salah satu usul yang paling menarik adalah apa yang disampaikan oleh Firman Jaya Daeli (F-PDIP) yang mengingatkan bahwa berbicara soal KPK adalah berbicara tentang pelembagaan yang luar biasa kuat untuk melakukan pemberantasan korupsi yang disesuaikan dengan Tap MPR XI/1998. Oleh karenanya, ia mengusulkan untuk lebih berbicara atau

⁴⁴ Wijayanto dan Ridwan Zachrie, *Op. Cit.*, hlm. 672-673.

menganalisis dari sisi tema sentral perlunya *extra ordinary action* untuk pemberantasan korupsi yang sudah masuk kategori *extra ordinary crime*.⁴⁵ Merujuk beberapa putusan Mahkamah Konstitusi juga mencoba menganalisis penguatan kelembagaan yang dimiliki KPK. Secara yuridis alasan terbentuknya KPK dapat ditemukan dalam penjelasan umum undang-undang KPK.

Kehadiran KPK dibalik semangat untuk memberantas korupsi bahwa di lapangan terbukti korupsi semakin marak tidak malah berkurang seperti gunung es yang tak pernah ada habisnya. Dalam survey terbaru yang dilakukan Transparency International, Indonesia menempati peringkat 96 (dari 180 negara di dunia) pada Indeks Persepsi Korupsi 2017. Skor yang diperoleh Indonesia dalam daftar indeks tersebut 37, masih sama seperti skor yang didapat pada tahun sebelumnya.⁴⁶ Hal tersebut menunjukkan betapa tidak jeranya pelaku korupsi baik ditingkat eksekuti, legislatif dan yudikatif. Maka perlu konsep pemberantasan korupsi yang ideal dan dukungan dari masyarakat Indonesia sendiri.

1.5.5.3 Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan implementasi dari lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Di bentuk berda-

⁴⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 84.

⁴⁶ <http://www.kpk.go.id/berita/berita-kpk/229-indeks-persepsi-korupsi-2017-skor-indonesia-di-angka-37> di akses pada tanggal 12 September 2018

sarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagai lembaga negara yang melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:⁴⁷

- 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.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas koordinasi, KPK memiliki wewenang:

- a. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 6.

- 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.

Sesuai namanya dan beberapa pedoman pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang menindak siapapun yang dipersangkakan melakukan tipikor. Secara tegas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan, KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tunduk pada hukum yang berlaku. Jadi, inti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah membentuk organ baru negara yang dinamai KPK guna menjalankan ketentuan undang-undang yang ada, baik undang-undang materiil maupun formilnya. Dengan demikian, menindak pelaku-pelaku tipikor tidak boleh diartikan bahwa undang-undang itu berlaku surut. Praktik PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) dan kepolisian telah menjalankan wewenang dan hal atas itu tidak dianggap pelanggaran asas retroaktif.⁴⁸

⁴⁸ Tri Agung Siswanto dan Irwan Suhanda, *Jangan Bunuh KPK Perlawanan Terhadap Usaha Pemberantasan Korupsi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2009, hlm. 155.

1.5.6 Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi

1.5.6.1 Tugas dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Sesuai tugas dan wewenangnya Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban. Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Ditegaskan lagi dalam ayat (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Untuk menjalankan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol saling imbang dalam praktik penyelenggaraan negara. keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam

proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.⁴⁹ Dalam penjelasan Undang-Undang disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara perkara ketatanegaraan atau konstitusional dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu keberadaan Mahkamah Konstitusi ini dimaksudkan sebagai koreksi atas pengalaman ketatanegaraan yang disebabkan oleh tafsir ganda konstitusi.

1.5.6.2 Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, kedudukan Mahkamah Konstitusi ialah bagian dari cabang kekuasaan yudikatif yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Mahkamah Kontitusi sesuai tugas dan wewenang yang diberikan untuk menegakkan keadilan dalam lingkup kewenangannya.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 217.

Sebagai salah satu lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara yang lain yang telah diatur dalam konstitusi. Sesuai kewenangan yang dimiliki setidaknya Mahkamah Konstitusi memiliki 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutional*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitutional*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's humans rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).

Mekanisme peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsikan ke dalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa Undang-Undang Dasar sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan Undang-Undang Dasar atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 217.

1.5.6.3 Isi dan Kekuatan Putusan Mahkamah Konstitusi

Seperti halnya suatu peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman memiliki putusan dalam menyelesaikan sengketa. Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki karakteristik dan keistimewaan dibanding dengan peradilan lain. Karena batu uji yang dipakai dalam penyelesaian sengketa adalah konstitusi itu sendiri. Sama seperti halnya dengan peradilan yang lain Putusan harus berdasarkan alat bukti yang sekurang-kurangnya 2 alat bukti yang di periksa dalam persidangan dan keyakinan hakim. Mahkamah Konstitusi memberi putusan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Setiap putusan Mahkamah Konstitusi harus memuat:⁵¹

- a. Kepala putusan berbunyi; “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
- b. Identitas pihak, dalam hal ini terutama adalah identitas para pemohon dan termohon (jika dalam perkara yang dimaksud terdapat para pihak termohon), baik *principal* maupun kuasa hukum;
- c. Ringkasan permohonan;
- d. Pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
- e. Pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;

⁵¹ *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan peratama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 56.

- f. amar putusan; dan
- g. hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.

Bagian “ringkasan permohonan” dan “pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan” dalam praktek putusan Mahkamah Konstitusi dimuat pada “Duduk Perkara”. Pada bagian ini memuat ringkasan seluruh proses persidangan yang terjadi, mulai dari ringkasan permohonan, alat bukti yang diajukan, keterangan pihak terkait, keterangan saksi pemohon, keterangan saksi pemohon, keterangan ahli pemohon, keterangan saksi termohon/pihak terkait, keterangan ahli termohon/pihak terkait, serta keterangan ahli Mahkamah Konstitusi (jika ada). Pada bagian pertimbangan hukum terdiri dari dua bagian, yaitu tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dan legal standing pemohon, serta tentang pokok-pokok perkara. Pada bagian pertama, Mahkamah Konstitusi akan mempertimbangkan apakah permohonan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus. Jika merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, pertanyaan selanjutnya yang dipertimbangkan adalah apakah pemohon memiliki legal standing mengajukan permohonan dimaksud.⁵²

Pada bagian pertimbangan hukum atas pokok perkara, ditentukan isu hukum yang harus dipertimbangkan dan dijawab yang menentukan amar putusan. Berbagai isu hukum tersebut diberikan

⁵² *Ibid*, hlm. 56.

pertimbangan satu-persatu, bahkan terhadap keterangan saksi dan ahli juga dijawab oleh majelis hakim, baik menyetujui maupun menolak keterangan itu. Di akhir pertimbangan, di cantumkan kesimpulan (konklusi) dan dilanjutkan dengan amar putusan.⁵³ Putusan mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan sidang pleno terbuka untuk umum. Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai final. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi adalah peradilan pertama dan terakhir dalam menyelesaikan sengketa dan tidak dapat dilakukan upaya hukum.

1.5.6.4 Perbedaan Pendapat Hakim

Dalam pengambilan putusan di Mahkamah Konstitusi terdapat ciri khas tersendiri untuk memutus sengketa apakah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau tidak. Putusan diambil dalam rapat permuyawaratan hakim (RPH). Dalam putusan setiap hakim wajib memberikan pertimbangan atau pendapat tertulis mengenai permohonan yang diajukan. Putusan harus diupayakan semaksimal mungkin diambil dengan musyawarah untuk mufakat. Apabila bila tidak dapat dicapai mufakat, musyawarah ditunda sampai berdasarkan suara terbanyak. Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun

⁵³ *Ibid*,

2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa sidang permusyawaratan pengambilan putusan tidak ada suara abstain.

Pendapat berbeda dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu (1) *dissenting opinion*; dan (2) *concurrent opinion* atau *consenting opinion*. *Dissenting Opinion* adalah pendapat berbeda dari sisi substansi yang mempengaruhi perbedaan amar putusan. Sedangkan *concurrent opinion* adalah pendapat berbeda yang tidak mempengaruhi amar putusan. Perbedaan dalam *concurrent opinion* adalah perbedaan pertimbangan hukum yang mendasari amar putusan yang sama. Amar yang tidak selalu harus ditempatkan secara terpisah dari hakim yang memperkuat amar putusan.

Adanya *dissenting opinion* tidak mempengaruhi kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang diambil secara mutlak oleh 9 hakim konstitusi tanpa perbedaan pendapat memiliki kekuatan yang sama, tidak kurang dan tidak boleh, dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang diambil dengan suara terbanyak dengan komposisi 5 berbanding 4.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penulisan hukum ini menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan studi penulisan dokumen baik itu kajian terhadap norma dan asas yang ada di dalam tersebut. Metode penelitian

hukum ini mengkaji hukum normatif yaitu difokuskan pada teori kelembagaan negara atau organ negara penunjang yang dikaitkan dengan kedudukan yang ideal Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan maupun referensi lainnya. Penelitian hukum ini pada dasarnya adalah studi kepustakaan dengan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitiannya.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Penulis ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan. Sedangkan pendekatan lain yang digunakan adalah argumentasi hakim dalam putusan (*case approach*) dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

1.6.3 Metode Perolehan Data

a. Data Primer

Data primer penulis sejauh ini belum melakukan pengumpulan data primer, tetapi dimasa mendatang tentunya penulis akan mencoba untuk melakukan pengumpulan data primer dengan cara wawancara terhadap sumber yang kredibel mengenai tema ini, misalnya stakeholder yang terkait dengan judul ini yaitu dari pihak Mahkamah Konstitusi, Pakar Hukum Tata Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan narasumber lain.

b. Data Sekunder

Data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya melainkan melalui penelusuran kepustakaan dari :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berasal dari aturan hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan maupun teori para ahli hukum. Dalam penulisan hukum ini meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi serta peraturan-peraturan terkait.
2. Bahan hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari berbagai kepustakaan seperti buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, makalah, baik dalam seminar maupun internet yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum Tersier yaitu data yang diambil dari Kamus, Ensiklopedia, dan surat kabar, dan sebagainya. Untuk membantu menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder dalam penelitian hukum ini.

1.6.4 Metode Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁵⁴

1.6.5 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan mengikuti uraian peneliti ini maka dalam sistematika penulisan ini disusun menurut uraian sebagai berikut:

Bab pertama, menjelaskan tentang latar belakang dilakukan penelitian ini. Kemudian dirumuskan permasalahannya berdasarkan penjelasan tersebut. Selanjutnya tujuan penelitian dan manfaat penelitian sebagai harapan yang ingin dicapai. Kajian pustaka yang menjelaskan tentang landasan dari penulisan penelitian. Kemudian metode penelitian yang termasuk salah satu syarat dari penelitian, yang mengemukakan tentang jenis penelitian, cara pengumpulan data, cara menganalisis data, sistematika penulisan dan jadwal penelitian. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif.

⁵⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kedelapan, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 107.

Bab kedua, menjelaskan dasar pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang terbagi kedalam dua sub bab. Sub bab pertama membahas tentang dasar pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan sub bab kedua membahas analisa dasar pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017.

Bab ketiga, membahas tentang kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang terbagi kedalam dua sub bab. Sub bab pertama membahas tentang analisa kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, sub bab kedua membahas tentang analisa kelebihan dan kelemahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam cabang kekuasaan eksekutif.

Bab keempat, merupakan bagian akhir penulisan dari hasil penelitian yang kemudian akan menjelaskan secara garis besar atau kesimpulan akhir mengenai pokok-pokok permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya oleh peneliti. Dan serta mengemukakan saran dan pendapat dari penelitian yang telah ditulis. Bab akhir ini merupakan bab penutup dari permasalahan yang dibahas peneliti.

1.6.6 Waktu Penelitian

Waktu penelitian untuk skripsi ini kurang lebih 4 bulan dimulai dari minggu kedua bulan September 2018 sampai dengan minggu kedua bulan Desember 2018. Jangka waktu ini sudah mencakup semua proses penelitian yang dimulai dengan pengumpulan data dan informasi, pendaftaran skripsi,

pendaftaran bimbingan skripsi, pengajuan judul, ujian lisan sampai dengan pengumpulan hasil akhir skripsi.

1.6.7 Jadwal Penelitian

No.	Kegiatan	Waktu Penelitian															
		September			Oktober			November			Desember						
1.	Mengumpulkan Data dan Informasi	█	█	█	█												
2.	Pendaftaran Proposal Skripsi	█															
3.	Pengajuan Judul ke Dosen Pembimbing		█														
4.	Analisa Data dan Informasi			█	█												
5.	Pengerjaan Proposal Skripsi Bab I, II dan III		█	█	█												
6.	Bimbingan Proposal Skripsi			█	█	█											
7.	Seminar Proposal Skripsi						█										
8.	Revisi Proposal Skripsi							█									
9.	Pengumpulan Proposal Skripsi								█								
10.	Pendaftaran Ujian Lisan									█							
12.	Analisa Data dan Informasi Tahap 2									█	█	█					
13.	Pengerjaan Skripsi Bab II, III dan IV									█	█	█	█				
14.	Bimbingan Skripsi										█	█	█				
15.	Ujian Lisan														█		
16.	Revisi Skripsi														█	█	
17.	Pengumpulan Skripsi																█

Tabel 1
Jadwal Penelitian

1.6.8 Rincian Biaya

1. Buku Referensi	: Rp. 150.000, 00
2. Penelitian	: Rp. 500.000, 00
3. Cetak Revisi Skripsi	: Rp. 230.000, 00
4. Softcover Proposal Skripsi	: Rp. 50.000, 00
5. Pengerjaan Skripsi	: Rp. 200.000, 00
6. Ujian Lisan	: Rp. 200.000, 00
7. Hardcover Skripsi	: Rp. 200.000, 00
	<hr/>
	Rp. 1.530.000, 00