

**ANALISIS KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN
DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh :

NELSON

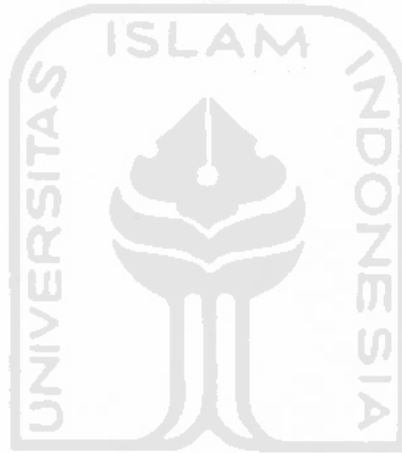
No. Mahasiswa : 03 410 579

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 24 April 2012



Yogyakarta, 28 Februari 2012

Yogyakarta, 28 Februari 2012

Dosen Pembimbing Skripsi

(Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.)
NIP. 864 100 101

HALAMAN PERSETUJUAN

ANALISIS KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
Pada tanggal 24 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 24 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.

2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

3. Anggota : H. Moh. Hasyim, S.H., M.Hum.

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum

Dekan

(Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.Hum.)
NIP. 195 406 121 984 03 1001

MOTTO

“Saya mencintai dunia dimana saya mempunyai kekurangan didalamnya”, Nelson Nafis Ferish.



“Allah tidak pernah memberi cobaan diluar kemampuan hamba-Nya”, Al-Qur'an.

“Semangat!”, Unknown.

HALAMAN PERSEMBAHAN



Teruntuk segala dukungan, nasihat, serta do'a yang tercurah untukku, Karya Tulis ini ku persembahkan kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta yang selalu menyayangi dan mencintaiku sepenuh hati sedari kecil baik dengan segala kekurangan dan kelebihanku, serta kakak-kakak ku tersayang yang selalu membimbingku agar aku menjadi orang yang dapat dibanggakan.

"Terima Kasih, Aku Sayang Kalian!"

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan karya tulis Skripsi ini yang merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Strata-1 pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Tidak lupa shalawat serta salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad Rasulullah SAW.

Dengan ridho Allah SWT yang telah memberikan petunjuk, kelancaran, dan kemudahan sehingga skripsi yang berjudul “ANALISIS KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA”, dapat terselesaikan dengan baik.

Skripsi ini tidak dapat terwujud tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya, kepada:

1. Ayahanda dan Ibunda tercinta juga kakak-kakak ku tersayang, yang selalu memberikan curahan do'a, dukungan, nasihat, bimbingan, motivasi yang begitu luar biasa pada penulis dalam seluruh kegiatan perkuliahan termasuk penyelesaian tugas akhir berupa karya tulis skripsi ini. Khusus buat kakak ku Hendra, semoga mendapat tempat yang terbaik disisi Allah SWT. Amin.

2. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi sekaligus Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberi kemudahan dan kelancaran semasa bimbingan disela-sela kesibukan Bapak. Insha Allah selalu menjadi kebanggaan Fakultas Hukum tercinta Universitas Islam Indonesia. Amin.
4. Ibu Karimatul Ummah, S.H., M.Hum. selaku Kepala Program Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberi dukungan berarti kepada penulis.
5. Bapak Nurjihad, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Ibu Sariyanti selaku Asisten Dosen Pembimbing Akademik.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu-ilmu yang berharga selama masa kuliah. Juga segenap karyawan TU yang telah melayani kegiatan administratif perkuliahan penulis. Terima kasih.
7. Tim Penguji Ujian Pendadaran.
8. Sahabat-sahabatku yang juga menjadi teman seperjuangan sesama mahasiswa di kampus kebanggaan ini: Amar Gedeon, Hariie Iczakson Dos Santos, Doan Piero, Dimas, Didik, Hafisz, dll. Rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia khususnya Angkatan '03.
9. Chief Manager Ninedoors+ Art Studio: Yoyon Daryono, yang selalu mendukung dalam segala hal, menjadi teladan yang baik atas diri penulis. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan, amin.

10. Tim kreatif Ninedoors+: Ariel Suka Ayam, Adhie Sutjipto, Febri Rahmadi, Ginambreng Minyak Firdaus, Ferry Paidi, Chandra Ibanez, Mas Kay *a.k.a* Mas Dem, Satria Iyakh, Juragan Adwot, Ebonk Obenk.
11. Pepy dan Lyna, yang telah mengajarkan penulis makna kata *memiliki* dan *kehilangan*, big hug with lots of love for both of you. Pret!
12. Klub kebanggaan seluruh umat manusia yang ada diseluruh dunia, **AC MILAN FC**.
In Milan We Trust!
13. Komputer kesayanganku yang butut tapi yahud!
14. Dan semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas doa dan segalanya.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang diberikan kepada penulis hingga terselesaikannya penulisannya Skripsi ini. Sebagai seorang manusia, Skripsi ini pasti tak luput dari kekurangan dan kesalahan. Namun, harapan penulis semoga Skripsi ini tetap bermanfaat dan berguna bagi semua pihak yang memerlukannya.

Amin Ya Robbal ‘Alamin.

Wassalamu’alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 1 Mei 2012

Penulis

(NELSON)
NIM. 03410579

CURRICULLUM VITAE

1. Nama Lengkap : N E L S O N
2. Tempat Lahir : Martapura, OKU Timur, Sumatera Selatan
3. Tanggal Lahir : 09 September 1985
4. Jenis Kelamin : Pria
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Sawit Sari, No. 208 B, Miliran, Umbulharjo,
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Kol. Burlian, No. 7/8, Martapura, OKU Timur
Sumatera Selatan
8. Identitas Orang Tua /Wali
 - a. Nama Ayah : Nafis Djabarin Syahrhun
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Nurmawati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
 - c. Alamat Wali : Jl. Sawit Sari, No. 208 B, Miliran, Umbulharjo,
Yogyakarta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 11 Martapura OKU Timur
 - b. SLTP : MTs Negeri Martapura OKU Timur
 - c. SLTA : SMU Muhammadiyah 7 Yogyakarta
10. Organisasi
 - a. 25 Crew Yogyakarta sebagai Humas
 - b. Ninedoors Concept sebagai Koordinator EO
11. Prestasi
 - a. Juara 1 Lomba Design FN 2011
 - b. Juara 3 Kompetisi Fotografi Dinpar HUT DIY 2009
12. Hobi : Disain Grafis, Fotografi, Gowes

Yogyakarta, 1 Mei 2012

Yang Bersangkutan,

(NELSON)
NIM. 03 410 579

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
CURRICULUM VITAE	ix
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	6
1. Struktur Ketatanegaraan di Indonesia	6
2. Kedudukan Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan RI	9
3. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi	11
E. Metode Penelitian	13
F. Sistematika Penulisan	15

BAB II STRUKTUR KETATANEGARAAN DI INDONESIA

B. Struktur Lembaga Negara Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945	16
C. Struktur Lembaga Negara Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945.....	22
D. Organ Pokok dan Organ Penunjang Dalam Negara (Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)	33

BAB III LEMBAGA INDEPENDEN DI INDONESIA

A. Pembentukan Lembaga Independen	37
B. Jenis-Jenis Lembaga Independen.....	42
C. Kedudukan Lembaga Independen.....	45

BAB IV KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DI INDONESIA

A. Landasan Hukum Kedudukan KPK Berdasarkan UU. No. 30 / 2002 (Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)	50
B. Kedudukan KPK Sebagai Lembaga Independen di Indonesia	54
C. Hubungan Kedudukan Antara KPK Dengan Lembaga Negara Lain Dalam Struktur Ketatanegaraan RI.....	58
D. Kelebihan Dan Kekurangan KPK Dibandingkan Dengan Lembaga-Lembaga Negara Yang Lain.....	62
E. Tinjauan Hukum Islam Mengenai Peradilan Dan Korupsi	64

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	66
B. Saran.....	68

DAFTAR PUSTAKA	70
-----------------------------	-----------

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan lembaga independen dan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan RI, menganalisis kedudukan KPK sebagai lembaga independen dalam struktur ketatanegaraan RI, juga memahami secara mendalam kelebihan dan kekurangan KPK dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Salah satu hasil dari Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 adalah beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia karena semua lembaga negara didudukkan sederajat dalam mekanisme *checks and balances*. Sementara itu, konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara. Perkembangan konsep trias politica juga turut mempengaruhi perubahan struktur ketatanegaraan di Indonesia. Di banyak negara, konsep klasik mengenai pemisahan kekuasaan tersebut dianggap tidak lagi relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Untuk menjawab tuntutan tersebut, negara membentuk jenis lembaga negara baru yang diharapkan dapat lebih responsif dalam mengatasi persoalan aktual negara. Maka, berdirilah berbagai lembaga negara yang bersifat independen dalam bentuk dewan, komisi, komite, badan, ataupun otorita, dengan masing-masing tugas dan wewenangnya. Beberapa ahli tetap mengelompokkan lembaga independen dalam lingkup eksekutif, namun ada pula yang menempatkannya tersendiri sebagai cabang keempat kekuasaan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, kehadiran lembaga independen menjamur pasca Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Berbagai lembaga independen tersebut tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa di antaranya berdiri atas amanat konstitusi, namun ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan UU ataupun Keppres. Salah satu lembaga independen yang dibentuk dengan UU adalah KPK. Walaupun bersifat mandiri dan bebas dari kekuasaan manapun, KPK tetap bergantung kepada kekuasaan eksekutif dalam kaitan dengan masalah keorganisasian, dan memiliki hubungan khusus dengan kekuasaan yudikatif dalam hal penuntutan dan persidangan perkara tindak pidana korupsi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hukum merupakan pilar utama berdirinya sebuah bangsa. Namun, tindak pidana korupsi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari permasalahan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi menjadi agenda penting dalam program 100 hari kerja periode pertama pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono beserta Muhammad Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden. Urgensinya terlihat pada beberapa point dalam "10 Langkah Strategis Bulan Pertama"¹ yang dicetuskan duet pemimpin tersebut yang antara lain ada pada point: *Ke-empat*: "Melakukan terapi kejut, me-nusakambangkan koruptor." *Ke-delapan*: "Masalah hukum dan keadilan, masyarakat menginginkan wajah hukum di negeri ini dirombak total. Tidak ada jalan pintas untuk mereformasi masalah hukum yang teramat kompleks." Serta pada point *Ke-semilan*: "Penegakan hukum adalah Pemberantasan KKN, dan seterusnya..."

Tindak pidana korupsi di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang semakin sistematis. Bahkan lingkupnya memasuki seluruh aspek dan lini kehidupan, tidak saja di lembaga eksekutif, yudikatif, tetapi juga di lembaga legislatif, baik di pusat maupun di daerah. Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional, tetapi juga kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap

¹ 10 langkah Strategis Bulan Pertama KIB Jilid 1, <http://www.setneg.go.id>, 21 Oktober 2004.

hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa.

Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa. 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 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.

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 MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dan Bersih dari KKN serta UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut selanjutnya disebut KPK atau KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI. Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki kewenangan

melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggung jawaban, tugas, dan wewenang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi pemberantasan Korupsi.

Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian dari agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam membenahan tata pemerintahan di Indonesia.² Lembaga ini telah sah didirikan dan memiliki legitimasi untuk menjalankan tugasnya. KPK dibentuk sebagai respon atas tidak efektifnya Kepolisian dan Kejaksaan dalam memberantas korupsi yang semakin merajalela. Adanya KPK diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).³

Namun demikian, dalam perjalanan sejak pendiriannya, keberadaan dan kedudukan KPK dalam struktur negara Indonesia mulai dipertanyakan oleh berbagai pihak. Tugas, wewenang, dan kewajiban yang dilegitimasi oleh UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang membuat komisi ini terkesan menyerupai sebuah *superbody*.

UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan delapan organ negara yang mempunyai kedudukan sama/ sederajat, yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, yaitu MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK,

² Mahmuddin Muslim, *Jalan Panjang Menuju KPTPK*, Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK), Jakarta, 2004, hal. 33.

³ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005, hal. 88.

serta KY, namun KPK tidak atau belum termasuk kedalam bagian tersebut.⁴ KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstra-konstitusional. KPK dinilai telah mengambil alih kewenangan lembaga lain yang diperoleh dari Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 yang sebetulnya telah terbagi habis dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁵

Sifat yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dikhawatirkan dapat menjadikan lembaga ini berkuasa secara absolut dalam lingkup kerjanya. Selain itu, kewenangan istimewa berupa penyatuan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu organ juga semakin mengukuhkan argumen bahwa eksistensi KPK cenderung menyeleweng dari prinsip hukum yang berlaku, dan tidak menutup kemungkinan, bertentangan dengan konstitusi.

Selain itu, perdebatan pandangan di antara para ahli hukum tata negara di Indonesia mengenai sifat *ad-hoc* dari KPK menjadi salah satu alasan penting diangkatnya penelitian ini. Di satu sisi, ketika lembaga negara penegak hukum konvensional seperti Kepolisian dan Kejaksaan maupun lembaga Peradilan telah kembali menjalankan perannya dengan baik dan benar dalam memberantas kasus korupsi maka keberadaan KPK sebagai lembaga khusus yang semula diharapkan berperan menjadi lembaga penegakan hukum untuk kasus korupsi otomatis terhenti atau selesai. Namun di sisi lain, dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, frasa *ad-hoc* tentang sifat keberadaan KPK tidak secara eksplisit disebutkan.

⁴ UUD Negara RI Tahun 1945. Bab II, Bab III, Bab VII, Bab VIIA, Bab VIIIA, dan Bab IX.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Hal-33

Dengan berbagai alasan di atas, kedudukan lembaga negara independen seperti KPK ini dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan RI, tidak hanya ditinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi juga berdasarkan berbagai pendapat para ahli di bidang hukum tata negara, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga negara independen yang akan dianalisis kedudukannya.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan lembaga independen dan bagaimana kedudukannya dalam sebuah sistem ketatanegaraan?
2. Bagaimanakah kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan RI?
3. Apa saja kelebihan dan kekurangan KPK secara kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui apa yang dimaksud dengan lembaga independen dan bagaimana kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan RI.
2. Mengetahui dan menganalisis kedudukan KPK sebagai lembaga independen dalam struktur ketatanegaraan RI.
3. Memahami secara mendalam kelebihan dan kekurangan KPK dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Struktur Ketatanegaraan di Indonesia

Pada awalnya Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*) dalam sistem ketatanegaraannya. Konsep ini diserap melalui paham *trias politica* oleh Baron de Montesquieu. Konsep diartikan sebagai segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dimana dengan kekuasaannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁶ Namun dalam perjalanannya sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori Montesquieu ini berkembang dengan berbagai perspektif yang digunakan oleh para ahli terkait dengan peristilahannya. Setidaknya konsep ini diterapkan hingga sebelum

⁶ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Transito, Bandung, 1976, hal. 58.

Amandemen pertama UUD 1945 dilakukan. Sedangkan pasca Amandemen keempat/terakhir UUD 1945, perspektif yang digunakan adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Konstitusi Indonesia kini tidak dapat lagi dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah⁷, tetapi juga tidak menganut paham *trias politica*-nya Baron de Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial secara mutlak.

Hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Misalnya, telah hadirnya mekanisme pengujian konstitusional (*constitutional review*) di tangan Mahkamah Konstitusi, atau tidak terdapatnya lagi lembaga negara dengan status “tertinggi” melainkan semua lembaga negara memiliki status dan derajat yang sama. Amandemen UUD 1945 pada saat itu dipandang perlu dengan latar belakang dan dasar pemikiran sebagai berikut:⁸

1. Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.
2. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain:

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-22, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 138.

⁸ Pan Mohamad Faiz, *Dasar Pemikiran dan Latar Belakang Perubahan UUD 1945*, terdapat dalam <http://www.panmohamadfaiz.wordpress.com>, 18 Maret 2007.

- memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.
3. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan dan kekuasaan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-Undang.
 4. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia, dan otonomi daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Amandemen Pertama pada tahun 1999 sampai ke Amandemen Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan “UUD 1945”, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Amandemen Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar.

Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan

kedalam kerangka UUD 1945 itu⁹. Empat diantaranya adalah, (a) penegasan dianutnya cita-demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer, (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”, (c) pemurnian sistem pemerintah presidential, dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Kedudukan Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan RI

Sedikit melihat dari sejarah munculnya pengertian lembaga independen dapat kita runut dari terminologi yang digunakan sejak awal lembaga ini diperkenalkan pada medio tahun 1980 oleh Sir Douglas Hague dari Inggris dengan istilah QUANGO atau *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization*.¹⁰ Istilah ini dipergunakan untuk menggambarkan lembaga yang terbentuk dari kecenderungan pemerintah yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri.

Berbeda dengan terminologi yang dipakai di atas, di Indonesia istilah QUANGO dipersamakan dengan istilah lembaga independen (Independent Body). lembaga independen yang dimaksud dalam hal ini adalah lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang bebas dari pengendalian oleh pemerintah (eksekutif) dan pembuat kebijakan (legislatif), bebas dari pengendalian oleh pemanfaatan kelompok, dan bebas dari kepentingan tertentu atau netral. Dengan demikian, lembaga ini merujuk pada

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke-empat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII: Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

¹⁰ “*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization*”, <http://www.answer.com//QUANGO>, diambil tanggal 22 Desember 2011

lembaga non-struktural pemerintah (Komisi Negara) atau lembaga pelaksana fungsi negara dan penunjang tugas pemerintah (*state auxiliary organ*).

Perkembangan-perkembangan yang muncul di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi menghasilkan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Hal tersebut dapat dibagi dalam dua tingkatan.¹¹ Perkembangan pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempat lembaga tersebut, yang sekarang ini telah menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dan Bank Indonesia sebagai bank sentral. Sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi yang independen.

Perkembangan pada tingkat kedua, muncul perubahan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman, Komisi Persaingan Usaha Pemberantasan Korupsi (KPPU), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan lain sebagainya. Di bidang administrasi dan pelaporan transaksi keuangan dibentuk pula lembaga baru yang bernama Pusat dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang juga ditentukan bersifat independen. Selain itu, ada pula komisi yang dibentuk hanya dengan Keputusan Presiden, misalnya Komisi Hukum Nasional (KHN). Komisi-komisi

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan... op.cit., hal. 38*

atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat semi-legislatif dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi-yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah “*independent and self regulatory bodies*” yang juga berkembang di banyak negara.

3. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi

Langkah pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah negara ini. Bahkan, sejarah mencatat bahwa Indonesia adalah negara pertama di Asia yang mencanangkan suatu peraturan khusus mengenai pemberantasan korupsi. Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat yang saat itu dijabat Jenderal A.H. Nasution menerbitkan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 Nomor Prt/Peperpu/C13/1958 untuk memberantas korupsi yang gejalanya mulai tampak pada tahun tersebut.¹²

Selanjutnya, seiring pergantian masa pemerintahan, peraturan mengenai pemberantasan korupsi terus diperbaiki dengan pembentukan Undang-Undang, mulai dari Perpu Nomor 24 Tahun 1960¹³, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, hingga yang terakhir Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Peraturan yang terus dikembangkan tidak lantas menjadikan upaya pemberantasan korupsi semakin mudah dilaksanakan. Justru sebaliknya, bentuk kejahatan ini meluas, tidak hanya di kalangan aparat negara, tetapi juga merambah disektor swasta dengan modus yang berbeda-beda. Korupsi benar-benar telah mengakar dalam kebiasaan

¹² Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 78.

¹³ *Ibid.*

masyarakat. Perbuatan yang dahulu dianggap delik umum pun kini digolongkan sebagai tindak pidana korupsi sehingga menjadikan definisi korupsi meluas. Perbuatan yang dahulu dikategorikan sebagai delik umum dan diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), seperti penyuapan misalnya, kini dimasukkan dalam ruang lingkup delik khusus dan diatur dalam peraturan mengenai tindak pidana korupsi.

Bahkan, Pasal 2 ayat (1)¹⁴ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa perbuatan yang secara formil tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat dipidana apabila dianggap tidak sesuai dengan kepatutan dalam masyarakat.¹⁵

Sebagai langkah preventif sekaligus represif dalam memberantas korupsi yang saat ini dianggap *extraordinary crime* atau kejahatan luar biasa, pada tahun 2002 didirikanlah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Kebutuhan akan adanya KPK dilatarbelakangi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara penegak hukum konvensional yang seharusnya mengurus masalah korupsi. Lembaga peradilan yang diharapkan dapat menegakkan

¹⁴ Sejak 25 Juli 2006, ayat ini telah dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan MK RI Nomor 003/PUU/IV/2006.

¹⁵ Nurhasyim Ilyas, "Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap UU Tipikor: Angin Segar Bagi Koruptor?", dalam Jurnal Keadilan (Vol. 4 No. 4 Tahun 2006), hal 8-9.

hukum justru dinilai ikut menyuburkan perilaku korupsi. Mafia peradilan atau *judicial corruption* telah menjadi momok baru bagi dunia peradilan tanah air.

E. METODE PENELITIAN

1. Obyek Penelitian

Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara yang independen dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

2. Sumber Data

a) Bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini. Antara lain:

- Undang-Undang Dasar Negara RI / 1945
- UU No. 28 / 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bebas Dan Bersih Dari KKN
- UU No. 31 / 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 / 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No. 30 / 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- Perpu No. 24 / 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi
- Tap. MPR RI No. XI / MPR / 1998
- Putusan MK Tahun 2006 tentang UU No. 22 / 2004
- Al-Qur'an Surah Ali-Imran (Ayat 161) dan Surah An-Nisâ (Ayat 135)

- b) Bahan hukum sekunder, yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya
- c) Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Studi pustaka yaitu mempelajari UUD 1945, buku, literatur, makalah, dan sumber-sumber lain yang relevan untuk dijadikan acuan pembahasan permasalahan. Selain itu pengumpulan datanya dilakukan melalui penelusuran dari internet.

4. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu mengaitkan masalah yang diteliti dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Analisa Data

Data yang dihimpun dengan cara diuraikan di atas kemudian diolah dengan metode kualitatif melalui penyeleksian data, diklasifikasikan secara sistematis, logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi skripsi melalui analisa data secara kualitatif. Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatoris karena menggambarkan dan menjelaskan lebih dalam kedudukan KPK sebagai lembaga negara independen sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar mengenai perdebatan seputar eksistensi KPK dalam sistem ketatanegaraan RI.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini akan saya dibagi ke dalam lima bab yang terdiri dari beberapa anak bab.

Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab kedua akan membahas mengenai struktur ketatanegaraan yang berlaku dan diterapkan di Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, juga mengenai organ pokok dan organ penunjang dalam negara.

Bab ketiga akan membahas dan menguraikan apa yang dimaksud dengan lembaga negara independen termasuk didalamnya mengenai pembentukan, jenis, dan kedudukannya, serta bagaimana penerapan lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia.

Bab keempat akan menguraikan landasan hukum kedudukan KPK berdasarkan Undang-Undang, kedudukan KPK sebagai lembaga negara independen di Indonesia, analisis hubungan kedudukan antara KPK dengan lembaga-lembaga negara lain, serta kelebihan dan kekurangan KPK dibanding lembaga negara lain dalam struktur ketatanegaraan RI.

Bab kelima, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan ilmu di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

BAB II

STRUKTUR KETATANEGARAAN DI INDONESIA

A. STRUKTUR LEMBAGA NEGARA INDONESIA SEBELUM AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi yang pada saat sebelum Amandemen UUD 1945 dilakukan kedaulatannya diberikan seluruhnya kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi negara yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebagai lembaga tertinggi, MPR diberi kekuasaan tak terbatas karena kekuasaan dan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR sehingga MPR diartikan sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, yang memiliki kewenangan menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden. Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

2. Presiden

Sebagai Kepala Pemerintahan Presiden memegang posisi sentral dan sebagai mandataris MPR. Ia menjalankan kekuasaan pemerintahan tertinggi (*consentration of power and responsibility upon the president*) sekaligus memegang kekuasaan eksekutif, legislatif, serta yudikatif. Pada saat itu Presiden mempunyai hak prerogatif yang begitu besar, tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat

menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya.

3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Beberapa wewenang yang diberikan kepada DPR antara lain memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden, memberikan persetujuan atas PERPU, memberikan persetujuan atas anggaran, serta meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggung jawaban Presiden.

4. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). UUD 1945 tidak memberi porsi yang terlalu besar kepada kedua lembaga negara ini, kewenangan yang diberikan sangat minim.

Para pendiri negara Indonesia menegaskan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menganut konsep *trias politica*.¹⁶ Berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut, pembentuk konstitusi negara ini menentukan teori tersendiri yang penguraiannya antara lain tercantum dalam naskah Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Amandemen, sebagai berikut:

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum.
- 2) Sistem konstitusional.
- 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR.
- 4) Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah Majelis.
- 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
- 6) Menteri Negara ialah pembantu Presiden, tidak bertanggung jawab kepada DPR.
- 7) Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.¹⁷

¹⁶ Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia: Satu Pemahaman Tentang Pengertian-Pengertian Dan Asas-Asas Dalam Hukum Tata Negara*, makalah disampaikan dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, editor: Hendra Nurtjahjo, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta (Depok), 26 Juli 1995, hal. 205.

¹⁷ UUD Negara RI Tahun 1945, penjelasan umum.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi. MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan penjelmaan dari pemegang kedaulatan, yaitu seluruh rakyat Indonesia. MPR kemudian mengangkat Presiden dan melimpahkan kewenangan melaksanakan kehendak rakyat kepada Presiden yang dalam hal ini juga disebut sebagai mandataris MPR.¹⁸ Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri, dan dengan kata lain, Presiden menyalurkan sebagian kekuasaannya kepada para Menteri.¹⁹

Berdasarkan tujuh karakteristik pemerintahan dalam Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Amandemen yang telah diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa untuk menentukan sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia adalah hal yang sulit. Jabatan Kepala Pemerintahan yang dipegang oleh Presiden merupakan salah satu karakteristik dari sistem presidensial, namun adanya pertanggung jawaban Presiden kepada MPR sebagai parlemen menunjukkan bahwa sistem parlementer pun turut diadopsi oleh negara ini. Melihat keadaan bahwa segala aktivitas lembaga dalam penyelenggaraan negara bermuara pada MPR serta penetapan kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR, Padmo Wahjono menamakan sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia sebagai “Sistem MPR”.²⁰

Membagi tugas pemerintahan ke dalam trikotomi telah menjadi kebiasaan berbagai negara di dunia, begitu pula Indonesia. Walaupun tidak memisahkan peran

¹⁸ Azhary, *Teori Bernegara...* op. cit., hal. 206-207. (MPR melimpahkan kekuasaannya secara hierarkis sehingga penerima pelimpahan atau mandat harus bertanggung jawab kepada pemberinya. Cara pelimpahan kekuasaan ini oleh Azhary dinamakan sebagai “Sistem Mandataris”, dan menurutnya, sistem ini bukan termasuk pemisahan kekuasaan atau *separation of power* maupun pembagian kekuasaan atau *distribution of power*).

¹⁹ *Ibid.*, hal. 207.

²⁰ *Ibid.*, hal. 209-210.

masing-masing lembaga negara secara tegas seperti yang diidealkan oleh Montesquieu, namun UUD Negara RI Tahun 1945 tetap membagi kekuasaan-kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif ke dalam bab-bab tersendiri dalam naskahnya. Kekuasaan eksekutif ditempatkan dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, kekuasaan legislatif diletakkan dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, sementara kekuasaan yudikatif dicantumkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.²¹

Secara umum, tugas dan wewenang lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara yang memegang ketiga kekuasaan pemerintahan diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Selain lembaga-lembaga pemegang ketiga kekuasaan pemerintahan, terdapat pula Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang berfungsi sebagai badan penasihat pemerintah dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bertugas secara khusus untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, yang termasuk lembaga-lembaga negara pada masa UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Amandemen adalah: MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. MPR merupakan lembaga tertinggi negara, sementara kelima lembaga lainnya adalah lembaga tinggi negara.

Secara sistematis, pencantuman pengaturan mengenai lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara dalam UUD Negara RI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

- 1) Bab II (Pasal 2 dan 3) tentang MPR.
- 2) Bab III (Pasal 4 s.d. 15) tentang Presiden.
- 3) Bab IV (Pasal 16) tentang DPA.
- 4) Bab VII (Pasal 19 s.d. 22) tentang DPR.

²¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cet. ke-6, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 15-16.

- 5) Bab VIII (Pasal 23) tentang BPK.
- 6) Bab IX (Pasal 24 dan 25) tentang MA.

Demi terselenggaranya hubungan tata kerja yang baik dalam rangka pelaksanaan tugas lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara, MPR membentuk Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1978 yang mengatur tentang kedudukan dan hubungan tata kerja antara MPR dengan Presiden, DPA, DPR, BPK, maupun MA.²²

Namun demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 dianggap gagal dalam menjaga pelaksanaan prinsip demokrasi di negara ini.²³ Jimly Asshiddiqie menyebutkan lima hal yang menjadi penyebab kegagalan tersebut yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan, tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Hal ini memunculkan anggapan bahwa pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 terlalu bersifat berat sebelah ke arah lembaga eksekutif (*executive heavy*).²⁴
2. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar cabang pemerintahan (lembaga-lembaga negara) dalam rangka menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau pelampauan wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden yang besar menjadi semakin kuat karena tidak diimbangi oleh mekanisme penyeimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Salah satu

²² C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 130.

²³ Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Cet. ke-2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hal. 6-7.

²⁴ *Ibid.*, hal. 7.

- contohnya adalah tiadanya ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sudah disetujui DPR.²⁵
3. Di dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang dapat membuka peluang salah penafsiran dalam praktiknya. Sebagai contoh, ketentuan mengenai pemilihan kembali Presiden (“...*dan sesudahnya dapat dipilih kembali.*”)²⁶ menjadi dasar legitimasi bagi Presiden yang sedang menjabat untuk dipilih kembali secara terus-menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi.²⁷
 4. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 banyak berisi aturan yang mengamankan pembentukan Undang-Undang tanpa disertai arahan tertentu terkait materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Tiadanya pengaturan yang cukup spesifik dimaksudkan untuk menyerahkan segala sesuatu secara penuh kepada pembentuk Undang-Undang. Namun, hal ini justru berdampak buruk karena dalam praktiknya muncul perbedaan atau bahkan pertentangan antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lain yang mengatur obyek yang sama. Padahal, dasar pembentukannya selalu sama, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945.²⁸

²⁵ *Ibid.*, hal. 8. (Sebagai perbandingan, UUD Amerika Serikat menentukan bahwa jika dalam waktu 10 hari Presiden tidak menyatakan menolak atau mengesahkan RUU yang telah disetujui Kongres, RUU tersebut akan sah menjadi UU sebagaimana layaknya jika RUU tersebut ditandatangani Presiden).

²⁶ *UUD Negara RI 1945*, psl. 7.

²⁷ Asshiddiqie dan Manan, ... *op. cit.*, hal. 8-9.

²⁸ *Ibid.*, hal. 9

5. Lazimnya, konstitusi sebuah negara tidak memiliki penjelasan yang resmi. Namun, UUD Negara RI Tahun 1945 justru memiliki penjelasan yang diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti Undang-Undang Dasar (Batang Tubuh). Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hasil kerja pribadi Soepomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama Batang Tubuh ke dalam Berita Republik Tahun 1946 dan Lembaran Negara RI Tahun 1959 (Dekrit), dan menjadi bagian tak terpisahkan dari naskah resmi UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam berbagai hal, Penjelasan mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh, dan memuat pula berbagai keterangan yang seharusnya menjadi materi muatan Batang Tubuh.²⁹

B. STRUKTUR LEMBAGA NEGARA INDONESIA SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Pasca Amandemen UUD 1945, kedaulatan sepenuhnya diserahkan langsung kepada rakyat melalui mekanisme yang diatur dalam konstitusi. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 lembaga negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yakni, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Secara garis besar, perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang dilakukan dalam Amandemen UUD 1945 (Pertama hingga Keempat) adalah:³⁰

²⁹ *Ibid.*, hal. 10.

³⁰ Pan Mohamad Faiz, *Deskripsi Struktur Ketatanegaraan RI Setelah Amandemen UUD 1945*, terdapat dalam <http://www.panmohamadfaiz.wordpress.com>, 18 Maret 2007.

- a) Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada HAM serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*.
- b) Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.
- c) Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh UU berdasarkan fungsi masing-masing.
- d) Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.
- e) Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- f) Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Amandemen Pertama hingga Keempat UUD Negara RI Tahun 1945, yang merupakan konsekuensi dari kegagalan UUD Negara RI Tahun 1945, telah menjadikan sistem ketatanegaraan RI mengalami berbagai perubahan yang amat mendasar. Perubahan-perubahan itu turut mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara RI yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, di antaranya adalah:

- 1) Penegasan dianutnya tujuan demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer.
- 2) Pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*.

- 3) Pemurnian sistem pemerintah presidensial.
- 4) Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan RI.³¹

Secara sistematis, Jimly Asshiddiqie mengategorikan Amandemen atas UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi enam bagian, yaitu:

- 1) Pembaruan struktur UUD.
- 2) Pembaruan mengenai sendi-sendi bernegara.
- 3) Pembaruan bentuk susunan negara.
- 4) Pembaruan kelembagaan atau alat kelengkapan negara.
- 5) Pembaruan yang terkait masalah penduduk dan kewarganegaraan.
- 6) Pembaruan yang bersangkutan dengan identitas negara.

Sebagai kategori yang memiliki relevansi paling kuat dengan penelitian ini, pembaruan mengenai kelembagaan atau kelengkapan negara akan dibahas lebih lanjut. Setelah UUD Negara RI Tahun 1945 mengalami Amandemen selama empat kali berturut-turut, ketentuan-ketentuan seputar lembaga-lembaga negara pun tidak luput dari perombakan.³² Secara rinci, antara lain akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Pembaruan lembaga kepresidenan:
 - a) Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
 - b) Syarat Presiden “orang Indonesia asli” diubah menjadi “warga negara Indonesia asli” (warga negara Indonesia karena kelahiran).
 - c) Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan...*, *op.cit.*, hal. 2-3.

³² *UUD Negara RI Tahun 1945: Perubahan Pertama hingga Keempat.*

- d) Kekuasaan Presiden mengesahkan atau menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan dari DPR dibatasi untuk jangka waktu tiga puluh hari.
 - e) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, ataupun tindak pidana berat lainnya.
 - f) Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR dan lain-lain.
2. Pembaruan lembaga MPR:
- a) Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan diubah menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
 - b) Kewenangan MPR menetapkan UUD dan GBHN diubah menjadi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD dan lain sebagainya.
3. Pembaruan lembaga DPR:
- a) Seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam lima tahun.
 - b) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
 - c) DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, dan sebagainya.

4. Pembaruan lembaga BPK:

- a) Menjadikan BPK sebagai lembaga negara yang merdeka lepas dari pengaruh badan negara yang lain, pemerintah, atau dari pihak manapun yang akan memberikan pengaruh dalam melaksanakan wewenangnya.
- b) Menghindarkan segala bentuk campur tangan baik langsung atau tidak langsung dari pihak manapun terhadap kekuasaan BPK.
- c) Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden dan lain-lain.

5. Pembaruan kekuasaan kehakiman:

- a) Menjadikan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- b) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA beserta badan Peradilan di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK).
- c) Kekuasaan kehakiman berwenang menguji segala peraturan perundang-undangan di bawah UUD.
- d) Kekuasaan menguji konstiusionalitas Undang-Undang terhadap UUD diberikan kepada mahkamah tersendiri, yaitu MK yang berada di luar dan sederajat dengan MA, seperti yang lazim terdapat di beberapa negara seperti Jerman, Afrika Selatan, dan Korea Selatan.
- e) Sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman dengan cara membentuk Komisi Yudisial (KY) dan lain sebagainya.

Terkait dengan reformasi kelembagaan tersebut, dengan demikian, terdapat beberapa hal yang menjadi ciri baru negara Indonesia yang ditegaskan pula melalui Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Hal-hal pokok tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Penegasan bahwa RI menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang memiliki prinsip-prinsip seperti di bawah ini:³³
 - a) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan, dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
 - b) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
 - c) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggung jawabannya oleh DPR untuk disidangkan dalam sidang MPR. Sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dahulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di MK. Apabila

³³ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan... op.cit.*, hal 7-10

tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh MK, MPR memiliki dasar untuk bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.

- d) Para Menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena bertanggung jawab kepada Presiden (bukan kepada parlemen), maka kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Di samping itu, para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Oleh karena itu, kedudukan para Menteri sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.
- e) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Selain itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksud adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparatur penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparatur pertahanan negara. Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam ranah eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Untuk menjamin hal itu, pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Kepala Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR. Pemberhentian

para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan DPR hanya dapat dilakukan oleh Presiden apabila yang bersangkutan terbukti bersalah dalam pengadilan dan dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan Undang-Undang.

2. Penegasan bahwa RI menerapkan mekanisme *checks and balances*. Selama ini, sebelum Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat hanya diwujudkan dalam MPR.³⁴ Selanjutnya, oleh MPR kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya.³⁵ Sebaliknya, kini setelah Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal menjadi kekuasaan-kekuasaan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan mekanisme *checks and balances*.³⁶ Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) yang sederajat dengan lembaga negara lainnya.

Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, di samping lembaga legislatif dibentuk pula BPK yang memfokuskan tugasnya di bidang pemeriksaan keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden.

³⁴ UUD Negara RI Tahun 1945, penjelasan umum.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan... op. cit.*, hal. 5. (Menurut Jimly, pada masa sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, negara Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan atau *distribution of power*, karena adanya kekuasaan rakyat yang dibagikan oleh MPR tersebut).

³⁶ *Ibid.* (Setelah dilakukan perubahan, Jimly mengatakan bahwa konstitusi RI menganut prinsip pemisahan kekuasaan atau *separation of power* karena kedaulatan dipisahkan menjadi beberapa kekuasaan Negara).

Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, konstitusi negara ini mengamanatkan pula dibentuknya Dewan Pertimbangan. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh MA dan MK. MPR tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD.

Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam DPD harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden, MA, dan MK. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.³⁷

3. Penegasan bahwa RI menerapkan format baru parlemen tiga kamar, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Berkaitan dengan MPR, setelah Amandemen Keempat UUD Negara RI Tahun 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara telah mengalami perubahan yang amat mendasar. Akan tetapi, eksistensinya tetap ada sehingga sistem parlemen yang dianut negara ini tidak dapat disebut sistem

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan... op. cit.*, hal. 6

satu kamar ataupun dua kamar (bikameral), melainkan sistem tiga kamar (trikameral).³⁸

Susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mencerminkan prinsip perwakilan politik dan anggota DPD yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah.³⁹ Bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional). MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan oleh karenanya kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.

Sementara itu, berdasarkan ketentuan di dalam konstitusi negara Indonesia pascaperubahan, fungsi legislatif berpusat di tangan DPR. Hal ini jelas terlihat dalam rumusan Pasal 20 Ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”⁴⁰

Selanjutnya, terkait dengan DPD, lembaga ini semula didesain sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri sistem bikameral yang dikenal di dunia ialah apabila kedua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Padahal, pada kenyataannya, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan di bidang pembentukan

³⁸ *Ibid.*, hal 14.

³⁹ *Ibid.*, hal 15.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 20.

Undang-Undang. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Oleh karena itu, keberadaan DPD yang berdampingan dengan DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.

Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut *strong bicameralism*, sementara jika keduanya tidak sama kuat, maka disebut *soft bicameralism*. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 setelah Amandemen Keempat, kedua terminologi tersebut, baik *soft bicameralism* maupun *strong bicameralism*, tidak dapat menggambarkan sifat dari parlemen Indonesia.

Pada masa sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini, perubahan struktur kelembagaan negara Indonesia turut menjadi konsekuensi yang tak terelakkan. Berbagai perubahan di bidang kelembagaan negara tersebut berawal pada masa pasca reformasi 1998 ketika banyak didirikan komisi-komisi negara yang secara eksplisit tidak dapat dikatakan bahwa mereka mengemban fungsi eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Salah satu prestasi luar biasa dari gerakan reformasi tersebut adalah berkembang biaknya komisi-komisi negara yang dalam penelitian ini disebut dengan istilah lembaga independen. Setidaknya, sejak 1998 hingga 2006 terdapat tiga belas komisi negara independen dan empat puluh komisi negara di lingkungan eksekutif. Itu pun belum termasuk komisi-komisi yang berada di dalam ranah kekuasaan yudikatif.⁴¹

⁴¹ Budiman Tanuredjo, *Komisi Negara: Suatu Prestasi Reformasi*, terdapat dalam <http://www.kompas.co.id>, 19 Mei 2006.

Berubahnya corak dan struktur organisasi negara ini merupakan akibat tuntutan perkembangan yang semakin rumit serta anggapan masyarakat bahwa organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis dan sentralistis tidak dapat lagi diandalkan. Fungsi-fungsi kekuasaan yang sejatinya melekat dalam lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, akhirnya dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Lembaga-lembaga yang independen tersebut sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi lebih dekat fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada pula yang lebih dekat kepada cabang kekuasaan yudikatif.⁴² Fenomena kemunculan lembaga independen, tidak hanya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetapi juga dalam tatanan pemerintahan negara-negara lain secara umum, menjadi hal yang amat signifikan untuk dibahas lebih lanjut, terutama berkaitan dengan asal mula pembentukannya serta kedudukannya dalam suatu sistem ketatanegaraan.

C. ORGAN POKOK DAN ORGAN PENUNJANG DALAM NEGARA (Setelah Amandemen UUD 1945)

Organ negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut Organ negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan*⁴³ untuk mengartikan organ negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hal. 23.

⁴³ *Ibid*, hal. 31.

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah. Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁴⁴

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).

Reformasi 1998 juga memberi dampak pada struktur ketatanegaraan Indonesia. Salah satu yang dihasilkan adalah perubahan atas pembagian organ negara, menjadi Organ Pokok Negara (*state main organ*) dan Organ Penunjang Negara (*state auxiliary organ*).

Di dalam bukunya yang berjudul “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa dalam UUD 1945 terdapat lebih dari 34 buah organ negara yang disebut baik secara langsung maupun tidak. Lembaga-lembaga tersebut secara eksplisit dipaparkan dengan dikaitkan dalam lingkup organ pokok dan organ penunjang negara, diantaranya adalah sebagai berikut:

⁴⁴ *Ibid.*

1. Organ Pokok Negara

- a) Presiden dan Wakil Presiden (Diatur dalam Bab III)
 - Ñ Dewan Pertimbangan Kepresidenan (Pasal 16 UUD 1945)
 - Ñ Kementerian Negara (Bab V). Secara *triumvirat*: Kemenlu, Kemendagri, serta Kemenhan diatur dalam pasal 8 ayat 3 UUD 1945
 - Ñ Kedutaan (Pasal 13 ayat 1,2,3 UUD 1945)
 - Ñ Konsul (Pasal 13 ayat 1 UUD 1945)
 - Ñ Pemerintah Daerah Provinsi / Gubernur (Bab VI)
 - Ñ Pemerintah Daerah Kabupaten / Bupati
 - Ñ Pemerintah Daerah Kota / Walikota
- b) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Bab VII UUD 1945)
 - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Povinsi
 - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
 - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota
- c) Dewan Perwakilan Daerah (Bab VII A)
- d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (Bab II)
- e) Mahkamah Agung (Bab XIV)
- f) Mahkamah Konstitusi (Bab XIV)
- g) Badan Pemeriksa Keuangan (Bab VIII A)

2. Organ Penunjang Negara

- a) Komisi Yudisial (bab XIV)
- b) Bank Indonesia (Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dalam UU)
- c) Tentara Nasional Indonesia (Bab XII). AD, AL dan AU (Pasal 10 UUD 1945)

- d) Kepolisian Republik Indonesia (Bab XII)
- e) Komisi Pemilihan Umum (Bab VII B dan diatur lebih lanjut dalam UU)
- f) Organ lain yang setingkat yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 ayat 3 UUD 1945), antara lain:
 - Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
 - Kejaksaan Agung
 - Komisi Pemberantasan Korupsi
 - Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
 - Dan berbagai lembaga serupa lainnya.

Dilihat dari pengkategorian antara organ pokok dan organ penunjang diatas, maka dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsi dan dari segi hierarki. Secara fungsional organ-organ tersebut mengacu pada fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pada segi hierarkis, antar organ-organ negara tersebut penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum dan tanggung jawab wewenang terhadap orang-orang yang menduduki jabatan dalam organ negara itu. Untuk itu ada dua kriteria yang dipakai, yakni kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangan, dan kualitas fungsi yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.⁴⁵

⁴⁵ *Ibid.* Hlm. 90.

BAB III

LEMBAGA INDEPENDEN DI INDONESIA

A. PEMBENTUKAN LEMBAGA INDEPENDEN

Kemunculan lembaga independen di Indonesia dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga *trias politica* yang selalu mengalami perkembangan dalam sejarah struktur ketatanegaraan Indonesia hingga saat ini.

Secara teoritis, lembaga independen bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Gagasan lembaga independen sebenarnya berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.⁴⁶ Munculnya lembaga independen dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.⁴⁷

⁴⁶ Budiman Tanuredjo, "Trias Politica di Zaman yang Berubah", terdapat dalam <http://www.kompas.co.id>, 2 Mei 2002.

⁴⁷ Riris Katharina dan Poltak Partogi Nainggolan, "Pengawasan Peradilan oleh State Auxiliary Institutions," terdapat dalam <http://www.hukumonline.com>, 17 Januari 2007.

Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga independen adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas lembaga independen.

Lima alasan utama yang melatar belakangi dibentuknya lembaga independen dalam suatu sistem ketatanegaraan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi-yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution* atau penyelesaian sengketa alternatif).

Khusus di Indonesia, pembentukan lembaga-lembaga independen yang bersifat mandiri ini dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang mengakar dan sulit diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
3. Ketidak mampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun persoalan eksternal.
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut sebagai *state auxiliary institutions / organs / agencies* maupun *institutional watchdog* (lembaga pengawas), yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada merupakan bagian dari sistem yang harus diperbaiki.
5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi.

Pembentukan lembaga-lembaga independen tersebut juga harus memiliki landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.⁴⁸ Ni'matul Huda, mengutip Firmansyah Arifin, dkk. Dalam *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:⁴⁹

1. Prinsip konstitusionalisme. Adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.⁵⁰
2. Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa pra reformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Jogjakarta, 2007, hal. 202.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

- abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.⁵¹
3. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.⁵²
 4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.⁵³

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, hal. 202-203.

⁵³ *Ibid.*, hal. 203.

Dalam proses transisi pemerintahan, di Indonesia telah lahir berbagai lembaga negara independen. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan *state auxiliary institutions* di negara-negara lain, lembaga independen di Indonesia dibentuk dengan proses yang tak seragam. Beberapa didirikan dengan dasar hukum Undang-Undang (lembaga negara kelompok kedua), sementara sebagian lainnya dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden (lembaga negara kelompok ketiga). Bahkan, pada masa awal era reformasi, ada pula lembaga negara bantu yang berdiri atas amanat Ketetapan MPR, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan.⁵⁴

Gambaran di atas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga independen dalam struktur ketatanegaraan RI bukanlah desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum untuk mempertahankan eksistensinya melainkan isu-isu insidental yang diharapkan dapat menjawab persoalan yang dihadapi.

Kenyataan ini setidaknya membawa dua akibat sebagai berikut. *Pertama*, legitimasi yuridis bagi keberadaan lembaga-lembaga independen itu sangat lemah sehingga senantiasa menghadapi kendala dalam menjalankan kewenangannya. *Kedua*, lembaga-lembaga independen itu berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada sistematika kerja yang sinergis dan dapat mendukung satu sama lain, sehingga hasil kerja suatu lembaga independen seringkali kurang dirasakan manfaatnya oleh lembaga independen lainnya. Kedua hal tersebut di atas akhirnya mengakibatkan efektivitas keberadaan

⁵⁴ Budiman Tanuredjo, "Trias Politica... , *loc.cit.*

lembaga independen dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga yang bersifat ekstra-eksekutif, ekstra-legislatif, dan ekstra-yudikatif itu.⁵⁵

B. JENIS-JENIS LEMBAGA INDEPENDEN

Lembaga-lembaga independen yang ada terbagi dalam berbagai bentuk yang bervariasi. Pembagian tersebut didasarkan pada dua hal, yaitu berasal dari mana sumber daya untuk mengadakan dan melaksanakan lembaga itu, dan bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal dari mana anggota lembaga itu. Dari kedua dasar tersebut maka lembaga independen dapat dibagi menjadi 6 jenis, yakni sebagai berikut:⁵⁶

1. Lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat.
2. Lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/lokal.
3. Lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan.
4. Lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa.
5. Lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut.
6. Lembaga yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi.

Kecenderungan lahirnya berbagai lembaga independen sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Kemunculan lembaga baru seperti ini pun bukan merupakan satunya-satunya di dunia. Di negara yang sedang menjalani

⁵⁵ A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi 12 Tahun III (April-Juni), Jentera, Jakarta, 2006, hal. 32-33.

⁵⁶ Herman Basra, "Kebijakan Struktural Pemerintah", <http://www.basraherman.wordpress.com>, 3 April 2006, mengutip dari Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press LTD, London, 1991, hal. 64-77.

proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan negara yang baru. Berdirinya lembaga independen merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik *trias politica* sudah tidak dapat lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antar lembaga negara.⁵⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga negara termasuk yang bersifat independen yang terbentuk setelah masa reformasi 1998 diuraikan dan dikelompokkan seperti dibawah ini:

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yakni:
 - a) Presiden dan Wakil Presiden
 - b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 - c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
 - d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
 - e) Mahkamah Agung (MA)
 - f) Mahkamah Konstitusi (MK)
 - g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
2. Lembaga Negara dan Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
 - a) Komisi Yudisial (KY)
 - b) Bank Indonesia (BI) sebagai bank sentral
 - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI)
 - d) Kepolisian Republik Indonesia (POLRI)
 - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

⁵⁷ Budiman Tanuredjo, "Trias Politica... , *loc.cit.*

- f) Kejaksaan Agung (Kejagung)
 - g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
 - h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
3. Lembaga-lembaga independen lain yang juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti:
- a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
 - b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
 - c) Komisi Penyiaran Indonesia
4. Lembaga dan Komisi independen di lingkungan eksekutif (pemerintah) yang bersifat khusus, seperti:
- a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI)
 - b) Komisi Pendidikan Nasional
 - c) Dewan Pertahanan Nasional
 - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas)
 - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
 - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
 - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN)
 - h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN)
 - i) Lembaga Administrasi Negara (LAN)
 - j) Lembaga Informasi Nasional (LIN)
5. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum independen milik negara yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum, seperti:
- a) Lembaga Kantor Berita Nasional (ANTARA)

- b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
- c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
- d) BHMN Perguruan Tinggi
- e) BHMN Rumah Sakit
- f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI)
- g) Ikatan Notaris Indonesia (INI)
- h) Persatuan Advokat Indonesia (PERADI)

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara independen atau apapun namanya di Indonesia seperti di atas adalah dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada sebelumnya tidak dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era reformasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara independen ini merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.

C. KEDUDUKAN LEMBAGA INDEPENDEN

Independensi lembaga-lembaga negara tersebut bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula kedudukan berbagai lembaga tersebut, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan, ataupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu atau lokal. Untuk menentukan kedudukan lembaga independen dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap latar belakang yang mendasarinya. Pasca Amandemen konstitusi, Indonesia membagi

lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD Negara RI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). *Kedua*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*). Dan *ketiga*, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah Keputusan Presiden.⁵⁸

Lembaga negara pada kelompok pertama adalah lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY.⁵⁹ Selain delapan lembaga tersebut, masih terdapat beberapa lembaga yang juga disebut dalam UUD Negara RI Tahun 1945 namun kewenangannya tidak disebutkan secara eksplisit oleh konstitusi. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan Dewan Pertimbangan Presiden. Satu hal yang perlu ditegaskan adalah kedelapan lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal langsung dari konstitusi tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dan berada dalam suasana yang setara, seimbang, serta independen satu sama lain.⁶⁰

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, 7 September 2004, hal. 7.

⁵⁹ Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara Pascaamandemen UUD 1945, Apa Saja Problemnnya?", makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas tentang Eksistensi Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, Jakarta, 9 September 2004, hal. 2.

⁶⁰ Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara...", *loc. cit.*

Berikutnya, berdasarkan catatan lembaga swadaya masyarakat Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), paling tidak terdapat sepuluh lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah Undang-Undang. Lembaga-lembaga tersebut adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Perlindungan Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan.⁶¹ Jumlah ini kemungkinan dapat bertambah atau berkurang mengingat lembaga negara dalam kelompok ini tidak bersifat permanen melainkan bergantung pada kebutuhan negara. Misalnya, KPK dibentuk karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya, seperti Kepolisian dan Kejaksaan, dianggap tidak maksimal atau tidak efektif dalam melakukan pemberantasan korupsi. Apabila kelak, korupsi dapat diberantas dengan efektif oleh Kepolisian dan Kejaksaan, maka keberadaan KPK dapat ditinjau kembali.⁶²

Sementara itu, lembaga negara pada kelompok terakhir atau yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan oleh Keputusan Presiden antara lain adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional (DMN), Dewan Ekonomi Nasional (DEN), Dewan Pengembangan Usaha Nasional (DPUN), Dewan Riset Nasional (DRN), Dewan Pembina Industri Strategis

⁶¹ Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara...", *op. cit.*, hal. 86-95.

⁶² Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan...", *op. cit.*, hal. 29.

(DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), serta lembaga-lembaga non-departemen.⁶³ Sejalan dengan lembaga-lembaga negara pada kelompok kedua, lembaga-lembaga negara dalam kelompok yang terakhir ini pun bersifat sementara bergantung pada kebutuhan negara.

Lembaga-lembaga negara dalam dua kelompok terakhir inilah yang disebut dalam penelitian ini sebagai lembaga independen. Pembentukan lembaga-lembaga negara yang bersifat mandiri ini secara umum disebabkan oleh adanya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan. Selain itu pada kenyataannya, lembaga-lembaga negara yang telah ada belum berhasil memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan berkembangnya paham demokrasi di Indonesia.⁶⁴

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif (beberapa diantaranya juga ada yang berada dibawah lingkungan eksekutif), legislatif maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-governmental organization*). Lembaga independen ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik,⁶⁵

⁶³ Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara...", *op. cit.*, hal. 96-104.

⁶⁴ T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum", makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas tentang Eksistensi Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, Jakarta, 9 September 2004, hal. 2.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan...", *op. cit.*, hal. 11.

membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya.⁶⁶ Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen. Semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.



⁶⁶ *Ibid.*, hal. 9.

BAB IV

KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DI INDONESIA

A. LANDASAN HUKUM KEDUDUKAN KPK BERDASARKAN UU NO. 30 / 2002 (Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)

Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁶⁷ Pimpinan KPK terdiri dari lima orang yang merangkap sebagai anggota dan semuanya merupakan pejabat negara. Kelimanya memegang jabatan selama empat tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Pimpinan tersebut terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat sehingga sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja KPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya senantiasa melekat pada lembaga ini.⁶⁸

Berdasarkan Pasal 3 UU No. 30 / 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen serta bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Selanjutnya, penjelasan pasal tersebut menguraikan makna frase “*kekuasaan manapun*” sebagai berikut:

“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “*kekuasaan manapun*” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.”⁶⁹

⁶⁷ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 177.

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, *op. cit.*, hal. 227.

⁶⁹ *UUD Negara RI 1945*, *op. cit.*, penjelasan ps. 3.

KPK mempunyai berbagai tugas dan tanggung jawab yang merupakan amanat hukum sebagaimana diuraikan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tugas dan tanggung jawab tersebut adalah:⁷⁰

1. Berkoordinasi serta mengawasi berbagai institusi negara lainnya untuk memberantas korupsi
2. Melaksanakan berbagai investigasi, pendakwaan, dan pemrosesan secara hukum terhadap berbagai kasus korupsi
3. Mengambil berbagai langkah untuk mencegah korupsi
4. Memantau administrasi atas berbagai institusi negara dan memberikan berbagai rekomendasi agar mereka lebih kebal terhadap korupsi.

Salah satu tugas KPK, yaitu melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi,⁷¹ menjadikan lembaga ini mempunyai legitimasi dalam mengawasi BPK, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta inspektorat pada departemen atau lembaga pemerintah non-departemen.⁷² Berkaitan dengan tugas supervisi tersebut, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan sebagai berikut:

“Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (b), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.”⁷³

⁷⁰ Vishnu Juwono, *Menghentikan Korupsi di Indonesia 2004-2006: Sebuah Survei tentang Berbagai Kebijakan dan Pendekatan pada Tingkat Nasional*, Pusat Studi Indonesia US-Indonesia Society, Jakarta, hal. 68.

⁷¹ *UUD Negara RI 1945, op. cit.*, ps. 6 huruf b.

⁷² *Ibid.*, penjelasan ps. 6.

⁷³ *Ibid.*, ps. 8 ayat 1.

Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberantas tindak pidana korupsi, KPK bertugas mengoordinasikan⁷⁴ serta melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.⁷⁵ Lebih dari itu, KPK juga diberikan kewenangan untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan.⁷⁶ Salah satu alasan yang dapat dijadikan dasar oleh KPK untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan tersebut adalah adanya hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari pihak eksekutif, yudikatif, atau legislatif.

Tidak semua kasus tindak pidana korupsi di negeri ini ditangani dan diproses oleh KPK. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, salah satu kriteria kasus yang memerlukan penanganan oleh KPK adalah tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan pihak lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Selain itu, perkara tindak pidana korupsi yang mendapat perhatian dan meresahkan masyarakat dan/atau merugikan negara minimal satu miliar rupiah juga dikategorikan sebagai kasus yang harus ditangani oleh KPK.

⁷⁴ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, UII Press, Jogjakarta, 2011, hal. 170-171

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 171-172

⁷⁶ *Ibid.* Hal. 171

Independensi dan kemandirian yang menjadi karakter KPK juga diwujudkan melalui tugas lainnya, yaitu melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.⁷⁷ Wewenang KPK dalam melaksanakan tugas monitor tersebut adalah:

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.⁷⁸

Dalam melaksanakan segala tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya sesuai amanat Undang-Undang, KPK juga berkewajiban untuk menyusun laporan tahunan serta menyampaikannya kepada Presiden, DPR, dan BPK. Oleh karena tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, maka KPK bertanggung jawab langsung kepada publik atas pelaksanaan tugasnya. Pertanggung jawaban publik tersebut dilaksanakan melalui cara-cara:

- a. Wajib audit kinerja dan pertanggung jawaban keuangan sesuai program kerja
- b. Menerbitkan laporan tahunan
- c. Membuka akses informasi.

Seperti halnya lembaga-lembaga negara lain, KPK juga mempunyai tempat kedudukan di ibukota negara RI dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara RI. Selain itu, KPK juga dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi.

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 172-173

⁷⁸ *Ibid.*

B. KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA INDEPENDEN DI INDONESIA

Satu hal yang perlu ditegaskan terkait dengan kedudukan KPK adalah bahwa rumusan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak memberikan kemungkinan adanya penafsiran lain selain yang terumuskan dalam ketentuan pasal tersebut, yaitu independensi dan kebebasan KPK dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.⁷⁹ Independensi dan kebebasan dari pengaruh kekuasaan manapun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang KPK juga perlu ditegaskan agar tidak terdapat keraguraguan dalam diri anggota KPK.⁸⁰ Pasal 11 huruf (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan pihak-pihak mana saja yang berpotensi untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi, yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

”...Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:
a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara....”⁸¹

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 negara⁸² sehingga diperlukan adanya ketegasan dan keberanian pada diri setiap anggota KPK.

⁷⁹ Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 269.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *UUD Negara RI 1945, op. cit.*, ps. 11 huruf (a).

⁸² Putusan MK..., *op.cit.*, hal. 270.

Berkaitan dengan kedudukan KPK sebagai lembaga independen, kecenderungan munculnya bentuk lembaga baru tersebut memang telah berkembang sejak awal abad ke-20. Dalam perkembangan sistem ketatanegaraan, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah menjadi hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini semakin berkembang, antara lain ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara juga diberikan kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Selain itu, keberadaan suatu lembaga negara untuk dapat disebut sebagai lembaga negara tidaklah selalu harus dibentuk atas perintah atau disebut dalam konstitusi, melainkan juga dapat dibentuk atas perintah Undang-Undang atau bahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Disebut atau diaturnya suatu lembaga negara dalam konstitusi juga tidak lantas menunjukkan kualifikasi hukum bahwa lembaga negara itu memiliki derajat kedudukan lebih penting daripada lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk bukan atas perintah konstitusi. Demikian pula, suatu lembaga negara yang diatur atau disebut dalam konstitusi tidak juga secara otomatis menunjukkan bahwa lembaga negara tersebut sederajat dengan lembaga negara lain yang sama-sama diatur atau disebut dalam konstitusi.⁸³

KPK sendiri dibentuk dengan latar belakang bahwa upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang telah dilakukan hingga sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga

⁸³ *Ibid.*, hal. 268.

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 Negara RI Tahun 1945.⁸⁴ Pasal tersebut memberikan peluang dibentuknya badan-badan selain MA dan MK yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman melalui pengaturan dalam Undang-Undang, dalam hal ini tugas dan wewenang KPK dapat dikaitkan dengan fungsi tersebut.⁸⁵

Romli Atmasasmita menyebutkan bahwa pembentukan KPK berdasarkan perintah Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diwujudkan dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah sejalan dengan bunyi Pasal 24 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945.⁸⁶ Andi Hamzah, dalam buku *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Ditinjau dari Hukum Pidana*, sebagaimana dikutip Romli menyatakan bahwa keberadaan KPK sebagai "badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman" sebenarnya memiliki latar belakang sejarah yang panjang terkait pemberantasan korupsi sejak tahun 1960-an, baik perkembangan peraturan perundang-undangan yang mendukungnya maupun pembentukan kelembagaan yang memperkuat pelaksanaan Undang-Undang dimaksud.⁸⁷

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 269.

⁸⁵ *UUD Negara RI 1945*, ps. 24 ayat (3).

⁸⁶ Putusan MK..., *op.cit.*, hal. 181.

⁸⁷ *Ibid.*, ha. 181-182.

Sehubungan dengan keberadaan KPK sebagai lembaga negara yang tidak ditempatkan dalam konstitusi, Romli berpendapat bahwa sistem ketatanegaraan tidak dapat diartikan hanya secara normatif (hanya dari sudut ketentuan konstitusi), tetapi juga dapat diartikan secara luas karena tidak semua lembaga negara diatur dalam konstitusi. Apabila suatu lembaga negara tidak ditempatkan di dalam UUD Negara RI Tahun 1945, bukan berarti lembaga negara tersebut tidak mempunyai kedudukan hukum atau inkonstitusional, karena sifat konstitusional suatu lembaga dapat dilihat dari fungsinya dalam melaksanakan tugas dan wewenang atas nama negara. Dengan demikian, keberadaan lembaga negara ada yang tercantum di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan ada pula yang tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945 melainkan dibentuk berdasarkan Undang-Undang, termasuk KPK sebagai sebuah lembaga negara independen.⁸⁸

Tidak kalah pentingnya, latar belakang didirikannya KPK telah ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang antara lain menyatakan bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dan berkembang secara sistematis di segala bidang kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara sehingga telah melanggar hak-hak ekonomi dan hak-hak sosial masyarakat. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), dan penanganannya pun tidak lagi dapat dilakukan secara konvensional melainkan harus dilaksanakan dengan cara-cara luar biasa.⁸⁹ Salah satu

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 133.

⁸⁹ *UUD Negara RI 1945, op. cit.*, penjelasan umum.

langkah dalam rangka pelaksanaan cara luar biasa tersebut adalah pembentukan badan baru yang diberikan kewenangan yang luas, independen, serta bebas dari kekuasaan manapun (*extraordinary tool*). Dengan demikian, keberadaan lembaga KPK secara yuridis adalah sah berdasarkan konstitusi dan secara sosiologis telah menjadi sebuah kebutuhan bangsa dan negara.⁹⁰

C. HUBUNGAN KEDUDUKAN ANTARA KPK DENGAN LEMBAGA NEGARA LAIN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN RI

Walaupun memiliki independensi dan kebebasan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, namun KPK tetap bergantung kepada cabang kekuasaan lain dalam hal yang berkaitan dengan keorganisasian. Pasal 30 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pimpinan KPK yang terdiri dari satu ketua dan empat wakil ketua, yang semuanya merangkap sebagai anggota, dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden.

Pemilihan dan penentuan calon pimpinan KPK sendiri dilakukan oleh pemerintah di bawah koordinasi Presiden dengan membentuk panitia seleksi calon pimpinan KPK. Latar belakang anggota panitia seleksi harus mencakup unsur pemerintah dan unsur masyarakat, hal ini untuk menjamin netralitas dan obyektivitas pada saat seleksi berlangsung. Selanjutnya, panitia seleksi menentukan nama calon yang akan disampaikan kepada Presiden dan Presiden menyampaikan nama calon tersebut kepada DPR paling lambat empat belas hari kerja sejak diterimanya daftar nama calon dari panitia seleksi.

⁹⁰ Putusan MK..., *op.cit.*, hal. 134.

Dalam jangka waktu paling lambat tiga bulan sejak tanggal diterimanya daftar nama calon dari Presiden, DPR wajib memilih dan menetapkan lima calon pimpinan KPK yang satu orang di antaranya dipilih dan ditetapkan sebagai Ketua KPK. Kelima nama calon terpilih tersebut selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lambat tujuh hari kerja sejak tanggal berakhirnya pemilihan untuk disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Dan paling lambat tiga puluh hari kerja sejak tanggal diterimanya surat pimpinan DPR, Presiden wajib menetapkan kelima calon terpilih tersebut.

Sama halnya dengan pengangkatan pimpinan KPK, proses pemberhentian pimpinan KPK pun ditetapkan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Demikian pula dalam hal terjadi kekosongan pimpinan KPK, Presidenlah yang berhak mengajukan calon anggota pengganti kepada DPR untuk dilanjutkan dengan mekanisme pemilihan dan pengangkatan berdasarkan ketentuan Pasal 29, 30, dan 31 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Segala hal yang berkaitan dengan hubungan kedudukan antara KPK dengan lembaga-lembaga negara lain selalu mengacu kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, pengaturan mengenai hal tersebut tidak dibentuk secara khusus. Tugas dan kewenangan yang serupa dengan lembaga kejaksaan membuat KPK terkesan lebih dekat dengan cabang kekuasaan eksekutif dibandingkan dengan cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Aturan-aturan tertulis yang digunakan KPK dalam melaksanakan tugas selain melakukan pemberantasan korupsi pun merupakan aturan-aturan yang dibentuk oleh pemerintah (eksekutif). Sebagai contoh, dalam hal pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan

operasional, KPK menjadikan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa sebagai pedoman. Selain itu, dalam melakukan aktivitas yang berkaitan dengan keuangan, KPK selalu mengacu kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan, yang notabene juga bagian dari kekuasaan eksekutif.

Dalam rangka pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi, KPK juga dapat melakukan kerja sama, baik dengan lembaga pemerintah seperti Kepolisian dan Kejaksaan, maupun institusi dan organisasi lain yang diharapkan dapat membantu KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Kerja sama tersebut dilakukan dengan membuat suatu nota kesepahaman atau *Memorandum Of Understanding* (MOU) yang bertujuan untuk meningkatkan koordinasi antara KPK dengan lembaga lembaga yang menjadi rekan dalam kerja sama. Dengan demikian, walaupun berdiri sebagai sebuah lembaga yang independen dan bebas, KPK tidak membuat suatu sistem sendiri. Segala peraturan yang sudah ada dan tidak bertentangan dengan tugas dan kewenangan KPK menjadi acuan KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangan serta kewajibannya.

Akan tetapi, untuk masalah yang menyangkut kepegawaian, KPK memiliki peraturan tersendiri yang dibuat secara internal melalui surat keputusan pimpinan KPK dengan mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi.⁹¹ Oleh karena status anggota dan pegawai KPK yang bukan pegawai negeri sipil (PNS) ataupun pegawai swasta, maka mereka tidak dapat berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-

⁹¹ Peraturan Pemerintah No. 63, LN No. 146 tahun 2005, TLN No. 4581, tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia, psl. 27

Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian maupun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

KPK juga memiliki hubungan kedudukan yang khusus dengan kekuasaan yudikatif. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi⁹² mengamanatkan pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) yang bertugas dan berwenang memeriksa serta memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh KPK.⁹³ Walaupun berada di lingkungan peradilan umum,⁹⁴ namun Pengadilan Tipikor bersifat khusus karena berhubungan langsung dengan Penuntut Umum yang berasal dari KPK, bukan kejaksaan. Kedua hal inilah, yaitu (1) pembentukan Pengadilan Tipikor atas amanat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan (2) pelimpahan perkara oleh KPK kepada Pengadilan Tipikor secara langsung tanpa melalui kejaksaan, yang mempertegas kekhususan hubungan kedudukan antara KPK dengan cabang kekuasaan yudikatif. Keterkaitan kedudukan KPK dengan cabang kekuasaan kehakiman juga terlihat pada Pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang dijadikan pedoman oleh pihak KPK sebagai dasar hukum yang menjamin eksistensi KPK, yaitu Pasal 24 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal ini menyatakan bahwa

⁹² Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 290. (Sejak 19 Desember 2006, pasal ini dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi RI, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun sejak putusan MK RI tersebut dibacakan.)

⁹³ *UUD Negara RI 1945, op. cit.*, ps. 53.

⁹⁴ *Ibid.*, ps. 54 ayat 1.

badan-badan selain lembaga peradilan yang memiliki fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman dapat dibentuk dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang.⁹⁵

D. KELEBIHAN DAN KEKURANGAN KPK DIBANDINGKAN DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA YANG LAIN

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa terdapat lima tugas KPK yang harus dilaksanakan, salah satunya adalah kewenangan supervisi atau pengawasan.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Komisi Pemberantasan Korupsi ini merupakan kewenangan yang begitu besar yang tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga negara lain yang serupa tugasnya dengan KPK, yakni Kepolisian Republik Indonesia serta Kejaksaan Agung. Nilai lebih dalam fungsi pengawasan yang dimiliki KPK ini adalah mereka dapat melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi atau instansi yang menjalankan pelayanan publik.⁹⁶ Namun sebaliknya, Kepolisian dan Kejaksaan tidak memiliki kewenangan yang sama terhadap KPK.

Tidak hanya terbatas pada pengawasan terhadap lembaga-lembaga penegakan hukum yang ada, KPK juga dapat melakukan tugas-tugasnya yang lain seperti koordinasi dan monitoring terhadap penyelenggara pemerintahan negara yang lain. Secara hierarkis KPK merupakan salah satu dari berbagai organ penunjang negara yang ada, namun

⁹⁵ UUD Negara RI 1945, *op. cit.*, ps. 24 ayat 3.

⁹⁶ Mahrus Ali, *Hukum Pidana...*, *op.cit.*, hal. 170-171

secara fungsional KPK dianggap memiliki nilai lebih dibanding lembaga negara yang lain terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Di sisi yang lain, pemberian wewenang yang sangat besar kepada KPK dikhawatirkan dapat melahirkan masalah tumpang tindih tugas dan kewenangan dengan lembaga penegakan hukum lainnya. Ada beberapa argumen yang mendasari kekhawatiran tersebut.⁹⁷ *Pertama*, dari segi dasar hukum, antara Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK sesungguhnya sama-sama memiliki landasan yuridis yang merupakan hukum positif untuk melakukan tugas sesuai dengan fungsi masing-masing dalam penanganan perkara korupsi. Jadi wajar jika kehadiran KPK dengan fungsi yang sama seperti lembaga Kepolisian dan Kejaksaan dikhawatirkan akan melahirkan tumpang tindih fungsionalisasi kelembagaan. *Kedua*, dari struktur kelembagaan, kepolisian sama sekali tidak memiliki hubungan hierarkis dengan KPK. Jika KPK menerapkan kewenangannya untuk melakukan monitoring apalagi supervisi dalam penanganan suatu perkara korupsi, maka hal ini tentu menimbulkan kesan bahwa seolah-olah Kepolisian dan Kejaksaan berada dibawah KPK. *Ketiga*, dari segi sosio-kultural, pemberian wewenang kepada KPK untuk melakukan tugas terutama supervisi dari aparat lain yang terkait dalam penanganan perkara korupsi, akan mudah melahirkan kesan bahwa instansi yang tugasnya diawasi merupakan lembaga yang berkondisi buruk. Akhirnya, bukan mustahil hal seperti ini dapat melahirkan problem "harga diri" dari instansi yang bersangkutan.

Namun demikian, kekhawatiran-kekhawatiran yang ada yang dianggap sebagai titik lemah keberadaan KPK dalam struktur ketatanegaraan RI berkaitan dengan tumpang tindih kewenangan kelembagaan pada dasarnya sudah diatasi dengan ketentuan

⁹⁷ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*. Cetak. Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2004, hal. 40-41

dalam Pasal 11 dan Pasal 9 tentang tugas dan wewenang KPK yang menjelaskan bahwa KPK dalam menangani perkara korupsi bersifat limitatif yakni salah satu kriterianya hanya terbatas pada kerugian negara tertentu saja. Pinangku Sirna Malasari mengungkapkan dalam desertasinya bahwa kekurangan yang menjadi kelemahan KPK selama ini salah satunya adalah sistem rekrutmen pegawai KPK yang mengambil dari lembaga penegak hukum (eksekutif) yang ada seperti Kepolisian dan Kejaksaan. Ia menyarankan agar KPK dapat melakukan rekrutmen pegawai secara mandiri sehingga dapat menjaga standar atas kinerja kelembagaan KPK dalam menangani kasus korupsi.

E. TINJAUAN HUKUM ISLAM MENGENAI KORUPSI DAN PERADILAN

Secara historis, korupsi telah ada sejak masa lalu, bahkan terus berkembang dan dilakukan di berbagai belahan dunia, dari jazirah arab hingga Indonesia. Dalam kaitan ini kita yakin bahwa agama manapun, dan secara khusus agama Islam mengutuk bahkan mengharamkan tindakan korupsi dalam bentuk apa pun. Dalam konteks ajaran Islam yang bersumber kepada Al-Qur'an muncul pertanyaan apakah Al-Qur'an memiliki konsep terhadap pencegahan tindakan korupsi.

Dalam khazanah Islam, istilah korupsi disebut dengan istilah *risywah*. Istilah *risywah* dalam Kamus Bahasa Arab Modern tidak saja diartikan sebagai penyuapan, tapi juga diartikan sebagai ketidak-jujuran. Memahami pengertian tersebut jika kita kaitkan dengan Al-Qur'an, maka istilah korupsi atau *risywah* dapat dianalogikan dengan istilah *ghulul*. Istilah ini diambil dari Al-Qur'an Surat Ali-Imran (Ayat 161), yang artinya:

“Tidak sesorang nabi berkhianat dalam urusan harta rampasan perang. Barangsiapa yang berkhianat dalam urusan rampasan perang, maka pada hari kiamat ia akan datang membawa apa yang dikhianatkannya itu, kemudian tiap-

tiap diri akan diberi pembalasan tentang apa yang mereka kerjakan dengan pembalasan setimpal, sedang mereka tidak dianiaya.”

Menurut Ibnu Katsir, istilah *ghulul* sendiri berarti menyalah-gunakan kewenangan untuk mengambil sesuatu yang tidak ada dalam kewenangannya dan berakibat merugikan pihak lain. Definisi Ibnu Katsir tersebut disepakati oleh para Ulama Indonesia (MUI) dalam fatwanya yang menetapkan bahwa *al-ghulul* identik dengan korupsi, dan dinyatakan sebagai salah satu bentuk perbuatan haram. Termasuk kedalam kategori ini adalah tindakan menerima suap (*risywah*) dan mengambil harta secara batil (*akhdzu al-amwal bi al-bathil*).

Keadilan adalah merupakan asas kepimpinan. Ia adalah asal dari dasar-dasar hukum di dalam Islam. Keberadaannya wajib dalam masyarakat agar yang lemah dapat mengambil haknya. Allah SWT berfirman dalam surah An-Nisâ (Ayat 135) yang artinya:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar-balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.”

Sebab turunnya ayat ini ditakhrîj `Ibn Jarîr dari al-Sadiyyi. Ketika ayat ini diturunkan, terdapat dua orang lelaki yang sedang bersengketa yaitu satu kaya dan satu fakir. Sedangkan Nabi Muhammad SAW menyebelahi yang fakir, dengan pandangan orang fakir tidak mungkin menzalimi yang kaya. Maka Allah enggan menerimanya kecuali menegakkan keadilan dalam arti seimbang di antara yang kaya dan fakir.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Lembaga independen adalah lembaga yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga kekuasaan sesuai *trias politica*. Walaupun kedudukan lembaga negara independen tidak secara tegas berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun tidak pula dapat diperlakukan sebagai organisasi non-pemerintah (ornop) atau *non-governmental organization* (NGO) ataupun organisasi swasta. Sebagian besar lembaga semacam ini terlepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun beberapa di antaranya merupakan bagian, atau setidaknya tidak terlepas, dari kekuasaan eksekutif. Munculnya lembaga independen dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Beberapa ahli tetap mengelompokkan lembaga independen dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun tak sedikit pula sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.
2. Walaupun memiliki kebebasan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, namun KPK tetap bergantung kepada cabang kekuasaan lain dalam hal yang berkaitan dengan keorganisasian. Misalnya, Pasal 30 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan

bahwa pimpinan KPK yang terdiri dari satu ketua dan empat wakil ketua, yang semuanya merangkap sebagai anggota, dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. KPK juga memiliki hubungan kedudukan yang khusus dengan kekuasaan yudikatif, karena komisi ini mempunyai lembaga peradilan tersendiri yakni Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). KPK sendiri dibentuk dengan latar belakang bahwa upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang telah dilakukan hingga sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Keberadaan lembaga negara ada yang tercantum di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan ada pula yang tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945 melainkan dibentuk berdasarkan Undang-Undang, termasuk KPK sebagai sebuah lembaga independen. Dengan demikian, keberadaan lembaga KPK secara yuridis adalah sah berdasarkan konstitusi dan secara sosiologis telah menjadi sebuah kebutuhan bangsa dan negara.

3. Independensi KPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bebas dari pengaruh kekuasaan manapun menjadikan KPK memiliki nilai lebih dibanding lembaga-lembaga penegak hukum yang telah ada sebelumnya, yakni lembaga Kepolisian dan lembaga Kejaksaan. Misalnya, dalam melakukan tugas supervisi terhadap sebuah instansi negara, KPK dapat melakukan pengambil alihan proses penyidikan dan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. Kewenangan KPK tersebut sebaliknya tidak dimiliki oleh kedua lembaga yang lain. Namun, di sisi yang lain pemberian wewenang yang sangat besar kepada KPK dikhawatirkan dapat melahirkan masalah tumpang tindih tugas dan kewenangan dengan lembaga penegakan hukum lainnya,

baik dalam hal fungsi kelembagaan maupun struktur kelembagaan. Hal ini menjadi titik lemah keberadaan KPK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

B. SARAN

Berdasarkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya serta kesimpulan seperti telah diuraikan di atas, saran-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Kehadiran lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan adalah bagian dari perkembangan sejarah panjang teori-teori pemisahan kekuasaan, terutama *trias politica*, sekaligus merupakan jawaban atas kebutuhan negara ketika *trias politica* tidak lagi mampu menopang penyelenggaraan pemerintahan dalam negara. Oleh karena itu, keberadaan dan kedudukan lembaga independen sudah seharusnya diperkuat dengan diberikan dasar hukum yang mampu memberikan legitimasi sehingga lembaga independen dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan optimal.
2. Pembentukan KPK adalah jawaban atas ketidakpercayaan publik terhadap pola pemberantasan korupsi yang selama ini dijalankan oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Lembaga-lembaga yang telah ada lebih dahulu dan dijamin keberadaannya oleh konstitusi tersebut dianggap tidak lagi efektif dalam menjalankan tugas pemberantasan korupsi sehingga negara menilai bahwa pendirian badan antikorupsi yang independen adalah kebutuhan yang mendesak. Oleh karena tergolong sebagai kejahatan luar biasa, tindak pidana korupsi harus pula diberantas oleh badan yang memiliki kewenangan luar biasa. KPK saat ini telah memiliki dasar hukum yang kuat berupa Undang-Undang. Dengan demikian, KPK sebagai suatu lembaga independen yang amat dibutuhkan eksistensinya saat ini, memerlukan dukungan yang maksimal

dari rakyat sehingga KPK dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

3. Keberadaan KPK yang telah menjadi simbol semangat pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia harus terus didukung peranannya. Oleh karena itu, kelebihan KPK secara fungsi dan struktural menjadi sesuatu yang begitu penting. Kelemahan-kelemahan yang ada pada KPK sepatutnya tidak menjadikan semangat pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi lemah. KPK, Kepolisian, Kejaksaan, maupun lembaga Kehakiman harus saling membantu dan bekerja sama dalam cita-cita pemerintahan yang bersih dari tindak pidana korupsi.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Ahsin Thohari. *Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi 12 Tahun III (April-Juni), Jentera, Jakarta, 2006.
- Andi Hamzah. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- C.S.T. Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Firmansyah Arifin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005.
- Ismail Suny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cet. ke-6, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Jeremy Pope. *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- _____ dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Cet. ke-2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- Mahmuddin Muslim. *Jalan Panjang Menuju KPTPK*, Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK), Jakarta, 2004.
- Mahrus Ali. *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, UII Press, Jogjakarta, 2011
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-22, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Ni'matul Huda. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Jogjakarta, 2007.
- Romli Atmasasmita. *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*. Cetk. Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Sri Soemantri. *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Transito, Bandung, 1976.

Vishnu Juwono. *Menghentikan Korupsi di Indonesia 2004-2006: Sebuah Survei tentang Berbagai Kebijakan dan Pendekatan pada Tingkat Nasional*, Pusat Studi Indonesia US-Indonesia Society, Jakarta, 2006.

JURNAL DAN MAKALAH

Jurnal Keadilan, Nurhasyim Ilyas, “Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap UU Tipikor: Angin Segar Bagi Koruptor?”, (Vol. 4 No. 4 / 2006).

Azhary. ”Teori Bernegara Bangsa Indonesia: Satu Pemahaman Tentang Pengertian-Pengertian Dan Asas-Asas Dalam Hukum Tata Negara”, makalah disampaikan dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, editor: Hendra Nurtjahjo, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta (Depok), 26 Juli 1995.

Firmansyah Arifin. “Lembaga Negara Pascaamandemen UUD 1945, Apa Saja Problemmnya?”, makalah disampaikan pada *Diskusi Terbatas tentang Eksistensi Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, 9 September 2004.

Jimly Asshiddiqie, ”Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke-empat UUD Tahun 1945”, Makalah disampaikan pada *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII: Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

_____, “Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia”, makalah disampaikan pada *Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia*, Jakarta, 7 September 2004.

T.M. Luthfi Yazid, “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”, makalah disampaikan pada *Diskusi Terbatas tentang Eksistensi Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, 9 September 2004, hal. 2.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, PT. Balai Pustaka, 1991

UU No. 28 / 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bebas Dan Bersih Dari KKN

UU No. 31 / 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 / 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

UU No. 30 / 2002 tentang Komisi Pemberantas Korupsi

Perpu No. 24 / 1960 Tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi

Tap. MPR RI No. XI / MPR / 1998

Peraturan Pemerintah No. 63, LN No. 146 tahun 2005, TLN No. 4581, tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia.

Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat Tanggal 16 April 1958 No. Prt / Peperpu / C13 / 1958 tentang Pemberantasan Korupsi

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2006 Tentang UU No. 22 / 2004

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 003/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006

DATA ELEKTRONIK

"10 langkah Strategis Bulan Pertama KIB Jilid 1", dalam <http://www.setneg.go.id>, 21 Oktober 2004.

Pan Mohamad Faiz, "Dasar Pemikiran dan Latar Belakang Perubahan UUD 1945", dalam <http://www.panmohamadfaiz.wordpress.com>, 18 Maret 2007.

"Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization", terdapat dalam <http://www.answer.com//QUANGO>, 22 Desember 2011

Budiman Tanuredjo, "Komisi Negara: Suatu Prestasi Reformasi", terdapat dalam <http://www.kompas.co.id> 19 Mei 2006.

Budiman Tanuredjo, "Trias Politica di Zaman yang Berubah", terdapat dalam <http://www.kompas.co.id>, 2 Mei 2002.

Riris Katharina dan Poltak Partogi Nainggolan, "Pengawasan Peradilan oleh State Auxiliary Institutions," terdapat dalam <http://www.hukumonline.com>, 17 Januari 2007.

Herman Basra, "Kebijakan Struktural Pemerintah", 3 April 2006, mengutip dari Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press LTD, London, 1991, terdapat dalam <http://www.basraherman.wordpress.com>, 18 Maret 2007.

