

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 menghadirkan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman. Gagasan utama membentuk MK adalah untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang (*judicial review*), terhadap UUD 1945. tetapi dengan pertimbangan, ada kemungkinan tidak akan banyak perkara pengujian terhadap undang-undang, MK diberi juga wewenang lain: “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilihan umum, dan memberikan putusan atas pendapat dewan perwakilan rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD 1945”.

Kemudian undang-undang menambah wewenang tersebut dengan: “memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah”. pasal 50 UU No 23 tahun 2004 yang mengatur bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah “undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dikesampingkan oleh MK. Akibatnya MK dapat menguji undang-undang yang dapat dikeluarkan sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945. Atau dengan kata lain, melalui putusan tersebut MK

memperluas kewenangan. Atas dasar hal-hal di atas, dijumpai ada tiga sumber wewenang MK, yaitu UUD 1945, Undang-Undang, serta Putusan MK.¹

Polemik apakah KPK bagian eksekutif atau yudikatif kembali mengemuka saat dibentuk pansus angket KPK oleh DPR. Yusril Ihza Mahendra menyebut KPK bagian dari eksekutif sehingga bisa dikenakan hak angket. Tapi pakar hukum lain menyatakan berbeda.² Melihat perdebatan terkait polemik itu sebenarnya telah dikupas 11 tahun silam di Mahkamah Konstitusi (MK). Hal itu termuat dalam pertimbangan putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang dimohonkan oleh Mulyana W Kusumah. Perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK merupakan suatu hal yang lazim.

Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi, Harjono menegaskan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang kedudukan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam hukum tata negara bertentangan dengan keputusan MK terdahulu. Harjono merupakan bekas Hakim MK periode 2003-2008 dan 2009-2014. Harjono juga salah satu hakim konstitusi yang ikut dalam pembuat keputusan KPK terkait status KPK sebagai lembaga independen.

Menurut Harjono, pada keputusan MK terdahulu dinyatakan KPK merupakan lembaga independen yang tidak bisa di masukan ke dalam salah satu dari trias politika eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Harjono mengatakan keputusan MK belakangan yang memasukkan KPK dalam golongan eksekutif terlalu dipaksakan.

¹ Jimly Asshiddiqie, Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto, Anna Triningsih. *Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan* Setara Press Malang Jatim hlm 13.

² <https://news.detik.com/berita/3559954/kpk-bagian-eksekutif-atau-yudikatif-ini-jawaban-mk>

Kalau dilihat kewenangannya KPK itu independen. Kalau kita lihat pertama dulu kenapa KPK lahir, karena penegak hukum dalam lembaga eksekutif dulu tidak mampu menyelesaikan. Apakah itu Kejaksaan, Kepolisian. Kalau KPK masih dimasukkan ke eksekutif, kenapa dibentuk KPK?. Harjono menyoroiti putusan MK yang dibacakan pada Kamis, 8 Agustus 2018 lalu. Saat itu MK menyatakan hak angket DPR terhadap KPK tidak melanggar konstitusi. MK menolak uji materi yang mempertanyakan legalitas Panitia Khusus Angket DPR terhadap KPK, yang mendasarkan pada Pasal 79 ayat (3) tentang hak angket DPR. Padahal hak angket itu hanya bisa ditujukan pada pemerintah atau lembaga eksekutif.

Pada putusan uji materi tersebut, MK mengatakan KPK bisa menjadi obyek hak angket DPR karena KPK merupakan lembaga yang masuk ranah eksekutif. Namun putusan itu tidak bulat. Dari sembilan hakim konstitusi, empat hakim menolak putusan itu dan 'membela' KPK dengan menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), bahwa KPK bukan obyek angket DPR.

Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi,³ Harjono termasuk yang berpendapat membela KPK, bahwa KPK bukan bagian dari lembaga eksekutif yang bisa dijadikan obyek hak angket DPR. KPK itu rekrutmennya juga beda dari eksekutif, kewenangan yang juga beda. Itu semua menandakan bahwa memang ini lembaga spesial. Kalau ada masalah, lalu orang memaksakan bahwa lembaga ini eksekutif atau legislatif atau yudikatif, itu memaksakan.

Jika kedudukan KPK saat ini kembali ditarik menjadi golongan lembaga eksekutif, maka sifat KPK yang independen akan dipertanyakan. Ini KPK dipaksa masuk salah satu kelompok, ya nggak bisa. Untuk membedakannya bagaimana? Ya lihat fungsinya. Harjono berpendapat itu

³ kbr.id/nasional/02-2018/eks_hakim_mk...kpk...independen.../95081.html

kontradiksi dengan keputusan yang lama. Keputusan yang lama menjelaskan bahwa KPK independen, nah keputusan peralihan ini dipertanyakan, apakah nantinya akan membuat KPK tidak independen lagi.

Pendapat Harjono itu senada dengan salah satu hakim konstitusi, Soehartoyo yang memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Harjono mengatakan putusan MK itu bertentangan dengan putusan MK sebelumnya, yang menyatakan KPK sebagai lembaga independen. Di antara putusan MK yang menyatakan independensi KPK adalah Putusan MK pada 19 Desember 2006 Pimpinan KPK menyebut putusan MK terbaru itu inkonsistensi, karena pada putusan terdahulu MK menyatakan bahwa KPK sebagai lembaga independen.⁴

Moh Mahfud mengatakan ada putusan lain yaitu putusan No 012-016-019/PUU-IV/2006 yang pada intinya putusan tersebut menegaskan bahwa KPK bukan lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif melainkan lembaga Independen. Dalam pernyataannya Moh Mahfud pun menegaskan bahwa dalam pembuatan Undang-Undang, berdasarkan *asas lex posterior derogat legi priori* Undang-Undang yang baru menghapus Undang-Undang yang lama, namun dalam hal di pengadilan, putusan lama itu tidak bisa dihapus dengan putusan yang baru, maka yang berlaku adalah putusan yang pertama karena sudah inkrah.⁵

Menurut MK, doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan dengan tegas ke dalam tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁶ Kini telah jauh berkembang, antara lain ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan

⁴ Mahfud MD: *Putusan MK soal Angket KPK Bertentangan dengan 4 ...*nasional.kompas.com › News › Nasional

⁵ Fajar Laksono-Subardjo, *Kontroversi UNDANG-UNDANG Tanpa Pengesahan Presiden* UII Press Yogyakarta 55221 hlm 34.

⁶ Ibid hlm 35.

bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Justru ketentuan dalam Pasal 20 UU KPK, yang oleh Pemohon II didalilkan sebagai ketentuan yang inkonstitusional, secara umum mencerminkan ciri-ciri komisi-komisi negara dimaksud. Di samping itu, di satu pihak, keberadaan suatu lembaga negara untuk dapat disebut sebagai lembaga negara tidaklah selalu harus dibentuk atas perintah atau disebut dalam UUD 1945, melainkan juga dapat dibentuk atas perintah undang-undang atau bahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Di pihak lain, disebut atau diaturnya suatu lembaga negara dalam UUD 1945 tidak selalu menunjukkan kualifikasi hukum bahwa lembaga negara itu memiliki derajat kedudukan lebih penting dari pada lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk bukan atas perintah Undang-Undang Dasar.

Demikian pula, hanya karena suatu lembaga negara diatur atau disebut dalam UUD 1945 tidak juga secara otomatis menunjukkan bahwa lembaga negara dimaksud sederajat dengan lembaga negara lain yang sama-sama diatur atau disebut dalam UUD 1945. KPK dibentuk dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sehingga pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945

yang berbunyi: badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang undang.

Soal independensi KPK, MK menjelaskan dalam pertimbangan selanjutnya. Pasal 3 UU KPK yang berbunyi: *Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.*⁷ Pasal itu dinilai tidak multitafsir dan sudah tepat. Rumusan dalam Pasal 3 UU KPK itu sendiri telah tidak memberikan kemungkinan adanya penafsiran lain selain yang terumuskan dalam ketentuan pasal dimaksud, yaitu bahwa independensi dan kebebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam rumusan Pasal 3 UU KPK tersebut.⁸

MA menyatakan dengan tegas bahwa independensi dan kebebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara.

Pendapat MK di atas senada dengan keterangan ahli dari Universitas Padjadjaran (Unpadj) yaitu Komariah Emong Sapardjaja. Menurut Komariah, diundangkannya UU KPK tidaklah

⁷ Marwan Mas, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia Ciawi Bogor hlm 60-62.

⁸ Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. No 30 Tahun 2002. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250).

terlepas dari politik hukum bangsa dan negara Indonesia untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan lebih baik. Lahirnya UU KPK, selain karena amanat UU, juga karena berubahnya paradigma sifat melawan hukum dari tindak pidana korupsi, yaitu sebagai 'pelanggaran hak-hak sosial dan pelanggaran hak-hak ekonomi masyarakat secara luas'. Keberadaan KPK, yang secara tegas diatur dalam UU KPK, adalah sebagai bentuk politik hukum pemberantasan korupsi di tanah air.

Salah satu perubahan wajah ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi konstitusi, adalah lahirnya lembaga negara penunjang atau lembaga nonstruktural yang dalam istilah literatur asing *state auxilliary agencies* atau *independent regulatory agencies*. Lembaga nonstruktural menggunakan nomenklatur dewan, badan, lembaga, komisi negara, dan bahkan ada yang bersifat *ad hoc* sebagai Satuan Tugas atau Komite. Lembaga-lembaga nonstruktural bertanggung jawab kepada Presiden langsung, kepada Presiden melalui Menteri, atau hanya kepada Menteri. Sesuai dasar pembentukannya terdapat 4 (empat) jenis lembaga nonstruktural di negara kita, yaitu:

Pertama, lembaga nonstruktural yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga nonstruktural dalam tipologi ini kewenangannya diatur dalam UUD 1945 atau Undang-Undang.

Kedua, lembaga nonstruktural yang dibentuk berdasarkan Undang- Undang. Perubahan bentuk organisasi dan kewenangannya atau pembubarannya memerlukan persetujuan DPR.

Ketiga, lembaga nonstruktural yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah. Perubahan atau pembubarannya harus dengan Peraturan Pemerintah.

Keempat, lembaga nonstruktural yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden.⁹

⁹ Sirajuddin dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press Malang Jatim, hlm.178-180.

Dengan demikian KPK adalah *independent agency*, yang sering diklasifikasikan sebagai komisi negara. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organ*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun justru mempunyai fungsi 'campur sari' ketiganya. Setelah menguraikan perbandingan dengan negara-negara lain dan pendapat-pendapat sejumlah sarjana tentang ciri-ciri komisi negara independen, ahli berpendapat bahwa KPK memenuhi ciri-ciri atau kriteria demikian. Oleh karena itu, keberadaan KPK bukan hanya tidak berada di luar sistem ketatanegaraan melainkan justru secara yuridis ditempatkan dalam sistem ketatanegaraan.¹⁰

Tepat pada tanggal 8 februari 2018 melalui putusan MK No 36/PUU-XV/2017 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan uji materi tentang konstitusionalitas pasal 79 Ayat (3) yang berbunyi : Obyek hak angket adalah pelaksana suatu Undang-Undang atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang di duga bertentangan dengan peraturan Undang-Undang, UU No 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) terhadap UUD 1945 yang memutus bahwa komisi pemberantasan korupsi (KPK) bisa dijadikan obyek angket oleh DPR karena merupakan bagian dari lembaga eksekutif.¹¹

Maka dari itu perlu diketahui kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia menurut putusan Mahkamah Konstitusi No 36/PUU-XV/2017 dan tepat atau tidak KPK sebagai objek hak angket. Sebagaimana kita ketahui bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap, sejak selesai diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat

¹⁰ Ibid, hlm 182-183.

¹¹ <https://www.merdeka.com/.../mk-bantah-putusan-terhadap-hak-angket-kpk-bertentangan>

ditempuh. Sifat final dalam putusan MK tersebut mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*) konsekuensi dari putusan tersebut adalah langsung mengikat sebagai hukum sejak selesai diucapkan di dalam persidangan yang terbuka untuk umum.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia menurut putusan Mahkamah Konstitusi No 36/PUU-XV/2017?

2. Apakah tepat KPK menjadi objek hak angket sebagai mana dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 36 /PUU-XV/2017?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang masalah dan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia menurut putusan Mahkamah Konstitusi No 36/PUU-XV/2017.

2. Untuk mengetahui Apakah tepat KPK menjadi objek hak angket sebagai mana dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 36 /PUU-XV/2017.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 (dua) kegunaan yaitu kegunaan dari segi praktis dan kegunaan dari segi teoritis.¹²

1. Kegunaan dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat :

a. Membantu dan Memberikan sumbangan pemikiran kepada para akademisi dalam upaya pengkajian dan pengembangan Ilmu Hukum Tatanegara.

b. Melengkapi khasanah kajian yang berkaitan dengan bidang ilmu hukum tatanegara.

2. Kegunaan dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat :¹³

a. Memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan atau pembentuk Undang-Undang, akademisi serta penegak hukum yang berupa sumbangan pemikiran dalam menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan ilmu hukum tatanegara.

b. Memberikan bahan masukan bagi para hakim Mahkamah Konstitusi sebagai penguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Kelembagaan Negara

Secara terminologis, istilah lembaga Negara bukan merupakan konsep seragam.¹⁴ Di dalam kepustakaan Inggris, lembaga Negara disebut menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminology belanda dengan istilah *staat organen*. DI Indonesia, dikenal beberapa istilah yaitu: Lembaga Negara, Badan Negara, atau Organ Negara.

¹² Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Pustaka Setia 2008, hlm 18-19.

¹³ Ibid hlm 20.

¹⁴ Sirajudin dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, setara press malang jatim tahun 2015 hlm 178-179.

Pembentukan Lembaga Negara selalu terkait dengan system penyelenggaraan Negara, yang di dalamnya 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 politica*. Doktrin yang pertama kali dikemukakan jhon locke dan Montesquie ini membagi kekuasaan Negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.¹⁵

Berdasarkan “*teori Norma Sumber Legitimasi*”, yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie, alat-alat perlengkapan Negara dikelompokkan menurut bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau pemberi kewenangan kepada lembaga terkait. Di tingkat pusat pengelompokan lembaga-lembaga Negara terbagi atas:¹⁶

- Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang ditentukan dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan keputusan presiden. Lembaga Negara pada tingkat konstitusi ini misalnya, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK. Kewenangan lembaga-lembaga ini diatur dalam konstitusi dan dirinci lag dalam undang-undang, meskipun pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi Negara tertinggi.¹⁷
- Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Lembaga tingkat kedua ini adalah lembaga yang sumber kewenangannya berdasarkan undang-undang. proses pemberian kewenangan pada lembaga-lembaga ini berwenang ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh karena itu, pembubaran atau perubahan

¹⁵ Ibid hlm 180.

¹⁶ Ibid hlm 181.

¹⁷ Ibid hlm 182.

bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga melibatkan DPR dan Presiden. Sebagai missal Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPK, KPI, PPATK dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

- Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan 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 atau pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata.
- Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri, pada tingkat terendah ini, lembaga terkait dibentuk atas inisiatif menteri sebagai pejabat public, berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dibidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Menteri bisa saja membuat badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.

2. Komisi Negara Independen

Salah satu kecenderungan potret ketatanegaraan Indonesia pada masa reformasi dan setelah UUD 1945 adalah lahirnya Komisi Negara Independen, maupun lembaga non structural lainnya, serta komisi eksekutif. Semua bidang kenegaraan seperti berlomba mendirikan komisi Negara.¹⁸

¹⁸ Ibid hlm 183.

Dari prespektif sejarah, perkembangan pelaksanaan di banyak Negara dirasakan tidak cukup mengandalkan cabang-cabang kekuasaan yang diintrodusir Montesquieu dalam *trias politica*. Cabang-cabang kekuasaan itu, ddipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi menyelesaikan masalah yang ada.¹⁹ Hal ini berlangsung dalam Negara-negara yang demokrasinya telah mapan seperti Inggris dan Amerika Serikat pun sebetulnya tidak luput dari hadirnya komisi Negara.

Bersamaan dengan berbagai komplikasi masalah-masalah kemasyarakatan pada zaman revolusi industry di Inggris pada abad ke 18 dan 19 ratusan lembaga yang sama sekali baru didirikan untuk melakukan tugas-tugas semacam (1) membuat peraturan, seperti komisi keselamatan dan kesehatan kantor perdagangan yang jujur (*the Health and Safety Commission The office Fair Trading*) (2) memberikan nasehat, dan seperti komisi daerah (Countryside Comission); dan (3) menyelesaikan perselisihan, seperti untuk persamaan rasial (The Comission For Racial Equality).²⁰

Pembentukan lembaga-lembaga semacam komisi Negara juga terjadi di Amerika Serikat seiring dengan meluasnya peran parlement dalam struktur ketatanegaraan sebagai akibat akselerasi dinamika masyarakat yang semakin kompleks dan menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dari sebelumnya sehingga membutuhkan jawaban-jawaban yang berbeda pula. Oleh karena itu, parlemen Ameriks Serikat membentuk suatu badan yang bertanggung jawab kepadanya dalam berbagai urusan khusus berkenaan fungsi legislasi, seperti Komisi Komunikasi Federal (The Federal Comuncations Commision), Dewan Penerbangan Sipil (Civil Aeronautics Board), Komisi Sekuritas dan Kurs (Securities and Exchange Commision).

¹⁹ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta: Genta Press, 2012 hlm 8.

²⁰ Jimly Assidique, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI press 1996 hlm 24.

Dalam catatan Jimly Asshidiqie, di seluruh Amerika Serikat, badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan khusus yang relative Independen dengan tugas menjalankan fungsi semi Yudisial dan Semilegislati.²¹

Berdasarkan catatan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) hingga saat ini, di Indonesia paling tidak terdapat sepuluh lembaga Negara yang perintah pembentukannya berikut kewenangannya berdasarkan UU yakni: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi perlindungan Anak Indonesia (Komnas Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan pers dan Dewan Pendidikan. jumlah ini tentu saja bersifat sementara karena ada kemungkinan terus bertambah di masa yang akan datang.

Masalahnya sekarang adalah mengapa Komisi Negara diperlukan dalam penyelenggaraan Negara? penelusuran terhadap asal muasal institusi semacam Komisi Negara di China dan Swedia, Cornelis Lay lebih senang dengan istilah sampiran Negara mengemukakan bahwa komis Negara pertama-tama dan terutama hadir sebagai hasil inisiatif otonom dari Negara dalam kerangka untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi public.²²

Pada dasarnya pembentukan komisi-komisi Negara yang mandiri di Indonesia karena lembaga-lembaga Negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga Negara mandiri itu merupakan bentuk ketidakpercayaan public terhadap lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.

²¹ Ibid hlm 25.

²² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta. 2010, hlm 199.

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga Negara mandiri di Indonesia menurut Luthfie Yazid dilandasi oleh lima hal penting, yakni: *pertama*, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bunt) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas; *kedua*, tidak Independennya lembaga-lembaga Negara yang telah ada sebelumnya karena alasan tertentu tunduk pada kekuasaan tertentu; *ketiga*, ketidak mampuan lembaga-lembaga Negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal dan eksternal; *keempat*, adanya pengaruh global yang menunjukkan kecenderungan beberapa Negara untuk membentuk lembaga-lembaga ekstra yang disebut sebagai lembaga mandiri atau lembaga pengawas yang dianggap sebagai kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang sudah ada telah menjadi bagian dari system yang harus diperbaiki. *kelima*, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Hal yang patut disayangkan bahwa lembaga-lembaga Independen tersebut belum mendapat kejelasan kedudukan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan konstitusi, sehingga eksistensi lembaga-lembaga Negara Independen dimasa yang akan datang sudah seleyaknya diakomodasi dalam perubahan konstitusi sehingga mendapat kejelasan status dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Dalam agenda perubahan lanjutan konstitusi, diperlukan penataan sehingga pembentukan lembaga-lembaga tersebut harus mempunyai landasan berpijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaanya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan penataan system ketatanegaraan pada khususnya. Aspek kuantitas pada lembaga-lembaga tersebut

tidak menjadi masalah, asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

pertama, penegasan prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan pemimpin dan badan-badan pemerintahan dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga Negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga Negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

Kedua, Prinsip *check and balances*. Banyaknya penyimpangan dimasa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *check and balances* dalam system bernegara, supremasi MPR dominasi eksekutif di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat, ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan *abuse of power*. Prinsip *check and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Untuk itu, pembentukan organ-organ kelembagaan Negara harus bertolak dari kerangka dasar system UUD 1945 yang mengarah ke *separation of power*, untuk menciptakan mekanisme *check and balances*.

Ketiga, Prinsip *Integrasi*. Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu keesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam system pemerintahan secara actual. Pembentukan lembaga tidak dapat dilakukan secara parsial, keberadaanya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga yang lain yang telah ada dan eksis. pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga Negara dapat mengakibatkan tumpang

tindihnya kewenangan antar organ yang ada sehingga menimbulkan ketidak efektifan penyelenggaraan pemerintahan.

Keempat, Prinsip kemanfaat bagi masyarakat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warga dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Untuk itu, penyelenggaraan pemerintah dan pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga Negara.

F. METODE PENELITIAN

1. Obyek Penelitian

Dalam suatu penelitian yang menjadi sasaran utama yang dituju peneliti dinamakan obyek penelitian. Untuk penelitian ini yang menjadi obyek penelitian adalah putusan Mahkamah Konstitusi No 36/PUU-XV/2017, tentang kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia dan apakah tepat KPK sebagai objek hak angket.

2. Metode Pendekatan

Penelitian tentang putusan MK termasuk jenis penelitian hukum yang normatif atau penelitian hukum kepustakaan.²³ Menurut pendapat Sudarto pengertian metode normatif dapat dijelaskan sebagai berikut :

“Metode yuridis dalam arti sempit ialah penggunaan metode yang hanya melihat hubungan logis atau anti logis , ataupun dengan cara lain yang sistematis, di dalam keseluruhan perangkat

²³ Bambang Sunggono *Metode Penelitian Hukum* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997 hlm 67-69.

norma. Sebaliknya apabila yang dilihat itu tidak hanya hubungannya di dalam perangkat norma belaka, tetapi juga bahkan terutama dilihat pentingnya efek sosial dari pembentukan norma-norma (hukum) sehingga justru dilihat pentingnya latar belakang kemasyarakatannya, maka metode ini tidaklah kurang yuridis pula, ialah yuridis dalam arti luas".²⁴

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif menurut Ronny Hanitijo dinamakan pula sebagai penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif menurut Soeyono Soekanto mencakup:

- a. Penelitian terhadap azas-azas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
- d. Perbandingan hukum
- e. Sejarah hukum

Sesuai dengan kegunaan dari metode penelitian hukum normatif, menurut Sunaryati Hartono yaitu untuk mengetahui, yaitu untuk mengetahui dan mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai masalah tertentu. maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat *yuridis normatif (Legal research)*. Seperti dikatakan Ronny Hanitijo Soemitro bahwa pendekatan penelitian hukum *yuridis normative* yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.²⁵

²⁴ Ibid hlm 70.

²⁵ Ibid hlm 71.

Pendekatan *yuridis normatif* dalam penelitian merupakan pendekatan utama yakni mengungkap kaidah – kaidah normatif dan asas –asas hukum yang merupakan kebijakan dalam merumuskan Peraturan perundang – undangan yang merupakan produk legislative di Indonesia.²⁶

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian tentang putusan Mahkamah Konstitusi No 36/PUU-XV/2017 terkait kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam putusan di atas, yang merupakan penelitian hukum normatif.²⁷ Penelitian hukum *normative* menurut Ronny Hanitidjo Soemitro merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder. Selanjutnya dijelaskan oleh Soerjono Soekanto bahwa data sekunder memiliki ciri – ciri umum sebagai berikut;²⁸

- a. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready – made*);
- b. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan di isi oleh peneliti – peneliti terdahulu;
- c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dari bahan – bahan sebagai berikut :²⁹

A. Bahan baku hukum primer, merupakan dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat dan terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

²⁶ Ochtarina dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (legal research)* Sinar Grafika Rawamangun Jakarta hlm 19-20.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group Jakarta kencana 2008, hlm 141-142.

²⁸ Ibid hlm 143.

²⁹ Ibid hlm 145.

- 3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi
- 5) Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3)

B. Bahan – bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dan terdiri dari :³⁰

- 1) Hasil – hasil penelitian yang berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia;
- 3) Hasil karya ilmiah yang berhubungan dengan judul skripsi;
- 4) Hasil – hasil pertemuan ilmiah seperti : seminar, pentaloka, diskusi , simposium dan sebagainya yang berkaitan dengan judul skripsi.

c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan terdiri dari :

1. Kamus hukum, Kamus Pendidikan dan Kamus Bahasa Indonesia Majalah hukum.
2. Buku-buku yang mengkaji berbagai hal ikhwal tentang komisi pemberantasan korupsi.
3. Buku-buku yang mengkaji berbagai hal ikhwal tentang mahkamah konstitusi dan putusan-putusannya
4. Buku dokumen-dokumen hukum yang tidak dipublikasikan

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini penulis akan mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan;

³⁰ Ibid hlm 147.

a) Studi kepustakaan, yakni dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia dan apakah tepat KPK sebagai objek hak angket.

b) Studi dokumen, yakni dengan menelusuri dan mengkaji berbagai dokumen institusional yang berkaitan dengan permasalahan kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia dan apakah tepat KPK sebagai objek hak angket.

5. Pendekatan Yang Digunakan

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan pendekatan:

a) Pendekatan yuridis normatif

Dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian yakni mengenai kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia dengan putusan MK No 36/PUU-XV/2017.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengelolaan dan analisis bahan-bahan hukum dilakukan setelah diperoleh data-data yang diperlukan, yakni dengan mengorganisasikan bahan-bahan tersebut sedemikian rupa sehingga dapat dibaca dan diinterpretasikan, dalam penelitian ini penulis berusaha menyusun, menjelaskan dan kemudian menganalisa secara kualitatif, yaitu suatu data yang tidak bisa diukur dengan angka, namun merupakan suatu penelitian yang merupakan data deskriptif, yaitu data yang sifatnya berusaha memaparkan atau menggambarkan dengan kata-kata secara jelas dan terperinci berkaitan dengan kedudukan KPK dalam struktur

ketatanegaraan republik Indonesia dengan proses penalaran dengan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu dari suatu yang sifatnya umum ke khusus.

G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Sistem pembahasan penelitian yang akan disajikan dalam penelitian ini terdiri atas 4 (empat) bab,³¹ yang secara rinci sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, kemudian dilanjutkan

Bab II : Berupa tinjauan pustaka atau landasan teori bab ini mencakup uraian mengenai Teori Kelembagaan Negara, Fungsi lembaga Independen. Komisi Negara Independen, Negara Hukum, Teori Pembagian Kekuasaan

Bab III : berupa hasil penelitian dan pembahasan mengenai putusan MK No 36/PUU-XV/2017 yang terdiri dari dua bagian. Bagian A menguraikan tentang kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia dan bagian B menguraikan apakah tepat KPK menjadi objek hak angket sebagai dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 36 /PUU-XV/2017 yang dalam putusanya menerang bahwa KPK adalah bagian dari eksekutif. Dan diakhiri dengan

Bab IV: yang merupakan bab terakhir berupa kesimpulan dan saran–saran.

³¹ Suratman dan H. Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta Bandung, hlm.167.