

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran *trias politica* Montesquieu. Ajaran *trias politica* tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggung jawaban. Apabila ajaran *trias politica* diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas Undang-Undang Dasar 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara. Namun konsep ajaran dari Montesquieu ini di katakan sudah tidak dapat menjangkau perkembangan negara modern saat ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiganya fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling bersentuhan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balance*¹.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. 2006

Sejak reformasi tahun 1998, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat kali amandemen mulai tahun 1999 sampai dengan 2002, Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) yang saat itu diketuai oleh M. Amein Rais. Hal ini setelah pasca reformasi bergulir, seakan bangsa Indonesia akan memulai hidup baru dengan menata stuktur ketatanegaraan yang ada dengan melalui amandemen UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam kelembagaan negara juga mengalami banyak perkembangan yang diantaranya setelah adanya amandemen tersebut banyak lembaga negara baru yang dibentuk setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, bahkan sistem ketatanegaraan mengalami banyak perubahan, mulai dari adanya lembaga baru yang ditambah dalam amandemen seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, ada juga lembaga negara yang dihapus dari stuktur kelembagaan negara setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara bertujuan untuk membangun negara itu sendiri yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah². Lembaga negara bantu yang baru dibentuk setelah reformasi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pembentukan komisi ini

² *Ibid.*, hlm. 41

sebagai amanat dari ketentuan pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian dibentuklah Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang sah didirikan dan mempunyai legitimasi untuk menjalankan tugasnya mulai tanggal 27 Desember 2002.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (biasa disingkat KPK) adalah lembaga negara yang dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPK berpedoman kepada lima asas, yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK.³

KPK memiliki tugas melakukan tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi dan melakukan

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002, Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 3

pemantauan penyelenggaraan pemerintahan negara⁴.

Lembaga ini dibentuk karena sulitnya pemberantasan korupsi di Indonesia, di samping itu pemberantasan korupsi di Indonesia belum dapat dilaksanakan secara optimal. Pembentukan KPK juga dengan pertimbangan bahwa pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah belum berfungsi secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. Namun, dengan dibentuknya KPK diperlukan kejelasan dalam hal pembagian tugas, wewenang, dan fungsi sebagai lembaga bantu dengan lembaga negara lainnya sehingga tidak terjadi tumbukan-tumbukan diantara lembaga negara tersebut dalam menjalankan tugasnya. Dalam hal ini KPK dinilai memiliki ketumpang tindihan dengan kepolisian dan kejaksaan terkait mengenai pemeriksaan, penyadapan, menjebak, dan lain sebagainya. Yang menurut banyak kalangan merupakan tugas kepolisian dalam teknisnya di lapangan.

Dalam putusan MK NO.36/PUU-XV/2017 yang dimohonkan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) bersama sejumlah mahasiswa magister UGM dan Universitas Sahid Jakarta ini diwarnai *dissenting opinion* (pendapat berbeda). Lima Hakim Konstitusi menyatakan menolak yakni Arief Hidayat, Anwar Usman, Manahan MP Sitompul, Aswanto, Wahiduddin Adams. Empat Hakim Konstitusi lain yakni Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Suhartoyo mengajukan

⁴ *Ibid.*, Pasal 5

dissenting yang menilai seharusnya MK mengabulkan permohonan. Para Pemohon menilai hak angket yang dimiliki DPR dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 hanya ditujukan bagi lembaga pemerintah, bukan KPK. Penjelasannya disebutkan presiden, wakil presiden, menteri negara, panglima TNI, Kapolri, Jaksa agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian. Hal ini sudah eksplisit dan limitatif, bukan lembaga, tetapi jabatan individu (pimpinan lembaganya). Dengan begitu, KPK bukan bagian dari lembaga pemerintah nonkementerian⁵.

KPK sebagai lembaga independen tidak disebut sebagai lembaga pemerintah, sehingga bukan objek hak angket DPR. Sebab, secara tekstual KPK ialah lembaga eksekutif pelaksana Undang-Undang di bidang penegakan hukum, khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Karena itu, DPR berhak meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK sesuai UU. Dapat disimpulkan, KPK dapat menjadi objek angket dalam fungsi pengawasan DPR. Tetapi, dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya (hak angket) terhadap KPK hanya sebatas berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangnya selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya.

Beberapa kali pula wacana pembubaran lembaga KPK di ajukan oleh wakil ketua DPR Fahri hamzah, menurutnya sudah ada aparat kepolisian dan kejaksaan yang melakukan penegakan hukum. Bahkan, menurut Fahri, ada 106 lembaga seminegara atau nonstruktural yang layak dibubarkan. Diantaranya Badan Benih Nasional, Dewan

⁵ Aida Mardatillah, *Uji Hak Angket KPK Ditolak*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a7cb4410ea16/tok-uji-hak-angket-kpk-ditolak--skor-5-4>, di akses pada tanggal 24 agustus 2018, pukul 22:23 WIB.

Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan, serta Dewan Kelautan Indonesia.⁶

Dalam beberapa putusan MK sebelumnya, berulang kali dinyatakan posisi kedudukan KPK sebagai lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Diantaranya, putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tertanggal 19 Desember 2006; putusan MK No. 19/PUU-V/2007 tertanggal 13 November 2007; putusan MK No. 37-39/PUU-VIII/2010 tertanggal 15 Oktober 2010; dan putusan MK No. 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011 dan putusan MK No.36/PUU-XV/2017.

Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk membahas lebih jauh mengenai kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari putusan MK NO.36/PUU-XV/2017 dan berbagi pendapat para ahli hukum dibidang tata Negara serta sumber yang mendukung penulisan ini. yang akan dianalisis adalah mengenai status dan kedudukannya. Dari permasalahan ini penulis mencoba mengangkat penulisan hukum yang berjudul :

**“KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI
LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

⁶ Fachrur Rozie, *Diusulkan Bubar oleh Fahri Hamzah, Ini Respons KPK*, <https://www.liputan6.com/news/read/3011462/diusulkan-bubar-oleh-fahri-hamzah-ini-respons-kpk>, Diakses tanggal 15 november 2018 pukul 09.44 WIB.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas masalah di atas, beberapa masalah yg dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia?
2. Apakah tepat KPK menjadi objek hak angket sebagai mana dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 36 /PUU-XV/2017

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian skripsi ini adalah :

1. Untuk menganalisis kedudukan lembaga KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk menganalisis Kedudukan KPK pada Objek Hak Angket.

D. Manfaat Penelitian

Secara praktis, dapat memberikan pengetahuan bagi praktisi maupun masyarakat pada umumnya terutama dalam pembahas kedudukan lembaga KPK dinegara Indonesia.

Secara akademis, hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan pengetahuan bagi civitas akademika khususnya dibidang hukum dan setidaknya mereduksi perdebatan dan argumen terkait dengan kedudukan KPK serta hubungan kerja dengan organ-organ lainnya di negara ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM

1. Istilah dan pengertian

Istilah *rechstaat* (Negara hukum) merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap Negara hukum. R Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap Negara hukum sebagai Negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan Negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.⁷ Senada dengan Soepomo, Arief Sidharta⁸ menyatakan Negara hukum sebagai Negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normative, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.⁹

Teori Negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang

⁷ Pendapat Supomo dikutip oleh A. Mukthie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media 2004. hlm

⁸ Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum* dalam jurnal Hukum Jentera Edisi 3-Tahun II 2004, Jakarta: PSHK, hlm 121-127.

⁹ Ibid hlm 128

konsep absolutisme yang telah melahirkan Negara kekuasaan. Untuk zamannya, Negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk Negara sebelumnya yang bersifat otoriter (“L’etat c’est moi”= Negara adalah saya).¹⁰ Pada pokoknya kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan Negara, khususnya yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.¹¹ Bila dirunut kebelakang, paham Negara hukum sebetulnya merupakan konsep yang sudah lama menjadi *discourse* para ahli. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang Negara hukum yang dikaitkan dengan arti Negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada *polis*. Bagi Aristoteles yang memerintah Negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.

2. Tipe Negara Hukum

¹⁰ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009. hlm 19.

¹¹ Ibid hlm 20.

Dilihat dari fungsi dan tujuan Negara, maka tipe Negara hukum dapat dibedakan dalam Negara hukum formil (klasik) ialah Negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum dan Negara hukum materiil (*walfer state*) ialah Negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Menurut M. Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima konsep Negara hukum, yakni: (1) Negara Hukum Nomokrasi Islam yang diterapkan di Negara-negara Islam; (2) Negara hukum menurut Konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*; (3) Konsep Negara hukum *rule of law* yang diterapkan dinegara-negara Anglo-Saxon; (4) Negara Hukum *Socialist* yang diterapkan dinegara-negara komunis; (5) Konsep Negara Hukum Pancasila.

Konsep Negara hukum Nomokrasi Islam memiliki ciri-ciri: bersumber dari Al-Qur'an, Sunnah dan Ra'yu, adapun unsur-unsur utamanya meliputi: (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah; (3) keadilan; (4) persamaan; (5) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (6) peradilan bebas; (7) perdamaian; (8) kesejahteraan dan (9) ketaatan rakyat.¹²

Konsep *rechstate* bersumber dari rasio manusia, liberalistik individualistik, humanisme yang antroposentrik, pemisahan Negara dan agama secara mutlak-ateisme dimungkinkan. Adapun unsur-unsur utama menurut F.j Stahl terdapat 4

¹² M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana, 2003. hlm 83-84.

(empat) unsur dari Negara hukum, yakni: (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia; (2) adanya pembagian kekuasaan; (3) pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum; (4) adanya peradilan administrasi. Sementara menurut Scheltema unsur-unsurnya terdiri dari: (1) kepastian hukum (2) persamaan; (3) demokrasi; (4) pemerintah yang melayani kepentingan umum.

Konsep *rule of law* sumbernya sama dengan konsep *rechstaate*. Adapun unsur-unsur utamanya dalam uraian A.V Dicey mencakup: *pertama*, Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*). Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum; unsur ini diakui sebagai yang paling pertama diperjuangkan oleh rakyat inggris. Doktrin supremasi hukum menempatkan hukum sebagai alat pengatur tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Semua elemen dalam Negara harus menempatkan hukum diatas segala-galanya.

Unsur pertama dari *rule of law* adalah *supremacy of law*. Unsur ini diakui sebagai hal yang paling pertama diperjuangkan oleh rakyat inggris. Doktrin supremasi hukum menempatkan hukum sebagai alat pengatur tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Semua elemen dalam Negara harus menempatkan hukum diatas segala-galanya. Seseorsng hanya mungkin dihukum karena melanggar hukum bukan karena hal lain, seperti karena keinginan penguasa, atau karena alasan politik, perbedaan faham atau ideology. Artinya kebebasan warga Negara selaku individu yang merdeka dijamiin oleh hukum. Dalam Negara yang mendasarkan pada supremasi hukum tidak boleh seseorang ditahan tanpa alasan

yang cukup menurut hukum, atau kejelasan mengenai hukum yang dilanggarnya. Artinya warga Negara tidak perlu takut akan penangkapan terhadap seseorang jika ia tidak melanggar hukum.

Unsur *kedua*, Equality Before The Law, dapat diartikan sebagai kesamaan kedudukan di depan hukum. Dalam tradisi hukum Inggris prinsip ini dipegang teguh sehingga semua warga Negara baik selaku pribadi maupun sebagai pejabat Negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili dengan hukum dan di pengadilan yang sama.

Unsur *ketiga*, dari rule of law adalah *constitution based individual right*. Kalimat diatas dapat diartikan dengan konstitusi yang didasarkan pada hak asasi manusia telah diperjuangkan oleh rakyat inggris sejak lama, Jhon Locke yang mengemukakan teori *contract social* sebagai penyempurnaan contract social/Thomas Hobbes, telah menyinggung tentang hak asasi manusia.

Bahwa dalam pactum subjectionis hak-hak individu memang telah diberikan kepada penguasa, tetapi tidak semua hak-hak individu telah diserahkan kepada penguasa, oleh karena itu penguasa Negara tidak dapat mengambil atau merampas hak-hak asasi manusia.

3. Elemen Negara Hukum

Beranjak dari pemirikan dan uraian diatas, maka dibawah ini akan diuraikan beberapa elemen/unsur mutlak yang harus ada dalam sebuah Negara yang

berpredikat Negara hukum, yakni:¹³

1. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹⁴

Dengan rumusan pengertian tersebut diatas maka HAM mempunyai ciri-ciri: *pertama*, HAM tidak perlu diberikan, dibeli atau diwarisi. Hak asasi manusia adalah sesuatu yang patut dimiliki karena kemanusiaankita; *kedua*, Hak asasi berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnisitas, pandangan politik, atau asal usul social, bangsa; *ketiga*, HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain.

Hak asasi manusia yang tidak boleh dilanggar dalam Negara hukum tersebut belum dapat terealisasi dengan baik di republic tercinta ini. Gangguan perwujudan "non-derogable human right" salah satunya datang dari munculnya korupsi peradilan. Pada titik inilah nampak bahwa para hakim kita masih terjerembab dalam pola pikir bisnis ketimbang pola pikir yuridis, akibatnya banyak orang kecewa dengan putusan-putusan pengadilan yang melecehkan rasa keadilan dalam

¹³ Ibid hlm 102

¹⁴ Padmon Wahyono, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986. hlm 8

masyarakat.

2. Prinsip Legalitas

Di dalam Negara hukum pelaksanaan segala sesuatunya harus berdasarkan/didasarkan pada hukum, segala sesuatu yang tidak memperoleh legalitas hukum dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut hukum.¹⁵ Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah hukum yang akan ditaati dan dilaksanakan serta yang akan menjadi dasar segala sesuatu tindakan atau perbuatan dalam suatu Negara. Sebab di negara-negara absolutpun hukum menjadi dasar atau pedoman bagi perbuatan/tindakan yang dilakukan baik bagi penguasa maupun bagi rakyatnya.

Hukum yang ditegakkan dalam Negara hukum adalah hukum yang benar-benar adil dan baik, hukum yang tumbuh secara demokratis, hukum yang bersumberkan pada kedaulatan rakyat melalui cara-cara yang demokratis, yaitu hukum yang dibuat dan tumbuh serta pelaksanaannya berada dibawah control dan menurut tata cara yang konstitusional.¹⁶

Prinsip legalitas meliputi baik materiil legality yang menghendaki penerapan hukum harus melalui putusan-putusan pengadilan dan lain-lainnya menurut isinya harus sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang bersangkutan maupun suatu *formal legality* yang memperhatikan

¹⁵ Ibid hlm 9

¹⁶ Didi Nazmi, 1992. *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya, hlm. 40 hierarki peraturan perundang-undangan yang ada (UUD 1945, UU/Perppu, PP dan seterusnya) serta meliputi seluruh lapangan hukum.

3. Prinsip Pemisahan Kekuasaan Negara

Pemisahan kekuasaan Negara merupakan prinsip yang fundamental dalam sebuah Negara hukum, karena selain berfungsi membatasi kekuasaan dari lembaga-lembaga penyelenggara Negara, juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang modern.¹⁷

Berbicara tentang prinsip pemisahan kekuasaan Negara maka tidak bisa dilepaskan dari pemikiran Montesquie dalam bukunya *L'esprit des Lois* (1748) yang menghendaki pemisahan kekuasaan Negara dalam tiga bidang pokok, yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya.¹⁸ satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja, yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif yaitu cabang kekuasaan yang melaksanakan fungsi membentuk undang- undang;
- b. Kekuasaan Eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang- undang/pemerintah
- c. Kekuasaan Yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

4. Prinsip Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak.

Peradilan yang bebas dan tidak memihak adalah kekuasaan peradilan yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan suatu pelanggaran hukum baik yang

¹⁷ Ibid hlm 41

¹⁸ Kotan Y Stefanus, 1998 Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm 29

dilakukan oleh administrasi Negara/badan Negara maupun warga Negara harus bebas dari campur tangan manapun dan dalam bentuk apapun juga. Uraian yang lebih lengkap berkaitan dengan hal ini akan dipaparkan dalam bagian tersendiri.

5. Prinsip Kedaulatan Rakyat (demokratis)

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat, Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut Negara demokratis. Dalam suatu Negara yang benar-benar menganut prinsip kedaulatan rakyat, pembagian fungsi pemerintahan (eksekutif, legislative dan yudikatif) sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan tunduk pada kemauan rakyat atau majlis yang mewakilinya. Di bidang legislative, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu produk legislative, di bidang eksekutif rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri, begitupula di bidang yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial.

6. Prinsip Konstitusional

Negara-negara yang mengklaim diri sebagai Negara hukum yang demokratis dalam system pemerintahannya pasti mendasarkan pada konstitusi, sehingga suatu Negara hukum demokratis haruslah Negara konstitusional.

Ada banyak pengertian yang diberikan terhadap konstitusi, secara sederhana

Soetandyo Wignjosoebroto memberikan definisi konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga pemerintahan termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu.¹⁹

Dalam berbagai literatur hukum tata Negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:²⁰

- a. Anantomi Kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
- b. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- c. Peradilan yang bebas mandiri;
- d. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai

sendi utama dari prinsip kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran di atas merupakan “maskot” bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintahan (negara) meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip diatas, namun tidak diimplementasikan. Dalam praktek penyelenggaraan Negara, maka belumlah dapat dikatakan sebagai Negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi.

¹⁹ Soetanyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan Huma, 2002. hlm 403.

²⁰ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001. hlm 2.

B. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBAGIAN KEKUASAAN

Teori klasik mengenai pemisahan kekuasaan (separation of power) dikenal dengan nama “Trias Politika” Montesquieu (nama lengkap “Charles Louis Baron de Secondat, Baron et de Montesquieu”), seorang itu filsuf Prancis.²¹ Nama “Trias politika” itu diberikan oleh Imanuel Kant (filsuf Jerman). Inti teori Trias politika adalah menjelaskan bahwa kekuasaan Negara dipisahkan menjadi tiga komponen kekuasaan, yaitu: (1) kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan yudisial (*judicial power*). Pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah Negara absolut dan untuk melindungi hak-hak warga Negara. Sebab, jika ketiga kekuasaan Negara itu berada disatu tangan, maka kebebasan akan berakhir. Sebagaimana ditulis oleh Leen Cameron Mac Donald dalam bukunya “Western Political Theory” (1968) bahwa; “Theory heart of Montesquieu’s theme was that where these three functions were combined in the same person or body of magistrates, there would be no the end of liberty”.

Soal berlakunya UUD RI 1945 sebelum amandemen, ada dua ahli hukum konstitusi yang mengemukakan pendapatnya mengenai teori pembagian kekuasaan, yakni Moh Yamin dan Ismail Suny, sebagaimana diuraikan dibawah ini:

a. Moh Yamin (Guru Besar Ahli Konstitusi) dalam buku-bukunya berjudul “naskah persiapan UUD 1945” menulis bahwa dihitung secara fisik

²¹ I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press Malang Jatim 2015 hlm, 95-97.

menurut jumlah lembaga-lembaga Negara yang diatur dalam UUD 1945, jelas UUD 1945 tidak menganut “Trias politika”. UUD 1945 mengenai tujuh lembaga Negara, yaitu MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK, MA, Menteri- menteri Negara , sehingga UUD 1945 menganut “Sapta Praja”, bahkan jika Kejaksaan Agung juga dimasukkannya, maka dapat dikatakan kita menganut “Asta Praja”.

b. Ismail Suny (Guru Besar Hukum Tata Negara UI) dalam bukunya berjudul “Pergeseran Kekuasaan Eksekutif”, menulis bahwa apabila dilihat dari judul bab-bab UUD 1945 yakni Bab III yang mengatur tentang kekuasaan pemerintahan (Esekutif) yang menjalankan pemerintahan; Bab VII yang mengatur tentang DPR (legislatif) untuk membentuk UU bersama dengan Presiden; Bab IX yang mengatur kekuasaan kehakiman (yudikatif) untuk menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka maka secara formal, UUD 1945 menganut “Trias Politika”. Tetapi secara materiil, karena UUD 1945 tidak mengenal pemisahan secara intrinsic antara lembaga- lembaga Negara, UUD 1945 dapat dikatakan tidak menganut teori pemisahan kekuasaan menurut “Trias Politika”. tetapi menganut system pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Sesudah amandemen, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 tidak menganut teori “Trias Politika” karena telah terjadi reformasi pembagian kekuasaan, yakni adanya “*check and balances*” antara tiga lembaga Negara yang mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum, yaitu: badan legislative (DPR dan DPD yang anggota-anggotanya menjadi MPR) serta Presiden dan Wakil Presiden, ditambah juga dengan MA dan MK yang masing-masing menjalankan kekuasaan

kehakiman sesuai dengan kewenangannya (MA diatur dalam pasal 24A dan MK diatur dalam pasal 24C UUD 1945). Lembaga Negara menurut UUD 1945 hasil amandemen juga dilengkapi dengan lembaga Negara yang mendukung terwujudnya Negara hukum yang demokratis, seperti KY, KPK, KPU dan terwujudnya “*good corporate governance*” seperti BPK, Bank Sentral (BI) dan Komisi-Komisi yang mandiri serta *independence* lainnya.

Dalam kaitan doktrin *separation of power*,²² menarik pendapat Hialire Barnet yang (2003) menulis, bahwa dalam “doktrin pemisahan kekuasaan kontemporer” (*the contemporary doctrine separation of powers*), ada tiga kategori pemisahan kekuasaan, yaitu:

a. *Absolute power residing in one person or body, exercising executive, legislative, and judicial powers, no separation of powers* (Kekuasaan absolut, jika pelaksanaan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial berada ditangan satu orang atau badan, ini berarti tidak ada pemisahan kekuasaan);

b. *Power being diffused between three separate body exercising separate function or personnel, pure separation; and* (kekuasaan yang tersebar antara tiga badan terpisah, baik fungsi atau personil pejabatnya tidak tumpang tindih, dinamakan pemisahan kekuasaan yang murni; dan)

c. *Powers and personnel being largely but not totally separated with checks and balances system to prevent abuse: mix government and weak separation of powers.* (kekuasaan dan personil/pejabat tersebar luas tetapi secara

²² Ibid hlm 98

total tidak terpisah dengan system saling mengawasi dan mengimbangi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan: disebut pemerintahan campuran dan pemisahan kekuasaan yang lemah).

d. *It is to this third category that, the constitutions of the United Kingdom most clearly subscribe.* (Konstitusi Kerajaan Inggris secara jelas termasuk pemisahan kekuasaan katagori ketiga (pemisahan kekuasaan yang lemah)

Dengan demikian, “teori pembagian kekuasaan” yang dianut oleh UUD 1945 lebih dekat pada teori pemisahan kekuasaan yang lemah (*weak separation of power*) seperti Inggris dibandingkan dengan konstitusi U.S.A. yang “*strong separation of power*”.

Dalam hal upaya pendewesaan demokrasi dalam suatu Negara, konsep trisa politica mengalami suatu perkembangan atas dasar suatu kebutuhan dalam penyelenggaraan Negara yaitu adanya lembaga Negara independen, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie pendapat dari Yves Meny and Andrew Knaap, sebagai berikut : “*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the united states where it is sometimes referred to as the headles fourth branch of the government. It take the form of what are generally knwon as independen regulatory commissions.*”²³

Cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) yang dimaksud

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta 2010, hlm. 8.

dalam hal ini adalah lembaga, komisi, instansi atau organ yang sifatnya independen, dalam arti tidak di bawah cabang kekuasaan lainnya. Beberapa hal yang membuat lembaga negara ini disebut sebagai cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) adalah fakta bahwa lembaga, atau komisi atau badan negara tersebut menjalankan lebih dari satu bahkan ketiga fungsi pemerintahan sekaligus.²⁴ Eksistensi cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) dengan karakteristik lembaga negara yang kewenangannya yang bersifat kuasi, kombinasi, maupun akumulasi dari tiga fungsi pemerintahan yang ada dan menjadikan lembaga ini untuk sulit diidentifikasi dalam pemikiran Trias Politica.

Fenomena munculnya sebuah lembaga dengan konsep baru tersebut telah ikut mempengaruhi sistem ketatanegaraan di banyak negara. Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada kecenderungan dalam teori dan praktek administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas dari tugas cabang kekuasaan yang baru. Misalnya, kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada dibawah kendali menteri dalam negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen, yang kemudian menjadi cabang kekuasaan yang baru karena karakteristik dan sifat yang dimilikinya.²⁵

Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru pada

²⁴ Crince le Roy, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981 hlm. 21.

²⁵ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 148.

umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan lembaga yang memiliki suatu idealisme serta mendorong suatu modernisasi dan efektifitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasari atas desain yang matang dan komperhesif. Masalah lain yang muncul ialah kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan. Sebagian pandangan mengatakan bahwa organ yang berada di konstitusi sifatnya lebih permanen, dibanding yang berada diperaturan perundang-undangan dibawahnya. Hingga saat ini kita masih mendengar perdebatan soal permanen atau tidaknya komisi pemberantasan korupsi yang biasa disebut KPK, oleh karena tugasnya yang dianggap sementara, hingga kejaksaan dan kepolisian berfungsi dengan baik. Namun, karena bahasa undangundang pembentukan KPK sama sekali tidak mengamanatkan perihal kesementaraan KPK.²⁶

Kedudukan the Fourth Branch of Government dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yakni:

²⁶ Ibid hlm 149.

presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.

2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni: menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.

3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional.²⁷

Kehadiran lembaga negara baru dan State auxiliary institutions mempengaruhi bentuk struktur ketatanegaraan dan konsep mengenai lembaga negara itu sendiri.²⁸ Menurut Bagir Manan lembaga negara dapat dibagi berdasarkan “fungsi”. Negara dijalankan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan fungsinya yaitu fungsi ketatanegaraan, fungsi administrasi, fungsi auxiliary, dan fungsi adhoc.

Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa di antara lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (primary constitutional organs), dan organ pendukung (auxiliary state organs).²⁹

Jika digunakan pendekatan “dasar hukum” atau sumber kewenangan, maka posisi state auxiliary institutions akan seperti dalam bagan struktur ketatanegaraan Amerika. Keterlibatan masyarakat melalui lembaga pendukung menjadi sebuah suasana baru dalam

²⁷ Mohammad Mahfud M.D, “*Konflik Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial dalam perspektif politik hukum*”, <http://arfanhy.blogspot.com/2008/04/konflik-mahkamah-agung-VS-komisi.html>, Tanggal 18 September 2016.

²⁸ Ibid

²⁹ Jimly Asshiddiqie, Loc.Cit., p.xi

struktur ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya.³⁰

Jika dikaji posisi dari the fourth branch of government, dan dihubungkan dengan lembaga negara utama, maka kedudukan antara cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya memiliki kedudukan yang setara dan saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Pembagian lembaga pada bagan di atas dilakukan berdasarkan fungsi kekuasaan negara dan sama sekali tidak berkaitan dengan hirarki kelembagaan.³¹ Posisi lembaga negara bantu ada pada “fungsi auxiliary. State auxiliary institutions yang bersifat independen berada di tengah antara infra struktur politik dan supra struktur politik. State auxiliary institutions dapat dikatakan menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara. Lembaga pendukung yang merupakan executive agency menjadi lembaga pendukung yang lebih condong kekuasaan pemerintah. Lembaga yang berstatus independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Disinilah terjadi penyeimbangan kekuatan politik. Garis putus-putus yang menghubungkan antara lembaga independen dengan lembaga-lembaga pokok tersebut menggambarkan bahwa lembaga independen ini tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok. Sesuai dengan istilah actual governmental process, maka lembaga-lembaga dalam struktur ketatanegaraan harus membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara. Kesatuan proses ini tercapai dengan tegasnya fungsi, kewenangan dan posisi kedudukan lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan. State auxiliary institutions yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Eksperimentasi kelembagaan dengan

³⁰ Sri Soemantri, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm.39.

³¹ Ibid hlm 40.

pembentukan state auxiliary institutions tidak boleh dilakukan secara parsial. Keberadaan state auxiliary institutions harus dikaitkan dengan lembaga- lembaga lain yang telah ada karena sifat dasarnya yang merupakan lembaga pembantu. State auxiliary institutions harus menjadi satu kesatuan proses bersinergi dengan suasana struktur ketatanegaraan (antara suasana supra struktur politik dan infrastruktur politik).

C. TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

Secara terminologis, istilah lembaga Negara bukan merupakan konsep yang seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, lembaga Negara disebut dengan menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Di Indonesia, dikenal beberapa istilah yaitu: Lembaga Negara, badan Negara, atau organ Negara.

Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan kata “lembaga” antara lain sebagai;

(1) asal muasal (yang akan menjadi sesuatu), bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin dan sebagainya); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan sesuatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi social bestruktur di suatu kerangka nilai yang relevan. KBBI juga memberikan contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintahan yang diartikan “badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. “bila kata pemerintahan diganti dengan kata Negara, dapat diartikan “badan-badan Negara di semua

lingkungan pemerintahan Negara khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Secara definitive, alat-alat kelengkapan suatu Negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga Negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara³² dalam banyak istilah yang digunakan, istilah lembaga Negara atau organ Negara mengandung pengertian yang secara teoritis mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ*. menurut Hans Kelsen, siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ. Artinya organ Negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norma creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norma applying*).³³

Lembaga Negara/organ Negara/alat-alat perlengkapan Negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan Negara. Keberadaan organ-organ Negara untuk mengisi dan menjalankan Negara. Pembentukan lembaga Negara/organ Negara/alat-alat perlengkapan Negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan lembaga Negara/organ Negara/alat perlengkapan

³² Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan sengketa kewenangan antar lembaga Negara*, Jakarta: KRHN Bekerjasama dengan MK RI, 2005 hlm. 30

³³ Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006. hlm. 32

Negara harus merepresentasikan rakyat.³⁴ Dalam kaitan ini, sangat tepat pandangan yang disampaikan Satjipto Rahardjo berikut:

Untuk merealisasikan Negara hukum yang bernurani, maka Negara perlu memiliki kedirian sebagai satu organ yang mampu berfikir, merencanakan dan sekaligus bertindak sesuai dengan pilihan nuraninya. Hal tersebut berarti semua komponen dari Negara berdiri di atas landasan atau platform yang sama, yaitu kepedulian untuk “membahagiakan rakyat”. Dalam bahasa nomenklatur modern, maka legislatif, eksekutif, maupun yudikatif disemangati oleh kepedulian yang sama tersebut.³⁵

Pembentukan lembaga Negara selalu terkait dengan system penyelenggaraan Negara, yang didalamnya termuat antara lain fungsi 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 oleh John Locke dan Montesquie ini membagi kekuasaan Negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislative berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mengadili pelanggaran atas undang-undang. Menurut Montesquie ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan antara satu sama lainnya

³⁴ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2010. hlm 26

³⁵ Satjipto Rahardjo, 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm 73

(*separation of power*), baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Secara khusus, Montesquie menekankan pentingnya kebebasan dari badan kekuasaan yudikatif karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan. Implementasi dari proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ Negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan sehingga dapat menjegah terjadinya dominasi cabang kekuasaan.

Jhon Lock sebagai pencetus pertama kali dalam wacana modern tentang pembagian kekuasaan pada dasarnya menolak pendapat bahwa kekuasaan itu sifatnya turun temurun. Hal demikian akan berkecenderungan untuk melaksanakan kekuasaan itu dengan tidak memperhatikan aspirasi atau kehendak rakyat. Padahal apapun yang akan dilakukan oleh seorang pemimpin dalam suatu Negara harus berorientasi pada upaya kongkret untuk peningkatan kesejahteraan rakyat yang dapat dicermati berdasarkan kehendak atau aspirasi tersebut. Untuk itulah kekuasaan di dalam Negara perlu dan bahkan harus dibagi. Pembagian sebagaimana dimaksudkan itu, oleh Jhon Locke dikonsepsikan kepada tiga kekuasaan:³⁶

- Kekuasaan legislatif, yang merupakan kekuasaan pembuat peraturan dan undang-undang sebagai produk hukum yang harus dijadikan pegangan oleh semua elemen di dalam Negara.

³⁶ Samsul Wahidin, 2007. *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 15

- Kekuasaan Eksekutif, yang merupakan kekuasaan untuk melaksanakan peraturan dan undang-undang, termasuk di dalamnya kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang.

- Kekuasaan Federatif, ialah seluruh kekuasaan yang dimaksudkan untuk menjaga keamanan di dalam Negara, terutama sekali dalam hubungannya dengan upaya pertahanan dari kejahatan Negara lain.

Montsquieu mencetuskan *trias politika*, yang yang tidak semata-mata membagi kekuasaan di dalam Negara tetapi pada waktu yang bersamaan ia menyampaikan ide lebih tegas yaitu memisahkan kekuasaan di dalam Negara secara rinci menjadi 3 (tiga) bagian dengan dengan otoritas masing-masing. Ketiga kekuasaan yang dimaksud oleh Montesquieu itu berkesetaraan, dalam arti tidak ada kekuasaan yang bersifat subordinat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain.³⁷ Kekuasaan yang dimaksud itu adalah:

- Kekuasaan Legislatif, yang merupakan kekuasaan pembuat undang-undang yang nantinya dijadikan patokan untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual di dalam Negara.

- Kekuasaan Eksekutif, yang merupakan pelaksana undang-undang, yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan penerapan undang-undang tersebut kepada pihak-pihak yang harus melaksanakan.

- Kekuasaan Yudikatif, sebagai lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan undang-undang dengan segala konsekuensinya.

³⁷ Ibid hlm 16.

Masih dalam rangka yang sama, adalah Ismail Sunny yang mengakui bahwa Indonesia ini system ketatanegaraan yang dipedomani sebagaimana disebut dalam UUD 1945 menekankan pada pembagian kekuasaan. Artinya tidak pada pemisahan kekuasaan sebagai mana doktrin aslinya. Tanpa menyebutkannya sebagai penganut doktrin *trias politika* dalam arti pembagian kekuasaan, Sunny meminjam istilah Ivor Jennings, Guru besar filsafat dan ketatanegaraan Inggris tempat dimana *trias politika* itu dilahirkan yang memisahkan kekuasaan dalam arti materil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal.³⁸

Dalam hal ini dimaksudkan sebagai pemisahan kekuasaan secara materil adalah merujuk pada pemisahan substansi yang benar-benar terpisah secara prinsip. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal tidak demikian mendasar. Sekadar ada patokan bahwa kekuasaan itu dipisahkan tetapi kenyataannya terjadi pula semacam perembesan kekuasaan antar lembaga. Ismail Sunny menilai bahwa system ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945 (sebelum diamandemen) dalam hal ini hanya mengenal pemisahan keluarga dalam arti formal. Secara tegas, disimpulkan pula bahwa Indonesia memang tidak mengenal system pemisahan kekuasaan, akan tetapi adalah system pembagian kekuasaan. Hanya mengenal *division of power*, bukannya *sparation of power*.

Konsep *trias politika* yang diidealkan Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi

³⁸ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1981. hlm 16

tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balance*.

1. Teori Kelembagaan Negara Indonesia

Definisi dalam pengertian tentang lembaga Negara sangat beragama, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga Negara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam naskah UUD 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ Negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan lebih rendah.³⁹

Lembaga Negara pada tingkat konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kewenangan diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden sebagai pejabat administrasi Negara yang tertinggi.⁴⁰

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga Negara yang dibentuk

³⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam masa Transisi Demokrasi*, Ctk. pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007. hlm 89

⁴⁰ Ibid, hlm 90.

berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangan berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Misalnya Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan arena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangnya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*Presidential policy*). Artinya pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga Negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.⁴¹

Merujuk pendapat Hans Kelsen dalam bukunya berjudul "*The General*

⁴¹ Ibid hlm 91.

Theory of Law and State”, ada 5 (lima) pengertian “organ negara” atau “lembaga negara” sebagai berikut.⁴²

Pertama, “lembaga negara” dalam arti yang paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* (membentuk hukum) dan *law applying* (menerapkan hukum);

Kedua, “lembaga negara” lebih sempit dari pengertian pertama, “organ negara” yang mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* atau *law applying* dan mempunyai posisi dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;

Ketiga, “organ negara” dalam pengertian sempit adalah badan atau organisasi yang mempunyai fungsi *law creating* (membentuk peraturan) atau *law applying* (menjalankan peraturan) dalam kerangka struktur dan system kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga Negara adalah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun Keputusan-Keputusan yang tingkatnya lebih rendah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

Keempat, dalam pengertian yang lebih sempit lagi, “organ atau lembaga negara” itu hanya terbatas pada lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.

⁴² I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara press Malang Jatim, hlm. 2015, 98- 101.

Kelima, dalam pengertian khusus, “lembaga negara” adalah lembaga-lembaga Negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dalam UUD.

Secara Teori Konstitusional, lembaga Negara di Indonesia sesuai dengan pengertian kelima. yang pada inti teorinya membedakan sumber kewenangan lembaga Negara yang (a) kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi;⁴³ dan (b) lembaga Negara yang tidak langsung bersumber dari konstitusi. UUD Negara RI Tahun 1945 menganut “Teori Konstitusional” tentang lembaga Negara. Karena MK diberikan wewenang mengadili sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh UUD 1945 yakni pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Dengan diberikannya wewenang mengadili sengketa konstitusional antar lembaga Negara kepada MK, maka ada dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu:

(i) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD; (ii) timbulnya sengketa Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut sebagai akibat perbedaan penafsiran di anatar dua atau lebih lembaga Negara yang terkait. Dalam kaitannya dengan kewenangan lembaga Negara, UUD 1945 telah menentukannya secara eksplisit dan implisit, ada lembaga Negara yang kewenangannya secara tegas (eksplisit) disebut dalam UUD dan adapula lembaga Negara yang kewenangannya tidak disebut secara tegas, tetapi diserahkan pengaturannya lebih lanjut dalam undang-undang.

⁴³ ibid

Lembaga-lembaga Negara tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Lembaga Negara yang menjalankan wewenang utama sesuai dengan kewenangan yang eksplisit diberikan oleh UUD, seperti:
 - 1). Presiden dan Wakil Presiden;
 - 2). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 3). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - 4). Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - 5). Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK); 6). Mahkamah Agung (MA);
 - 7). Mahkamah Konstitusi (MK).

- b. Lembaga Negara yang menjalankan kewenangan pelayanan atau lembaga sampiran, yang dalam bahasa Inggris disebut “*auxiliary state agencies*”, yakni komisi-komisi dan badan yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau memiliki *constitutional importance*, serta komisi-komisi di lingkungan eksekutif, seperti:
 - Badan dan komisi berdasarkan Konstitusi atau UU tetapi memiliki constitutional importance (posisi konstitusional)
 - 1) KY (Komisi Yudisial)
 - 2) BI (Bank Indonesia)
 - 3) KPU (Komisi Pemilihan Umum)
 - 4) KOMNAS-HAM (Komisi Hak Asasi Nasional) dibentuk berdasarkan

UU, tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan pasal 24 ayat (3) UUD 1945

5) KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) juga dibentuk berdasar UU tetapi memiliki sifat constitutional importance;

- Badan atau Komisi independen yang dibentuk berdasar UU:

1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

2) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU)

- Komisi yang berada dalam lingkungan eksekutif:

1) Komisi Pendidikan Nasional;

2) Komisi Ombudsman nasional;

3) Komisi Hukum Nasional;

4) Komisi Kepolisian ;

5) Komisi Kejaksaan.

2. Lembaga Negara dalam UUD 1945

Ketentuan Amandemen UUD 1945 sama sekali tidak mengatur ketentuan hukum 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 UUD 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 UUD 1945.

UUD 1945 pasca amandemen mengenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ- organ penyelenggara Negara, yakni istilah badan dan lembaga. Namun perbedaan ini sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan Negara dan pemerintahan. Meskipun demikian, memang akan terjadi beberapa perbedaan pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara Negara dan penyelenggaraan pemerintahan, karena terdapat pula istilah selain “lembaga Negara”, yakni lembaga pemerintahan.⁴⁴

Setelah melakukan penelusuran atas analisis dan pertimbangan MK dalam beberapa keputusannya, Firman Arifin, dkk, menyimpulkan penafsiran yuridis atas istilah lembaga Negara sebagai berikut:

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

⁴⁴ Firman Arifin, dkk Op. cit., hlm 34-35

checks and balances untuk kepentingan publik.

- Suatu “lembaga negara” tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif, dan yuridis berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan Negara hukum.

3. Perbedaan dari Segi Hierarkinya

Lembaga-lembaga yang ditentukan didalam UUD 1945 dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya.⁴⁵ Hirarki antar lembaga Negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga Negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya, untuk itu ada dua 2 (dua) kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya; dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam system kekuasaan Negara.

4. Perbedaan dari Segi fungsinya

Lembaga-lembaga yang ditentukan didalam UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (primary constitutional organs), dan ada pula yang

⁴⁵ Ibid hlm 36.

merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).⁴⁶ Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga Negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administrator, bestuuzorg*); (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi judicial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan Negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping martabat, kehormatan, dan perilaku hakim.

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat 4 (empat) organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); dan (iv) Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Masalahnya, yang manakah di antara keempatnya merupakan lembaga utama dan manakah yang bersifat penunjang (*auxiliary*).

Sedangkan lembaga-lembaga Negara seperti Komisi Yudisial, TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti presiden/wapres, DPR, MPR, MK dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya,

⁴⁶ Ibid hlm 37.

untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. yaitu pada pasal 30, namun tidak dengan begitu, kedudukan structural TNI dan POLRI dapat disejajarkan dengan 7 (tujuh) lembaga Negara yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksaan Keuangan. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pemberantasan Korupsi dan sebagainya, meskipun kewenangannya maupun ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945, Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan di dalam undang-undang.⁴⁷ Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah dari pada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hirarki susunan antara lembaga Negara. Demikian penentuan

⁴⁷ Ibid hlm 38.

derajat protokoler atau hak-hak protokoler pejabatnya masing-masing, tidak hanya dipengaruhi factor tinggi rendahnya hirarki sumber norma yang mengaturnya.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA dan MK, maka factor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MK dan MA. Demikian juga Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara structural dengan organisasi POLRI dan Kejaksaan Agung,, meskipun komisi-komisi pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga- lembaga tinggi Negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama Negara, yaitu legislature, executive, dan judiciary.

D. TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Tahun 1998 menjadi saksi runtuhnya struktur Negara dan akhir dari cengkraman dan hegemoni rezim Soeharto di Indonesia. Pemerintahan represif yang lama berkuasa, pelanggaran HAM yang meluas dan terstruktur serta pada akhirnya runtuhnya ekonomi Indonesia, diikuti oleh krisis politik yang menjadi momentum jatuhnya kekuasaan dan pada akhirnya pengunduran diri Soeharto. Peristiwa ini kemudian diikuti oleh penunjukan wakil presiden (saat ini) Habibie sebagai penggantinya pada sore hari tanggal 21 Mei 1998.⁴⁸

⁴⁸ Sirajuddin dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press MalangJatim. hlm

Jatuhnya rezim Soeharto ternyata tidak otomatis memberikan harapan baru bangkitnya pemerintahan baru yang lebih demokratis, suatu pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dan tidak juga menghilangkan monopoli ekonomi, malah sebaliknya memunculkan masalah dan tantangan baru yang menghadang rakyat Indonesia. Konflik etnis dan agama, tuntutan ekonomi luas bahkan pemisahan diri muncul dari daerah-daerah di luar Jawa, konflik kepentingan di antara para politisi, turunnya nilai tukar uang diikuti dengan naiknya harga, kenaikan tingkat kejahatan sosial, kebangkrutan perusahaan-perusahaan, bank dan pabrik nasional menyebabkan munculnya masalah pengangguran dan masalah-masalah lainnya yang berhubungan dengan ketenagakerjaan, masalah-masalah ini dapat dianggap sebagai parameter dari berlanjutnya krisis sosial ekonomi dan politik, yang sebelumnya dipicu oleh jatuhnya rezim Soeharto.

Indonesia sedang mengalami apa yang sering disebut sebagai masa "keadilan transisional" dari rezim otoriter. Perubahan konfigurasi politik dari otoritarium menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah Negara mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari semula yang bersifat personal menjadi bersifat impersonal. Pada saat bersamaan, hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin mapan mengalami koreksi dan tidak cukup lagi sekedar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan

pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Sehingga menuntut kehadiran institusi-institusi yang independen semacam Komisi-Komisi Negara.

Kondisi ini tidak terjadi hanya di Indonesia yang telah memulai penataan konfigurasi politiknya menjadi lebih baik sesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya reformasi pada 1998. Pengalaman Afrika Selatan dalam membentuk aneka komisi negara pasca politik apartheid misalnya sering dijadikan rujukan penting. Sementara dikawasan Asia Tenggara pengalaman thailan dengan berbagai komisi negara juga sering kali dijadikan contoh.

Kelahiran organ-organ baru Negara, dengan masing-masing tugas dan kewenangannya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan, dalam pelaksanaan tugas kekuasaan Negara. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan Konstitusionalisme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasi kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak berperilaku sewenang-wenang dan korup. Hal ini seperti dikatakan *Lord Acton*, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, oleh karenanya manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula.⁴⁹

Jangankan untuk menjelaskan perselisihan lembaga Negara independen,

⁴⁹ Said Isra, *Lembaga Negara Independen*, Jakarta, Pt Raja Grafindo Persada, hlm 12

untuk istilah lembaga Negara secara umum saja di Indonesia belumlah bisa sepenuhnya dikatakan telah dijelaskan dengan baik. Ketiadaan keseragaman pola kalimat kelembagaan ditunjukkan dalam penggunaan istilah sejenis yang sebenarnya dialamatkan kepada lembaga Negara independen.

Oleh karena itu, berdasarkan keseluruhan ciri teoritik yang menjadi dasar perihal lembaga Negara independen, setidaknya bisa dicirikan menjadi beberapa ciri berikut ini.⁸⁰*Pertama*, lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya di pegang oleh pemerintah;

Kedua, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee* atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga Negara lain dalam kerangka fungsi *check and balance*. Bisa juga di serahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik;

Ketiga, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasarkan mekanisme yang telah ditentukan aturan yang mendasarinya;

Keempat, meskipun memegang kuasa sebagai alat Negara, tetapi proses deliberalisasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya di dekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan Negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen;

Kelima, kepemimpinan yang bersifat kolektif dan koligial dalam pengambilan sikap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya;

Keenam, bukan merupakan lembaga Negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya Negara mustahil berjalan. tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks;

Ketujuh, memiliki kewenangan yang lebih *devolutif* yakni bersifat *self regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum;

Kedelapan, memiliki basis legitimasi di situ, meskipun kemudian di bentuk oleh undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintahan saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.

Berdasarkan pada delapan karakteristik lembaga Negara independen di atas, maka di Indonesia yang termasuk lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:⁵⁰

a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

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

b. Dewan Pers

⁵⁰ Ibid hlm 73.

Lembaga ini dibentuk berdasarkan pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang pers. Independensinya secara jelas dinyatakan bahwa dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk dewan pers yang bersifat nasional.

c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan pasal 6 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran.

d. Komisi Yudisial (KY)

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

e. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

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

f. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi

Pemberantasan Korupsi. KPK merupakan lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁵¹ Berdasarkan undang-undang tersebut, KPK mempunyai tugas sebagai berikut: (a) Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; (e) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Secara yuridis, alasan terbentuknya KPK dapat dilacak dalam penjelasan umum UU KPK, yang menyatakan sebagai berikut:⁵²

- a. Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat, perkembangannya terus meningkat dari tahun ketahun, baik dari jumlah kerugian keuangan Negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkungannya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.
- b. Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi

⁵¹ Ibid hlm 73.

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

yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak social dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi satu kejahatan luar biasa. Begitupun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

- c. Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional, serta berkesinambungan.
- d. Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme, Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta Undang-Undang No 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang

No 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

- e. Berdasarkan ketentuan pasal 43 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai mana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tatakerja dan pertanggung jawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaannya diatur dengan Undang-Undang.

Meskipun perdebatannya begitu mendalam, ada catatan ketidak rapihan yang terjadi, semisal kontek kehadiran KPK menghilangkan kehadiran KPKPN. Hal lainnya yang menjadi catatan dari kehadiran KPK adalah adanya “dugaan” pembentukan KPK adalah titipan kepentingan asing melalui bantuan donor. Hal yang memang tidak bisa dipungkiri

keberadaanya, walaupun tidak bisa dikatakan, bahwa KPK adalah titipan kepentingan liberal asing. KPK lebih merupakan lembaga yang hadir disaat yang sama ketika permintaan adanya rezim Negara yang mengusung transparansi dan akuntabilitas dengan pengejawantahan *good government*.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang lingkup dari Penelitian

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *research* kata *research* berasal dari *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Re* berarti mencari kembali. Oleh karena itu penelitian berhubungan dengan upaya pencarian pengetahuan and suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Ruang lingkup penelitian adalah bertujuan untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun ruang lingkup penelitian yang menjadi permasalahan adalah mengkaji Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Putusan Mahkamah Konstitusi yang terbaru yaitu Nomor 37/PUU-XV/2017 mengenai status dan kedudukan hukum Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara independen yang dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Nomor 19/PUU-V/2007, Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, Nomor 5/PUU-IX/2011 mengenai keberadaan KPK sebagai Lembaga Negara Independen.

B. Tipe Penelitian

Penyusunan skripsi ini berangkat dari penelitian yang bersifat yuridis normatif. Dimana penelitian yuridis normatif ini sendiri adalah penelitian yang akan menjelaskan dan menjabarkan penelitian mengenai suatu hal dengan bersumber dari ketentuan-ketentuan

hukum yang telah ada. Penelitian Normatif yuridis ini dilakukan untuk bertujuan agar mengetahui apakah tema yang diangkat telah terlaksana dengan baik sesuai ketentuan-ketentuan yang ada. Hal ini dirumuskan melalui tujuan strategis yang ingin dicapai, apa masalah dan tantangannya, serta strategi kebijakan apa yang bisa diambil agar tujuan tercapai sekaligus bisa menjawab masalah dan tantangan yang dihadapi.

C. Pendekatan Masalah

Penulisan Skripsi “Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia” dikaji menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statue approach), pendekatan kasus (case approach) dan pendekatan konseptual (ConceptualApproach). Pendekatan Perundang-undangan (Statue Approach) yaitu memudahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang relevan.

Pendekatan kasus (case approach) yaitu memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada ratio decidendi, alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya. Pendekatan konseptual (conceptual approach) yaitu memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada konsep prinsip-prinsip hukum yang relevan.

D. Sumber Bahan Hukum

Untuk menunjang penulisan skripsi ini digunakan bahan-bahan hukum yaitu Bahan hukum primer bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier:

1. Badan Hukum Primer

Badan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat mempunyai kekuasaan. bahan hukum tersebut merupakan norma yang bersifat mengikat. sumber Bahan hukum primer dari penulisan skripsi ini antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi yang terbaru yaitu Nomor 37/PUU-XV/2017 mengenai status dan kedudukan hukum Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara independen.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa sebuah publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum tersebut berfungsi untuk menjelaskan bahan hukum primer dan tidak bersifat autoritatif. Sumber bahan hukum primer dari penulisan skripsi ini berupa buku-buku teks hukum pendapat-pendapat para sarjana baik yang dipublikasikan maupun tidak dipublikasikan yang ada kaitanya dengan permasalahan yang dibahas, artikel-artikel yang dimuat dalam jurnal hukum media cetak maupun internet yang ada kaitanya dengan permasalahan yang dibahas.

3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, berupa bahan hukum yang mendukung Bahan hukum primer dan

bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya seperti kasus hukum dan kasus bahasa Indonesia

E. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara menganalisis Undang-undang nomor 19 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Putusan Mahkamah Konstitusi yang terbaru yaitu Nomor 36/ PUU-XV/2017 mengenai status dan kedudukan hukum Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen yang dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Nomor 19/PUU-V/2007, Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, Nomor 5/PUU-IX 2011 dan literatur hukum lainnya yang diharapkan dapat mengembangkan ilmu hukum dalam ketatanegaraan, menganalisis keputusan Mahkamah Konstitusi, serta memberikan pandangan serta pola pikir tentang mekanisme perundang-undangan.

