



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM KEKHUSUSAN V
HUKUM TENTANG HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT
BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : RIZKY ARGAMA
NPM : 0503002495
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA BANTU DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA:
ANALISIS KEDUDUKAN KOMISI PEMBERANTASAN
KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA BANTU

DEPOK, JULI 2007

MENYETUJUI,

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

SOPHIAN MARTHABAYA, S.H. NUR WIDYASTANTI, S.H., M.H.

KETUA BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

PROF. DR. RAMLY HUTABARAT, S.H., M.H.

ABSTRAK

Salah satu hasil dari Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) adalah beralihnya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara karena semua lembaga negara didudukan 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 memengaruhi perubahan struktur kelembagaan 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 bantu dalam bentuk dewan, komisi, komite, badan, ataupun otorita, dengan masing-masing tugas dan wewenangnya. Beberapa ahli tetap mengelompokkan lembaga negara bantu dalam lingkup eksekutif, namun ada pula sarjana yang menempatkannya tersendiri sebagai cabang keempat kekuasaan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, kehadiran lembaga negara bantu menjamur pascaperubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Berbagai lembaga negara bantu tersebut tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa di antaranya berdiri atas amanat konstitusi, namun ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan undang-undang ataupun keputusan presiden. Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk dengan undang-undang adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Walaupun bersifat independen 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. Ke depannya, kedudukan lembaga negara bantu seperti KPK membutuhkan legitimasi hukum yang lebih kuat dan lebih tegas serta dukungan yang lebih besar dari masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sejak merdeka lebih dari enam puluh tahun yang lalu, Indonesia telah mengalami berbagai peristiwa penting dalam bidang kenegaraan. Pergolakan masyarakat di daerah, peralihan pemegang kekuasaan pemerintah,¹ hingga pergantian hukum dasar negara menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam sejarah negara ini sejak awal terbentuknya hingga beberapa tahun terakhir.

Salah satu perkembangan menonjol dari sudut pandang ketatanegaraan diawali ketika negara ini mengalami

¹Hingga tahun 2007, Indonesia telah mengalami lima kali pergantian presiden. Soekarno, yang menjadi Presiden Republik Indonesia (RI) pertama pada 1945, digantikan oleh Soeharto pada 1967. Selanjutnya, berturut-turut; Soeharto digantikan B.J. Habibie tahun 1998; B.J. Habibie digantikan Abdurrahman Wahid tahun 1999; Abdurrahman Wahid digantikan Megawati Soekarnoputri tahun 2001; dan Megawati Soekarnoputri digantikan Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2004.

gejolak pascakrisis moneter yang mengakibatkan tersingkirnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pada 1998. Setelah melewati masa transisi yang dipimpin oleh Presiden B.J. Habibie selama sekitar dua tahun, tuntutan kebutuhan akan sistem ketatanegaraan yang lebih baik pun mulai berusaha diwujudkan oleh para petinggi di negara ini. Tahun 1999 menjadi tonggak yang menyadarkan bangsa Indonesia bahwa ide penyakralan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945² (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) tidaklah relevan dalam kehidupan bernegara. Selama empat tahun, hingga 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang saat itu diketuai oleh M. Amien Rais melakukan empat kali perubahan yang amat mendasar terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.³

Perubahan konstitusi tersebut telah mengubah secara mendasar pula cetak biru (*blue print*) ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang. Secara kuantitatif,

²Soeharto mengusung ide penyakralan UUD Negara RI Tahun 1945 dianggap semata-mata bertujuan untuk mempertahankan kekuasaannya.

³Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan selama empat tahun berturut-turut pada 1999, 2000, 2001, dan 2002.

isi UUD Negara RI Tahun 1945 telah mengalami perubahan lebih dari 300 persen. Naskah UUD Negara RI Tahun 1945 yang sebelumnya terdiri dari 71 butir ketentuan ayat atau pasal, saat ini menjadi memiliki 199 butir ketentuan. Hanya sekitar 25 butir yang sama sekali tidak berubah dari rumusan ketentuan yang asli, sementara sisanya sebanyak 174 butir merupakan ketentuan-ketentuan baru. Selain itu, bagian Pembukaan, yang secara substansi berasal dari Piagam Jakarta, juga tidak dijadikan obyek dalam perubahan tersebut.⁴

Salah satu hasil dari perubahan konstitusi yang sangat mendasar tersebut adalah beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga

⁴Jimly Asshiddiqie (a), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 2-3.

penyelenggara negara.⁵ Dengan demikian, Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI).

Dalam kurun waktu yang cukup lama, konsep klasik *trias politica* yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara yang berbeda. Setiap organ menjalankan satu fungsi dan satu organ dengan organ lainnya tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak.⁶ Walaupun tidak

⁵Jimly Asshiddiqie (b), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. v.

⁶*Ibid.*, hal. vii.

secara tegas, negara Indonesia pun mengadopsi bentuk *trias politica* ini.⁷

Seiring berkembangnya ide-ide mengenai kenegaraan, konsep *trias politica* dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antarcabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersentuhan. Kedudukan ketiga organ tersebut pun sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁸

Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan

⁷Dalam praktiknya, Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang merupakan prinsip *trias politica*.

⁸Asshiddiqie (b), *loc. cit.*

tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).⁹

Dalam konteks Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang.¹⁰

Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk pada era reformasi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah

⁹Jimly Asshiddiqie menyebut kecenderungan ini sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*). Lihat Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. vii-viii.

¹⁰*Ibid.* hal. viii.

satu agenda terpenting dalam membenahan tata pemerintahan di Indonesia.¹¹ Pembentukan komisi ini merupakan amanat dari ketentuan Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, komisi ini pun sah didirikan dan memiliki legitimasi untuk menjalankan tugasnya. KPK dibentuk sebagai respons 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*).¹²

Namun demikian, dalam perjalanannya yang belum menginjak tahun keempat sejak pendiriannya, keberadaan dan kedudukan KPK dalam struktur negara Indonesia mulai dipertanyakan oleh berbagai pihak. Tugas, wewenang, dan kewajiban yang dilegitimasi oleh Undang-undang Nomor 30

¹¹Mahmuddin Muslim, *Jalan Panjang Menuju KPTPK*, (Jakarta: Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia, 2004), hal. 33.

¹²Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005), hal. 88.

Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang membuat komisi ini terkesan menyerupai sebuah *superbody*. Sebagai organ kenegaraan yang namanya tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945,¹³ KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstrakonstitusional.¹⁴ 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

¹³UUD 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, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Lihat Bab II, Bab III, Bab VII, Bab VIIIA, Bab VIII A, dan Bab IX UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁴Para pemohon pengujian Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, yang terdiri dari Mulyana Wirakusumah, Nazaruddin Sjamsuddin, dkk., dan Capt. Tarcisius Walla, menilai KPK sebagai lembaga ekstrakonstitusional karena telah mengambil alih kewenangan lembaga lain yang diperoleh dari UUD Negara RI Tahun 1945 yang sebetulnya telah terbagi habis dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lihat Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 33.

yang berlaku, dan tidak menutup kemungkinan, bertentangan dengan konstitusi.¹⁵

Dengan demikian, kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara bantu 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 bantu yang akan dianalisis kedudukannya.

B. POKOK PERMASALAHAN

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

1. Apa yang dimaksud dengan lembaga negara bantu dan bagaimana kedudukannya dalam suatu sistem ketatanegaraan?

¹⁵*Ibid.*

2. Bagaimanakah kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara bantu di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (RI)?

C. TUJUAN PENELITIAN

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

1. Mengetahui apa yang dimaksud dengan lembaga negara bantu dan bagaimana kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan RI maupun di beberapa negara lain.
2. Mengetahui dan menganalisis kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan RI.

D. KERANGKA KONSEPSIONAL

1. Sistem Pemerintahan

Membahas sistem pemerintahan berarti membicarakan pula mengenai pembagian kekuasaan dan hubungan antarlembaga negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai:

segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya, di mana dengan kekuasannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹⁶

Berdasarkan rumusan di atas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antarlembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas: (1) pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut; dan (2) pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.¹⁷

¹⁶Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, (Bandung: Penerbit Transito, 1976), hal. 58.

¹⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet. ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 138.

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah timbulnya monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.¹⁸

John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang), serta kekuasaan federatif (kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan, dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri).¹⁹

¹⁸M. Suradijaya Natasondjana, "Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik," (skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1992), hal. 14.

¹⁹Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978), hal. 6.

Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal sebagai *trias politica*. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.²⁰

Konsep Montesquieu saat ini dianggap tidak lagi relevan mengingat ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan antar-cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan

²⁰Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. vii.

saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.²¹

2. Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen*²² atau *staatsorgaan*²³ untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.²⁴

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 (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai

²¹*Ibid.*

²²Arifin dkk., *op. cit.*, hal. 29.

²³Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 31.

²⁴Arifin dkk., *loc. cit.*

lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²⁵

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).²⁶

3. Lembaga Negara Bantu

Salah satu konsekuensi dari dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 adalah munculnya

²⁵Asshiddiqie (b), *loc. cit.*

²⁶Arifin dkk., *op. cit.*, hal. 30.

beragam penafsiran mengenai istilah “lembaga negara” akibat kekurangjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam mengatur lembaga negara. Hal ini dapat terlihat dari tiadanya kriteria untuk menentukan apakah suatu lembaga dapat diatur atau tidak dalam konstitusi. Dari berbagai penafsiran yang ada, salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*state main organ*) dan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*). Lembaga negara utama mengacu kepada paham *trias politica* yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan menggunakan pola pikir ini, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama menurut UUD Negara RI Tahun 1945 adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian, lembaga-lembaga lain yang tidak termasuk kategori tersebut merupakan lembaga negara bantu.²⁷

²⁷*Ibid.*, hal. 36.

4. 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.²⁸

Selanjutnya, seiring pergantian masa pemerintahan, peraturan mengenai pemberantasan korupsi terus diperbaiki dengan pembentukan undang-undang, mulai dari Undang-undang Nomor 24 (Prp) Tahun 1960,²⁹ 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

²⁸Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 78.

²⁹*Ibid.*

upaya pemberantasan korupsi semakin mudah dilaksanakan. Justru sebaliknya, bentuk kejahatan ini meluas, tidak hanya di kalangan aparat negara, tetapi juga merambah di sektor swasta. Korupsi benar-benar telah mengakar dalam kebiasaan 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)³⁰ Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 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

³⁰Sejak 25 Juli 2006, ayat ini telah dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan MK RI Nomor 003/PUU-IV/2006.

dapat dipidana apabila dianggap tidak sesuai dengan kepatutan dalam masyarakat.³¹

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). Undang-undang 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.³²

Kebutuhan akan adanya KPK dilatarbelakangi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara yang seharusnya mengurus masalah korupsi. Lembaga peradilan yang diharapkan dapat menegakkan hukum justru dinilai ikut menyuburkan perilaku korupsi. Mafia peradilan atau

³¹Nurhasyim Ilyas, "Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Tipikor: Angin Segar bagi Koruptor?," *Jurnal Keadilan* (Vol. 4 No. 4 Tahun 2006): 8-9.

³²Indonesia (a), *Undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN No. 137 tahun 2002, TLN No. 4250, ps. 3.

judicial corruption telah menjadi momok baru bagi dunia peradilan tanah air.³³

E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan, yaitu cara pengumpulan data dengan bersumber pada bahan-bahan pustaka. Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan-bahan pustaka.³⁴ Sebagai suatu penelitian hukum, data sekunder yang dipergunakan terdiri dari:

1. bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini;³⁵
2. bahan hukum sekunder, yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku,

³³Muslim, *loc. cit.*

³⁴Sri Mamudji dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 28.

³⁵*Ibid.*, hal. 30.

makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya;³⁶ dan

3. bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.³⁷

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian eksplanatoris karena menggambarkan dan menjelaskan³⁸ lebih dalam kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan RI, dengan mengambil contoh KPK sebagai obyek analisis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar mengenai perdebatan seputar eksistensi lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI, khususnya yang berkaitan dengan kedudukan KPK. Penelitian ini menggunakan metode analisis data dengan pendekatan kualitatif.

³⁶*Ibid.*, hal. 31.

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*, hal. 4.

F. KEGUNAAN TEORITIS DAN PRAKTIS

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai kedudukan lembaga negara bantu, khususnya KPK, secara jelas sesuai sistem ketatanegaraan yang dianut negara ini berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi negara. Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan akan menghilangkan atau setidaknya mereduksi perdebatan dan argumen yang cenderung negatif terkait dengan kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu serta hubungan kerja komisi tersebut dengan organ-organ kekuasaan lain di negara ini.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini akan 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, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, kerangka

konsepsional, metodologi penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab kedua akan membahas tentang sistem pemerintahan yang berlaku secara umum dan jamak digunakan di berbagai negara serta sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

Bab ketiga akan membahas dan menguraikan apa yang dimaksud dengan lembaga negara bantu serta bagaimana penerapan lembaga negara bantu tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia maupun di beberapa negara lain.

Bab keempat akan membahas dan menguraikan pengaturan KPK berdasarkan undang-undang, hubungan kedudukan antara KPK dengan lembaga-lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan RI, analisis kedudukan KPK sebagai sebuah lembaga negara bantu di Indonesia, serta perbandingan antara kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan RI dengan kedudukan lembaga serupa di beberapa negara lain.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan 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 di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

BAB II

FUNGSI PEMERINTAHAN DAN LEMBAGA NEGARA

A. FUNGSI PEMERINTAHAN SECARA UMUM

Secara horizontal, kekuasaan dibagi berdasarkan fungsinya. Pembagian tersebut menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.³⁹ Konsep klasik yang diterapkan di banyak negara ini dikenal sebagai *trias politica* atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁴⁰ Melalui konsep ini, Baron de Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* berpendapat bahwa di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang

³⁹Budiardjo, *loc. cit.*

⁴⁰Beberapa literatur menerjemahkan konsep *trias politica* sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Lihat Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 34. Sedangkan sebagian literatur lain menyebutnya dengan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*). Lihat Budiardjo, *loc. cit.*

diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu: (1) kekuasaan legislatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara;⁴¹ (2) kekuasaan eksekutif yang berkaitan dengan penerapan undang-undang; dan (3) kekuasaan yudikatif yang berwenang mengadili atas pelanggaran undang-undang.⁴²

Konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan bermula dari buku karya John Locke berjudul *Two Treaties on Civil Government* yang pada intinya menegaskan bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya.⁴³ Dalam Bab XII buku tersebut yang berjudul "*Of the Legislative, Executive, and the Federative Power of the Commonwealth*", Locke mengatakan bahwa dalam suatu negara terdapat tiga bagian kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Berbeda dengan *trias politica*, pada konsep Locke tidak dikenal kekuasaan yudikatif, sebaliknya

⁴¹Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 35.

⁴²Budiardjo, *op. cit.*, hal. 151.

⁴³Jimly Asshiddiqie (c), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 15.

terdapat kekuasaan federatif yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan yang berkaitan dan dilakukan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.⁴⁴

Baik Locke maupun Montesquieu, keduanya menempatkan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Namun, berbeda dengan Locke yang meletakkan wewenang mengadili dalam lingkup eksekutif, Montesquieu menempatkan kewenangan ini tersendiri dalam kekuasaan yudikatif. Perbedaan lainnya adalah Montesquieu memosisikan kewenangan yang bersifat federatif dalam kekuasaan eksekutif, sementara Locke berpendapat bahwa kekuasaan federatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.⁴⁵

Tidak jauh berbeda dari teori-teori yang digagas oleh Locke maupun Montesquieu, sarjana hukum asal Belanda, Cornelis Van Vollenhoven juga memiliki pendapat

⁴⁴Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hal. 140.

⁴⁵*Ibid.*, hal. 141.

senada bahwa dalam suatu negara harus dilakukan pembagian fungsi kekuasaan. Konsep yang diutarakan Van Vollenhoven dan biasa disebut dengan nama *catur praja* membagi fungsi kekuasaan menjadi empat bagian sebagai berikut. Pertama, *regeling* atau fungsi pengaturan yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif dalam *trias politica*.⁴⁶ Kedua, *bestuur* yang berarti pemerintahan dalam arti sempit⁴⁷ dan identik dengan kekuasaan eksekutif menurut Montesquieu.⁴⁸ Namun, berbeda dengan teori Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven tidak hanya menjalankan undang-undang melainkan juga bertugas melaksanakan seluruh kewajiban negara, termasuk menyelenggarakan kepentingan umum, mempertahankan hukum secara preventif, mengadili (menyelesaikan perselisihan), dan membuat peraturan.⁴⁹ Selanjutnya, fungsi yang ketiga adalah *rechtspraak* atau fungsi peradilan⁵⁰ yang dapat disejajarkan dengan

⁴⁶Asshiddiqie (c), *op. cit.*, hal. 14.

⁴⁷Kusnardi dan Ibrahim, *op. cit.*, hal. 147.

⁴⁸Asshiddiqie (c), *loc. cit.*

⁴⁹Kusnardi dan Ibrahim, *loc. cit.*

⁵⁰Asshiddiqie (c), *loc. cit.*

kekuasaan yudikatif dalam konsep *trias politica*. Sedangkan fungsi keempat sekaligus terakhir adalah *politie*, yaitu fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.⁵¹

Pembahasan yang berkembang selanjutnya cenderung berkaitan dengan penerapan konsep pemisahan kekuasaan, terutama yang dikembangkan oleh Montesquieu, dalam penyelenggaraan negara. Sir Ivor Jennings melalui teorinya dalam buku yang berjudul *The Law and the Constitution* menyanggah konsep pemisahan kekuasaan dalam *trias politica* dengan mendasarkan pada kenyataan di Inggris bahwa lembaga eksekutif turut serta dalam proses pembuatan undang-undang.⁵² Jennings berpendapat, pelaksanaan *trias politica* secara konsekuen seperti diungkapkan Montesquieu amat sulit diwujudkan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan. Kenyataan menunjukkan bahwa pemisahan kekuasaan seringkali dilakukan hanya secara formil, artinya tidak dipertahankan secara tegas, dan konsep ini lebih tepat dinamakan pembagian kekuasaan

⁵¹*Ibid.*

⁵²Kusnardi dan Ibrahim, *op. cit.*, hal. 143.

(*distribution of power*).⁵³ Jennings menggambarkan, apabila pembuatan undang-undang di suatu negara dilakukan oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif maka konstitusi negara tersebut menganut asas pembagian kekuasaan.⁵⁴

Sementara itu, Arthur Mass justru menggunakan istilah *division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan. Mass kemudian membagi lagi terminologi tersebut menjadi dua, yaitu: (1) *capital division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat fungsional⁵⁵ serta mengandung pengertian pembagian kekuasaan secara horizontal;⁵⁶ dan (2) *territorial division of power* yang bermakna pembagian kekuasaan

⁵³Jennings mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni: (1) materil, yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan (2) formil, yaitu apabila pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas sehingga lebih tepat disebut pembagian kekuasaan. *Ibid.*

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Asshiddiqie (c), *op. cit.*, hal. 18.

⁵⁶*Ibid.*, hal. 24.

secara vertikal⁵⁷ untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat kewilayahan atau kedaerahan.⁵⁸

Dengan demikian, pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai sebuah doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang kekuasaan. Kekuasaan legislatif bertugas membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Prinsip *checks and balances*, yang menyatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka pembatasan tindakan-tindakannya, terkait erat pula dengan konsep pemisahan kekuasaan. Hal ini menunjukkan adanya keterpisahan kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang yang dijalankan oleh orang-orang yang berbeda serta tiadanya agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas penuh karena masing-masing cabang bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸Asshiddiqie (c), *loc. cit.*

ini dapat mencegah absolutisme dan korupsi kekuasaan yang timbul karena kekuasaan tanpa pengawasan dan pembatasan.⁵⁹

B. LEMBAGA NEGARA SECARA UMUM

Setiap lembaga yang dibentuk bukan oleh masyarakat atau dengan kata lain merupakan hasil bentukan negara dapat disebut sebagai lembaga negara atau organ negara. Apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan menurut konsep *trias politica*, lembaga negara dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.⁶⁰

Konsep mengenai lembaga negara sendiri dapat ditelusuri melalui pandangan Hans Kelsen. Lembaga negara, menurut Kelsen, dapat dipahami dari pengertian yang luas maupun pengertian yang sempit.⁶¹ Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Individu tersebut dapat disebut sebagai

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hal. 65.

⁶⁰ Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 31.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 37.

lembaga negara karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum atau fungsi yang menerapkan hukum.⁶² Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum.⁶³ Kelsen mencontohkan, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakil rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga negara dalam arti luas.⁶⁴

Sementara itu, dalam arti sempit atau disebut pula oleh Kelsen sebagai pengertian lembaga negara dalam arti materil adalah apabila individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai lembaga negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri: (1) lembaga negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk

⁶²*Ibid.*

⁶³Menurut Jimly Asshiddiqie, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Akan tetapi, seringkali orang beranggapan bahwa yang termasuk pejabat umum hanyalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). *Ibid.*

⁶⁴*Ibid.*

mendapatkan imbalan gaji dari negara.⁶⁵ Walaupun dalam arti luas semua individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum adalah lembaga, tetapi yang disebut sebagai lembaga negara dalam arti sempit hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam konteks kenegaraan.⁶⁶

Dengan demikian, konsep lembaga negara memiliki makna yang sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁶⁷ Dalam pengertian pertama dan paling luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum. Pengertian kedua, yang cenderung luas namun lebih sempit daripada pengertian pertama, menyebutkan bahwa lembaga negara mencakup individu yang menjalankan kedua fungsi tersebut di atas dan juga mempunyai posisi sebagai atau berada dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Sedangkan

⁶⁵*Ibid.*, hal. 37-38.

⁶⁶*Ibid.*, hal. 39.

⁶⁷*Ibid.*, hal. 40.

pengertian ketiga mengartikan lembaga negara dalam arti sempit sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian yang terakhir ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang berlaku di suatu negara.⁶⁸

C. SISTEM PEMERINTAHAN DAN KELEMBAGAAN DI INDONESIA

1. Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Para pendiri negara Indonesia menegaskan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menganut konsep *trias politica*.⁶⁹ Berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut, pembentuk konstitusi negara ini menentukan teori

⁶⁸*Ibid.*, hal. 40-41.

⁶⁹Azhary, "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu Pemahaman tentang Pengertian-pengertian dan Asas-asas dalam Hukum Tata Negara)" (pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 26 Juli 1995) dalam *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, editor Hendra Nurtjahjo, (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 205.

tersendiri yang pengejawantahannya antara lain tercantum dalam naskah Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan sebagai berikut.

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum.
2. Sistem konstitusional.
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintah pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.⁷⁰

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

⁷⁰Indonesia (b), *UUD Negara RI Tahun 1945*, penjelasan umum.

yang dalam hal ini juga disebut sebagai mandataris MPR.⁷¹ Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan dengan kata lain, Presiden menyalurkan sebagian kekuasaannya kepada para menteri.⁷²

Berdasarkan tujuh karakteristik pemerintahan dalam Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan 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 pertanggungjawaban 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,

⁷¹MPR melimpahkan kekuasaannya (dari atas ke bawah) 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 (*separation of power*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Azhary, *loc. cit.*, hal. 206-207.

⁷²*Ibid.*, hal. 207.

Padmo Wahjono menamakan sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia sebagai "Sistem MPR".⁷³

Membagi tugas pemerintahan ke dalam trikotomi telah menjadi kebiasaan berbagai negara di dunia, begitu pula Indonesia. Walaupun tidak memisahkan peran 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.⁷⁴

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

⁷³*Ibid.*, hal. 209-210.

⁷⁴Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cet. ke-6, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hal. 15-16.

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 Perubahan adalah: (1) MPR; (2) Presiden; (3) DPA; (4) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (5) BPK; dan (6) Mahkamah Agung (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.
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.⁷⁵

Namun demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 dianggap gagal dalam menjaga pelaksanaan prinsip demokrasi di negara ini.⁷⁶ 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

⁷⁵C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 130.

⁷⁶Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, dkk., *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, cet. ke-2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 6-7.

anggapan bahwa pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 terlalu bersifat berat sebelah ke arah lembaga eksekutif (*executive heavy*).⁷⁷

2. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antarcabang 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 contohnya adalah tiadanya ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu rancangan undang-undang (RUU) yang sudah disetujui DPR.⁷⁸
3. Di dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang dapat membuka peluang salah penafsiran dalam praktiknya.

⁷⁷*Ibid.*, hal. 7.

⁷⁸Sebagai perbandingan, UUD Amerika Serikat menentukan bahwa apabila dalam waktu sepuluh hari Presiden tidak menyatakan menolak atau mengesahkan RUU yang telah disetujui Kongres, RUU tersebut akan sah menjadi undang-undang sebagaimana layaknya jika RUU tersebut ditandatangani Presiden. *Ibid.*, hal. 8.

Sebagai contoh, ketentuan mengenai pemilihan kembali Presiden (“...dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”)⁷⁹ 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.⁸⁰

4. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 banyak berisi aturan yang mengamanatkan 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

⁷⁹Indonesia (b), *op. cit.*, ps. 7.

⁸⁰Asshiddiqie, Manan, dkk., *op. cit.*, hal. 8-9.

pembentukannya selalu sama, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945.⁸¹

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.⁸²

⁸¹*Ibid.*, hal. 9.

⁸²*Ibid.*, hal. 10.

2. Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Perubahan 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 memengaruhi 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 cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (2) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*; (3) pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan (4) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸³

⁸³Jimly Asshiddiqie (d), "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," (makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hal. 2-3.

Secara sistematis, Jimly Asshiddiqie mengategorikan Perubahan atas UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi enam bagian, yaitu: (1) pembaharuan struktur UUD; (2) pembaharuan mengenai sendi-sendi bernegara; (3) pembaharuan bentuk susunan negara; (4) pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara; (5) pembaharuan yang terkait masalah penduduk dan kewarganegaraan; dan (6) pembaharuan yang bersangkutan dengan identitas negara.⁸⁴

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

⁸⁴Asshiddiqie, Manan, dkk., *op. cit.*, hal. 16.

1. Pembaharuan lembaga kepresidenan:
 - a. Presiden dipilih langsung oleh rakyat;⁸⁵
 - b. syarat Presiden "orang Indonesia asli"⁸⁶ diubah menjadi "warga negara Indonesia asli" (warga negara Indonesia karena kelahiran);⁸⁷
 - c. masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut;⁸⁸
 - d. kekuasaan Presiden mengesahkan atau menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan dari DPR dibatasi untuk jangka waktu tiga puluh hari;⁸⁹
 - e. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena terbukti melakukan pengkhianatan terhadap

⁸⁵Indonesia (c), *Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945*, ps. 6A ayat (1).

⁸⁶Indonesia (b), *op. cit.*, ps. 6 ayat (1).

⁸⁷Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 6 ayat (1).

⁸⁸Indonesia (d), *Perubahan Pertama UUD Negara RI Tahun 1945*, ps. 7.

⁸⁹Indonesia (e), *Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945*, ps. 20 ayat (5).

negara, korupsi, penyuapan, ataupun tindak pidana berat lainnya;⁹⁰

f. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR;⁹¹ dan lain-lain.

2. Pembaharuan lembaga MPR:

a. keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan⁹² diubah menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);⁹³

b. kewenangan MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara⁹⁴ diubah menjadi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden

⁹⁰Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 7A.

⁹¹*Ibid.*, ps. 7C.

⁹²Indonesia (b), *op. cit.*, ps. 2 ayat (1).

⁹³Indonesia (f), *Perubahan Keempat UUD Negara RI Tahun 1945*, ps. 2 ayat (1).

⁹⁴Indonesia (b), *op. cit.*, ps. 3.

dalam masa jabatannya menurut UUD;⁹⁵ dan lain sebagainya.

3. Pembaharuan lembaga DPR:
 - a. seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam lima tahun;⁹⁶
 - b. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;⁹⁷
 - c. DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;⁹⁸ dan sebagainya.
4. Pembaharuan 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;⁹⁹

⁹⁵Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 3.

⁹⁶Indonesia (e), *op. cit.*, ps. 19 ayat (1).

⁹⁷Indonesia (d), *op. cit.* ps. 20 ayat (1).

⁹⁸Indonesia (e), *op. cit.*, ps. 20A ayat (1).

⁹⁹Asshiddiqie, Manan, dkk., *op. cit.*, hal. 21

- b. menghindarkan segala bentuk campur tangan baik langsung atau tidak langsung dari pihak manapun terhadap kekuasaan BPK;¹⁰⁰
 - c. anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden;¹⁰¹ dan lain-lain.
5. Pembaharuan kekuasaan kehakiman:
- a. menjadikan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;¹⁰²
 - b. kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA beserta badan peradilan di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK);¹⁰³
 - c. kekuasaan kehakiman berwenang menguji segala peraturan perundang-undangan di bawah UUD;¹⁰⁴

¹⁰⁰*Ibid.*

¹⁰¹Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 23F ayat (1).

¹⁰²Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 24 ayat (1).

¹⁰³*Ibid.*, ps. 24 ayat (2).

¹⁰⁴Asshiddiqie, Manan, dkk., *op. cit.*, hal. 24.

- d. kekuasaan menguji konstitusionalitas 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;¹⁰⁵
- 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);¹⁰⁶ dan lain sebagainya.

Terkait dengan reformasi kelembagaan tersebut, dengan demikian, terdapat beberapa hal yang menjadi ciri baru negara Indonesia yang ditegaskan pula melalui Perubahan 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.

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶*Ibid.*

- 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*).¹⁰⁷
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat¹⁰⁸ sehingga secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.¹⁰⁹
- c. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden

¹⁰⁷Asshiddiqie (d), *op. cit.*, hal. 8.

¹⁰⁸Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 6A ayat (1).

¹⁰⁹Asshiddiqie (d), *op. cit.*, hal. 8-9.

melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawabannya 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 tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh MK, MPR memiliki dasar untuk bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.¹¹⁰

- d. Para menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden,¹¹¹ 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-

¹¹⁰*Ibid.*, hal. 9.

¹¹¹Indonesia (d), *op. cit.*, ps. 17 ayat (1) dan (2).

masing. Oleh karena itu, kedudukan para menteri sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.¹¹²

- 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.¹¹³ 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,

¹¹²Asshiddiqie (d), *loc. cit.*

¹¹³Indonesia (d), *op.cit.*, ps. 7.

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, 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.¹¹⁴

2. Penegasan bahwa RI menerapkan mekanisme *checks and balances*. Selama ini, sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, prinsip kedaulatan yang berasal dari

¹¹⁴Asshiddiqie (d), *op. cit.*, hal. 9-10.

rakyat hanya diwujudkan dalam MPR.¹¹⁵ Selanjutnya, oleh MPR kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya.¹¹⁶ Sebaliknya, kini setelah Perubahan 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*.¹¹⁷ 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

¹¹⁵Dalam naskah Penjelasan Umum UUD Negara RI Tahun 1945, disebutkan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat sekaligus sebagai lembaga tertinggi negara. Selain itu, dalam Penjelasan Pasal 3 disebutkan pula bahwa kekuasaan MPR tidak terbatas.

¹¹⁶Menurut Jimly, pada masa sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, negara Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) karena adanya kekuasaan rakyat yang dibagi-bagikan oleh MPR tersebut. Asshiddiqie (d), *op. cit.*, hal. 5.

¹¹⁷Sedangkan setelah dilakukan perubahan, Jimly mengatakan bahwa konstitusi RI menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) karena kedaulatan dipisahkan menjadi beberapa kekuasaan negara. *Ibid.*

lembaga legislatif dibentuk pula BPK yang memfokuskan tugasnya di bidang pemeriksaan keuangan.¹¹⁸ Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, konstitusi negara ini mengamanatkan pula dibentuknya dewan pertimbangan.¹¹⁹ 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 diwujudkan 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

¹¹⁸Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 23E ayat (1).

¹¹⁹Indonesia (f), *op. cit.*, ps. 16.

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.¹²⁰

3. Penegasan bahwa RI menerapkan format baru parlemen tiga kamar, yaitu MPR, DPR, dan DPD.
 - a. Berkaitan dengan MPR, setelah Perubahan 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 satu kamar ataupun dua kamar (bikameral), melainkan sistem tiga

¹²⁰Asshiddiqie (d), *op. cit.*, hal. 6.

kamar (trikameral).¹²¹ 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.¹²² 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.

- b. 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

¹²¹*Ibid.*, hal 14.

¹²²*Ibid.*, hal 15.

(1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.”¹²³

- c. 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 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

¹²³*Ibid.*, hal. 20.

sifat bikameralismenya disebut *strong bicameralism*, sementara jika keduanya tidak sama kuat, maka disebut *soft bicameralism*. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 setelah Perubahan Keempat, kedua terminologi tersebut, baik *soft bicameralism* maupun *strong bicameralism*, tidak dapat menggambarkan sifat dari parlemen Indonesia.¹²⁴

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 pascareformasi 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 negara bantu. Setidaknya,

¹²⁴*Ibid.*, hal. 18-19.

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.¹²⁵

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.¹²⁶ Fenomena kemunculan lembaga negara bantu, tidak hanya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetapi juga dalam

¹²⁵Budiman Tanuredjo (a), "Komisi Negara, Suatu Prestasi Reformasi," <<http://www.kompas.co.id>>, 19 Mei 2006.

¹²⁶Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 23.

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.

BAB III

LEMBAGA NEGARA BANTU

A. PENGERTIAN LEMBAGA NEGARA BANTU

Kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga *trias politica* mengalami perkembangan pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 di negara-negara yang telah mapan berdemokrasi, seperti Amerika Serikat dan Perancis. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga-lembaga baru tersebut, di antaranya adalah *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang apabila diterjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia berarti institusi atau organ negara penunjang.¹²⁷ Istilah "lembaga negara bantu"

¹²⁷*Ibid.*, hal. 8.

merupakan yang paling umum digunakan oleh para pakar dan sarjana hukum tata negara, walaupun pada kenyataannya terdapat pula yang berpendapat bahwa istilah “lembaga negara penunjang” atau “lembaga negara independen” lebih tepat untuk menyebut jenis lembaga tersebut. M. Laica Marzuki cenderung mempertahankan istilah *state auxiliary institutions* alih-alih “lembaga negara bantu” untuk menghindari kerancuan dengan lembaga lain yang berkedudukan di bawah lembaga negara konstitusional.¹²⁸

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan 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 negara bantu ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari

¹²⁸Berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil Ketua MK RI Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. pada 22 Juni 2007 di Jakarta.

publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik,¹²⁹ membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya.¹³⁰ Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen¹³¹ semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp berikut ini.¹³²

Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.

¹²⁹Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 11.

¹³⁰*Ibid.*, hal. 9.

¹³¹Lembaga-lembaga semacam ini ada yang bersifat independen dan semi atau quasi independen sehingga biasa disebut dengan istilah *independent and quasi independent agencies, committees, dan commissions. Ibid.*

¹³²Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hal. 281.

Secara teoritis, lembaga negara bantu 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 negara bantu 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.¹³³ Munculnya lembaga negara bantu dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.¹³⁴

¹³³Budiman Tanuredjo (b), "Trias Politica di Zaman yang Berubah," <<http://www.kompas.co.id>>, 2 Mei 2002.

¹³⁴Riris Katharina dan Poltak Partogi Nainggolan, "Pengawasan Peradilan oleh *State Auxiliary Institutions*," <<http://www.hukum-online.com>>, 17 Januari 2007.

Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara bantu adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas lembaga independen.¹³⁵ Berkaitan dengan sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu: (1) *regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat; dan (2) *advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah.¹³⁶ Dalam perkembangannya, amat banyaknya jumlah lembaga independen semacam ini dalam suatu negara dirasakan sebagai suatu permasalahan baru. Setidaknya ada sekitar lima ratus *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organization*) di Inggris, lebih dari seratus lembaga negara bantu di Perancis, dan sekitar 40.000 *enti publicci* di Italia.¹³⁷

¹³⁵Meny dan Knapp, *op. cit.*, hal. 281.

¹³⁶John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), hal. 232-233.

¹³⁷Meny dan Knapp, *op. cit.*, hal. 281-282.

Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut.¹³⁸

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/ alternatif penyelesaian sengketa*).

¹³⁸Alder, *op. cit.* , hal. 225.

Lembaga-lembaga yang berdiri dengan latar belakang di atas pun memiliki bentuk yang bervariasi. Gerry Stoker, dalam analisisnya mengenai perkembangan lembaga negara bantu atau yang ia sebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi bentuk lembaga semacam ini menjadi beberapa jenis. Pembagian tersebut didasarkan pada dua hal, yaitu (1) berasal dari mana sumber daya untuk mengadakan dan melaksanakan lembaga itu; dan (2) bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal dari mana anggota lembaga itu. Atas kedua dasar tersebut, Stoker menyebutkan enam jenis lembaga sebagai berikut.¹³⁹

1. *Central government's 'arm's-length' agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat.
2. *Local authority implementation agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/lokal.

¹³⁹Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, (London: The Macmillan Press LTD, 1991), hal. 64-77.

3. *Public/private partnership organisation*, merupakan lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan.
4. *User organisation*, yaitu lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa.
5. *Inter-governmental forum*, merupakan lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut.
6. *Joint boards*, yaitu lembaga yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi.

Independensi lembaga-lembaga negara bantu bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antarberbagai 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. Sebagian besar lembaga semacam ini terlepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun beberapa di antaranya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif seperti halnya di Inggris, sebagaimana diuraikan Alder berikut ini.¹⁴⁰

Some ad hoc bodies are part of the Crown and therefore have the various Crown immunities and also fall within the Official Secrets Acts. This depends firstly upon the terms of any relevant statute and failing that upon the extent to which the Crown can legally control the day-to-day activities of the body.

Bagaimanapun bentuk dan derajat independensinya, pada hakikatnya, lembaga negara bantu bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan negara dengan dibentuk dan diatur berdasarkan kebutuhan, apabila sudah tidak dibutuhkan maka tidak perlu lagi diadakan.¹⁴¹

¹⁴⁰Alder, *op. cit.*, hal. 232.

¹⁴¹M. Laica Marzuki menyebutkan bahwa sifat lembaga seperti ini bukan sementara atau *ad-hoc* melainkan permanen sepanjang dibutuhkan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil Ketua MK RI Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. pada 22 Juni 2007 di Jakarta.

B. LEMBAGA NEGARA BANTU DI INDONESIA

Kecenderungan lahirnya berbagai lembaga negara bantu 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 proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan negara yang baru. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik *trias politica* sudah tidak dapat lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antarlembaga negara.¹⁴²

Untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pascaperubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok. Pertama, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD Negara RI Tahun 1945 (*constitutionally*

¹⁴²Tanuredjo (b), *loc. cit.*

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.¹⁴³

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.¹⁴⁴ 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

¹⁴³Jimly Asshiddiqie (e), "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia," (makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, 7 September 2004), hal. 7.

¹⁴⁴Firmansyah 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.

pertimbangan presiden.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶

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

¹⁴⁵Dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945, nama komisi pemilihan umum, bank sentral, dan dewan pertimbangan presiden masing-masing tidak ditulis dengan huruf kapital pada setiap awal katanya, sedangkan nama lembaga-lembaga negara lainnya ditulis dengan huruf kapital pada setiap awal katanya. Menurut Prof. Maria Farida Indrati Soeprapto, UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan pembentukan semua lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi dengan fungsi dan kewenangan sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Namun, untuk ketiga lembaga negara yang ditulis dengan huruf kecil, penamaannya tidak harus sesuai dengan nama yang dicantumkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁴⁶Arifin, *loc. cit.*

Perlindungan Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

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

¹⁴⁷Arifin dkk., *op. cit.*, hal. 86-95.

¹⁴⁸Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 29.

(DPUN), Dewan Riset Nasional (DRN), Dewan Pembina Industri Strategis (DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), serta lembaga-lembaga non-departemen.¹⁴⁹ 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 negara bantu. 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.¹⁵⁰

¹⁴⁹Arifin dkk., *op. cit.*, hal. 96-104.

¹⁵⁰T.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.

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut.¹⁵¹

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. Ketidakmampuan 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),

¹⁵¹*Ibid.*, hal. 59-60.

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 negara bantu 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.¹⁵² Ni'matul Huda, mengutip Firmansyah Arifin, dkk. dalam *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut.¹⁵³

¹⁵²Huda, *op. cit.*, hal. 202.

¹⁵³*Ibid.*

1. Prinsip konstitusionalisme. 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.¹⁵⁴
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 prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan

¹⁵⁴*Ibid.*

kekuasaan atau *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*.¹⁵⁵

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 antarlembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁵⁶

¹⁵⁵*Ibid.*

¹⁵⁶*Ibid.*, hal. 202-203.

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.¹⁵⁷

Dalam proses transisi pemerintahan, di Indonesia telah lahir berbagai lembaga negara tambahan seperti telah diuraikan di atas. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan *state auxiliary institutions* di negara-negara lain, lembaga negara bantu 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

¹⁵⁷*Ibid.*, hal. 203.

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.¹⁵⁸

Gambaran di atas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga negara bantu 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 negara bantu itu sangat lemah sehingga senantiasa menghadapi kendala dalam menjalankan kewenangannya. Kedua, lembaga-lembaga negara bantu itu

¹⁵⁸Tanuredjo (b), *loc. cit.*

berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada sistematika kerja yang sinergis dan dapat mendukung satu sama lain, sehingga hasil kerja suatu lembaga negara bantu seringkali kurang dirasakan manfaatnya oleh lembaga negara bantu lainnya. Kedua hal tersebut di atas akhirnya mengakibatkan efektivitas keberadaan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga yang bersifat ekstraeksekutif, ekstralegislatif, dan ekstrayudikatif itu.¹⁵⁹

C. LEMBAGA NEGARA BANTU DI BEBERAPA NEGARA LAIN

Perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi mengakibatkan konsep pembagian kekuasaan negara yang selama ini dianut oleh negara-negara di dunia dan dianggap sebagai doktrin yang paling tepat mengalami koreksi. Klasifikasi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman dirasakan tidak lagi memadai untuk mengatasi berbagai persoalan

¹⁵⁹A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jentera* (Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006): 32-33.

yang dihadapi negara.¹⁶⁰ Keadaan seperti ini sudah terjadi di belahan dunia lain jauh sebelum apa yang dialami Indonesia pada saat bergulirnya reformasi 1998.

Melihat sejarah, Inggris dapat dijadikan contoh sebagai negara yang mengawali perkembangan lembaga negara mandiri di era modern, sekitar awal abad kedua puluh. Setelah Revolusi Industri pada abad kedelapan belas dan kesembilan belas, permasalahan kemasyarakatan yang semakin kompleks yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial-politik ternyata tidak dapat diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya. Parlemen menanggapi hal ini dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus dan diharapkan dapat menjadi jawaban paling tepat dalam menyelesaikan kompleksitas persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik.¹⁶¹

Alder dalam *Constitutional and Administrative Law* mencatat ratusan badan yang sama sekali baru didirikan bersamaan dengan derasnya komplikasi persoalan

¹⁶⁰*Ibid.*, hal. 23.

¹⁶¹*Ibid.*, hal. 24.

kemasyarakatan yang muncul saat itu di Inggris. Badan-badan itu antara lain adalah:¹⁶²

1. *The Health and Safety Commission the Office of Fair Trading* (Komisi Keselamatan dan Kesehatan Kantor Perdagangan yang Jujur) yang bertugas untuk membuat peraturan;
2. *Countryside Commission* (Komisi Daerah) yang bertugas untuk memberikan nasihat; dan
3. *The Commission for Racial Equality* (Komisi untuk Persamaan Rasial) yang bertugas untuk menyelesaikan perselisihan.

Sebenarnya, akar sejarah kehadiran lembaga-lembaga negara yang terpisah dari tiga kekuasaan versi *trias politica* lebih panjang dari sekadar yang diawali di Inggris seperti telah dijelaskan di atas. Dalam *The Ombudsman in New Zealand*, Bryan Biling menyebutkan, jauh lebih lampau dari masa itu, di era kekaisaran Romawi telah berdiri sebuah lembaga ombudsman yang dikenal

¹⁶²*Ibid.*

dengan sebutan *Tribunal Plebis*. Tidak jauh berbeda dengan fungsi lembaga ombudsman di masa kini, *Tribunal Plebis* pun dimaksudkan untuk melindungi hak-hak masyarakat lemah. Bedanya, ombudsman modern berfungsi sebagai perlindungan dari ancaman kekuasaan negara atau pejabat publik, sementara ombudsman pada masa lalu merupakan perlindungan dari ancaman kesewenang-wenangan kaum bangsawan.¹⁶³ Bentuk kelembagaan serupa ditemukan pula dalam sejarah kekaisaran China pada 221 Sebelum Masehi (SM) di masa Dinasti Tsin lewat kehadiran lembaga *Cencorate* atau *Control Yuan*.¹⁶⁴ Lembaga ini berfungsi mengawasi sepak terjang para pejabat kekaisaran dan menjadi jembatan masyarakat dalam menyampaikan keluhan atau laporan kepada kaisar.¹⁶⁵

¹⁶³Cornelis Lay, "State Auxiliary Agencies," *Jentera* (Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006): 8.

¹⁶⁴Kini, istilah *Control Yuan* digunakan oleh Republik China (atau lebih dikenal dengan nama Taiwan) untuk menyebut lembaga ombudsman di negara tersebut. *Ibid.*

¹⁶⁵*Ibid.*

Lembaga ombudsman¹⁶⁶ sendiri secara resmi pertama kali diperkenalkan di Swedia. Ombudsman di Swedia pada awalnya dimaksudkan untuk sekadar mengisi kekosongan kekuasaan tanpa dibekali kewenangan politik demi menjamin keberadaan simbolik Raja sebagai penguasa tertinggi. Dalam perjalanannya, lembaga tersebut memperoleh kewenangan yang lebih prestisius, yaitu sebagai lembaga pengawas kinerja pejabat publik. Pada perkembangan akhir-akhir ini, fungsi ombudsman diadopsi di banyak negara,¹⁶⁷ termasuk Indonesia yang membentuk Komisi Ombudsman Nasional (KON).

Ombudsman bukanlah satu-satunya lembaga yang dapat dipakai sebagai rujukan mengenai kehadiran lembaga-lembaga negara bantu. Di Amerika Serikat, perkembangan kapitalisme yang demikian pesat pada akhir abad kesembilan belas dan awal abad kedua puluh telah memaksa negara tersebut untuk mendirikan lembaga yang secara

¹⁶⁶Dalam bahasa Swedia, *ombudsman* bermakna wakil rakyat yang sah.

¹⁶⁷Misalnya: *Public Protector* di Afrika Selatan; *Wafaqi Muhtasib* di Pakistan; *Defensor del Poeblo* di Spanyol, Argentina, Peru, dan Kolumbia; serta *Mediatur de la Republique* di Perancis, Gabon, Mauritania, dan Senegal. Lay, *loc. cit.*, hal. 9.

khusus mengatur dunia bisnis. Tingkat kompetisi yang semakin tinggi di antara sesama korporasi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan tidak sehat untuk memusnahkan pelaku bisnis yang lebih lemah. Oleh karena alasan tersebut, Amerika Serikat membentuk lembaga yang disebut *Federal Trade Commission* pada tahun 1914.¹⁶⁸

Amerika Serikat dewasa ini memiliki setidaknya tiga puluh lembaga-lembaga negara independen di tingkat federal dengan fungsi yang bersifat regulatif dan pengawasan atau pemantauan (*monitoring*). Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga tersebut dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok, yaitu: (1) lembaga-lembaga independen yang dianggap paling penting atau utama (*major independent agencies*); (2) lembaga atau badan independen, korporasi, atau quasi lembaga resmi lainnya (*other major independent agencies, corporations, and quasi official agencies*); (3) lembaga-lembaga regulasi independen lainnya dan lembaga-lembaga independen lainnya (*independent regulatory agencies, quasi judicial*

¹⁶⁸*Ibid.*, hal. 10.

agencies, and other independent agencies); serta (4) korporasi, komisi, dan badan-badan independen lainnya (*other independent agencies, corporations, committees*).¹⁶⁹

Lembaga-lembaga yang termasuk ke dalam tiga kelompok di atas disebut sebagai *federal independent agencies* (lembaga-lembaga independen federal) karena tidak termasuk bagian dari departemen pemerintahan yang merupakan unit organisasi pemerintahan yang utama (*major operating units*). Lembaga-lembaga independen tersebut juga diberi tanggung jawab pelayanan bagi kepentingan umum dan menjaga agar proses pemerintahan dan perekonomian dapat berjalan dengan lancar. Lembaga-lembaga itu antara lain adalah *The Central Intelligence Agency (CIA)*, *The Environmental Protection Agency (EPA)*, *The General Services Administration (GSA)*, *The Federal Communications Commission (FCC)*, *The Federal Trade Commission (FTC)*, *The National Aeronautics and Space Administration (NASA)*, dan *The United States Agency for*

¹⁶⁹Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 12-16.

International Development (USAID).¹⁷⁰ Kedudukan badan-badan khusus itu walaupun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan, namun pengangkatan dan pemberhentian para anggotanya ditentukan dengan pemilihan oleh Kongres.¹⁷¹ Pembentukan lembaganya pun dilakukan melalui undang-undang yang disahkan oleh Kongres.¹⁷²

Di Perancis, lembaga-lembaga dengan kedudukan serupa pun tercatat cukup mendominasi struktur kelembagaan di negara itu. Lembaga-lembaga itu antara lain adalah *Commission des Operation de Bourse*, *Commission Informatique et Libertes*, *Commission de la Communication des Documents Administratifs*, *Haut Commissionnaire Defenseur*, dan *Conseil Superieur de l'Audiovisuel*.¹⁷³ Dalam bentuk yang sedikit berbeda, negara-negara seperti Swedia, Denmark, Finlandia, Norwegia, Selandia Baru, Guyana, dan Mauritius, secara khusus juga membentuk lembaga tersendiri di luar kekuasaan-kekuasaan eksekutif,

¹⁷⁰*Ibid.*, hal. 13-17.

¹⁷¹Thohari, *loc. cit.*, hal. 25.

¹⁷²Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 16.

¹⁷³*Ibid.*, hal. 9-10.

legislatif, dan yudikatif untuk melindungi warganya dari tindakan tidak adil pemerintah yang berkuasa. Di Swedia, lembaga dengan kewenangan tersebut dikenal dengan nama *Justitie Ombudsman*, sedangkan di Selandia Baru disebut *Parliamentary Commission for Administration*.¹⁷⁴

Tidak jauh berbeda dengan pengalaman negara-negara di Eropa maupun Amerika Serikat, beberapa negara di kawasan Amerika Latin membentuk lembaga-lembaga negara mandiri yang bersifat independen dengan tujuan untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan presiden yang dilakukan secara bersamaan dengan agenda reformasi konstitusi.¹⁷⁵ Demikian pula di sejumlah negara di Asia dan Afrika, pembentukan lembaga-lembaga negara independen dilakukan secara bersamaan dengan agenda reformasi konstitusi yang merupakan simbol pergantian rezim, dari otoritarianisme menuju demokratis.¹⁷⁶

Sebagai contoh, Afrika Selatan adalah salah satu negara yang secara tegas mengatur keberadaan komisi-

¹⁷⁴Thohari, *loc. cit.*, hal. 25-26.

¹⁷⁵Arifin dkk., *op. cit.*, hal. 56-58.

¹⁷⁶Thohari, *loc. cit.*, hal. 28.

komisi negara independen dalam konstitusinya. Pengaturan mengenai kewenangan, tugas, keanggotaan, serta hubungan kerjanya dengan lembaga lain diatur dengan jelas sehingga keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan sangat tegas dan tidak menimbulkan kontroversi. Oleh sebab itu, Afrika Selatan dianggap sebagai salah satu negara yang menata lembaga-lembaga negara bantunya secara rapi dari sudut pandang yuridis karena memiliki payung konstitusional yang jelas. Konstitusi Afrika Selatan mengatur secara tersendiri keberadaan lembaga negara bantu dalam Bab 9 tentang Lembaga-lembaga Negara Penunjang Demokrasi Konstitusional (*State Institutions Supporting Constitutional Democracy*). Dalam Pasal 181 ayat (1) konstitusi tersebut disebutkan bahwa lembaga-lembaga negara yang diidealkan dapat memperkuat demokrasi konstitusional adalah:¹⁷⁷

1. *The Public Protector* (Pelindung Masyarakat) yang bertugas melakukan investigasi, pelaporan, dan

¹⁷⁷*Ibid.*, hal. 28-29.

pemuliham terhadap tindakan administrasi publik yang menyimpang;

2. *The Human Rights Commission* (Komisi Hak Asasi Manusia) yang memiliki kewenangan melakukan investigasi dan pelaporan terhadap pemantauan hak asasi manusia;
3. *The Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious, and Linguistic Communities* (Komisi untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak-hak Budaya, Komunitas Agama dan Bahasa) yang berwenang memonitor, melakukan investigasi, riset, memengaruhi, memberikan saran, dan melaporkan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hak-hak budaya, komunitas agama dan bahasa;
4. *The Commission for Gender Equality* (Komisi untuk Kesetaraan Gender) yang berfungsi untuk memonitor, melakukan investigasi, riset, memengaruhi, memberikan saran, dan melaporkan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan persamaan gender;
5. *Auditor General* (Auditor Umum) yang berfungsi untuk melakukan audit dan melaporkan rekening dan

pengelolaan keuangan dari administrasi dan departemen, baik dalam skala nasional, provinsi, maupun kota, dan lembaga lain yang dibentuk berdasarkan peraturan, baik tingkat nasional maupun provinsi; dan

6. *The Electoral Commission* (Komisi Pemilihan Umum) yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum nasional, provinsi, maupun kota, dan menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur, serta mengumumkan hasil pemilihan umum.

Selain Afrika Selatan, negara-negara seperti Korea Selatan, Filipina, dan Thailand juga secara jelas mengatur keberadaan lembaga-lembaga negara bantu yang bersifat independen dalam konstitusinya.¹⁷⁸ Di kawasan Asia Tenggara, pengalaman Thailand dapat menjadi rujukan penting dalam melihat fenomena kehadiran lembaga-lembaga baru ini. Sama halnya dengan negara-negara yang telah disebutkan sebelumnya, Thailand juga tercatat memiliki

¹⁷⁸*Ibid.*, hal. 30.

sejumlah lembaga negara bantu dengan berbagai macam fungsi dan kewenangan, antara lain *National Counter Corruption Commission, Election Commission, Supreme Court's Criminal Division for Persons Holding Political Positions, Ombudsman, State Audit Commission,* dan *National Human Right Commission.*¹⁷⁹

¹⁷⁹Lay, *loc. cit.*, hal. 6.

BAB IV

KPK SEBAGAI LEMBAGA NEGARA BANTU DI INDONESIA

A. PENGATURAN MENGENAI KEDUDUKAN KPK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 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.¹⁸⁰ 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

¹⁸⁰Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal. 177.

masyarakat terhadap kinerja KPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya senantiasa melekat pada lembaga ini.¹⁸¹

Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 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.¹⁸²

KPK mempunyai berbagai tugas dan tanggung jawab yang merupakan amanat hukum sebagaimana diuraikan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

¹⁸¹Huda, *op. cit.*, hal. 227.

¹⁸²Indonesia (a), *op. cit.*, penjelasan ps. 3.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tugas dan tanggung jawab tersebut adalah:¹⁸³

1. berkoordinasi dengan berbagai institusi negara lainnya untuk memberantas korupsi;
2. mengawasi berbagai institusi lainnya yang berwenang untuk memberantas korupsi;
3. melaksanakan berbagai investigasi, pendakwaan, dan pemrosesan secara hukum terhadap berbagai kasus korupsi;
4. mengambil berbagai langkah untuk mencegah korupsi; dan
5. 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

¹⁸³Soren Davidsen, Vishnu Juwono, dan David G. Timberman, *Menghentikan Korupsi di Indonesia 2004-2006: Sebuah Survei tentang Berbagai Kebijakan dan Pendekatan pada Tingkat Nasional*, (Jakarta dan Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies dan The United States-Indonesia Society, 2007), hal. 68.

tindak pidana korupsi,¹⁸⁴ menjadikan lembaga ini mempunyai legitimasi dalam mengawasi BPK, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta inspektorat pada departemen atau lembaga pemerintah non-departemen.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶

Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberantas tindak pidana korupsi, KPK bertugas mengoordinasikan¹⁸⁷ serta melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan

¹⁸⁴Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 6 huruf b.

¹⁸⁵*Ibid.*, penjelasan ps. 6.

¹⁸⁶*Ibid.*, ps. 8 ayat (1).

¹⁸⁷*Ibid.*, ps. 7 huruf a.

terhadap tindak pidana korupsi.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰

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

¹⁸⁸*Ibid.*, ps. 6 huruf c.

¹⁸⁹*Ibid.*, ps. 8 ayat (2).

¹⁹⁰*Ibid.*, ps. 9 huruf e.

penegak hukum atau penyelenggara negara.¹⁹¹ Selain itu, perkara tindak pidana korupsi yang mendapat perhatian dan meresahkan masyarakat¹⁹² dan/atau merugikan negara minimal satu miliar rupiah¹⁹³ juga dikategorikan sebagai kasus yang harus ditangani oleh KPK.

Independensi dan kemandirian yang menjadi karakter KPK juga diwujudkan melalui tugas lainnya, yaitu melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁹⁴ 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

¹⁹¹*Ibid.*, ps. 11 huruf a.

¹⁹²*Ibid.*, ps. 11 huruf b.

¹⁹³*Ibid.*, ps. 11 huruf c.

¹⁹⁴*Ibid.*, ps. 6 huruf e.

Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.¹⁹⁵

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.¹⁹⁶ Oleh karena tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, maka KPK bertanggung jawab langsung kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.¹⁹⁷ Pertanggungjawaban publik tersebut dilaksanakan melalui cara-cara:

- a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;
- b. menerbitkan laporan tahunan; dan
- c. membuka akses informasi.¹⁹⁸

¹⁹⁵*Ibid.*, ps. 14.

¹⁹⁶*Ibid.*, ps. 15 huruf c.

¹⁹⁷*Ibid.*, ps. 20 ayat (1).

¹⁹⁸*Ibid.*, ps. 20 ayat (2).

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.¹⁹⁹

B. HUBUNGAN KEDUDUKAN ANTARA KPK DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM 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.²⁰⁰

Pemilihan dan penentuan calon pimpinan KPK sendiri dilakukan oleh pemerintah di bawah koordinasi Presiden

¹⁹⁹*Ibid.*, ps. 19.

²⁰⁰*Ibid.*, ps. 30 ayat (1).

dengan membentuk panitia seleksi calon pimpinan KPK.²⁰¹ Latar belakang anggota panitia seleksi harus mencakup unsur pemerintah dan unsur masyarakat,²⁰² 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.²⁰³

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

²⁰¹*Ibid.*, ps. 30 ayat (2).

²⁰²*Ibid.*, ps. 30 ayat (3).

²⁰³*Ibid.*, ps. 30 ayat (8) dan (9).

tanggal diterimanya surat pimpinan DPR, Presiden wajib menetapkan kelima calon terpilih tersebut.²⁰⁴

Sama halnya dengan pengangkatan pimpinan KPK, proses pemberhentian pimpinan KPK pun ditetapkan oleh Presiden selaku kepala negara.²⁰⁵ 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.²⁰⁶

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

²⁰⁴*Ibid.*, ps. 30 ayat (10), (11), (12), (13).

²⁰⁵*Ibid.*, ps. 32 ayat (3).

²⁰⁶*Ibid.*, ps. 33.

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.²⁰⁷

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.²⁰⁸ Oleh karena status anggota dan pegawai KPK yang bukan pegawai negeri sipil (PNS) ataupun pegawai swasta, maka mereka tidak dapat

²⁰⁷Berdasarkan hasil wawancara dengan Indra Batti, S.H. dari Bagian Hukum KPK pada 20 Juni 2007 di Jakarta.

²⁰⁸Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan bahwa pengaturan mengenai pegawai, sistem manajemen sumber daya manusia, tim penasihat, kompensasi, dan evaluasi sistem manajemen sumber daya manusia dapat diatur lebih lanjut dengan Peraturan Komisi yang merupakan peraturan internal yang dibentuk oleh pimpinan KPK. Indonesia (g), *Peraturan Pemerintah tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi*, PP No. 63, LN No. 146 tahun 2005, TLN No. 4581, ps. 27.

berpedoman kepada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-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.²⁰⁹

Hingga dua tahun ke depan KPK juga memiliki hubungan kedudukan yang khusus dengan kekuasaan yudikatif. Pasal 53 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²¹⁰ mengamanatkan pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) yang bertugas dan berwenang memeriksa serta memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh KPK.²¹¹ Walaupun berada di lingkungan peradilan umum,²¹² namun Pengadilan Tipikor bersifat khusus karena

²⁰⁹Berdasarkan hasil wawancara dengan Indra Batti, S.H. dari Bagian Hukum KPK pada 20 Juni 2007 di Jakarta.

²¹⁰Sejak 19 Desember 2006, pasal ini dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi (MK) RI, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun sejak putusan MK RI tersebut dibacakan. Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 290.

²¹¹Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 53.

²¹²*Ibid.*, ps. 54 ayat (1).

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 1945.²¹³ Pasal ini menyatakan bahwa badan-badan selain lembaga peradilan yang memiliki fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman dapat dibentuk dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.²¹⁴

²¹³Berdasarkan hasil wawancara dengan Indra Batti, S.H. dari Bagian Hukum KPK pada 20 Juni 2007 di Jakarta.

²¹⁴Indonesia (f), *op. cit.*, ps. 24 ayat (3).

**C. ANALISIS KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA NEGARA BANTU
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI**

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.²¹⁵ Independensi dan kebebasan dari pengaruh kekuasaan manapun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang KPK juga perlu ditegaskan agar tidak terdapat keraguan dalam diri anggota KPK.²¹⁶ 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.

²¹⁵Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 269.

²¹⁶*Ibid.*

...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;....²¹⁷

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 negara²¹⁸ sehingga diperlukan adanya ketegasan dan keberanian pada diri setiap anggota KPK.

Berkaitan dengan kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu, 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

²¹⁷Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 11 huruf (a).

²¹⁸Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 270.

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.²¹⁹

²¹⁹*Ibid.*, hal. 268.

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 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 1945.²²⁰ 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.²²¹

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

²²⁰*Ibid.*, hal. 269.

²²¹Indonesia (f), ps. 24 ayat (3).

tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah sejalan dengan bunyi Pasal 24 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945.²²² 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.²²³

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

²²²Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 181.

²²³*Ibid.*, ha. 181-182.

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 bantu.²²⁴

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

²²⁴*Ibid.*, hal. 133.

kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), dan penanganannya pun tidak lagi dapat dilakukan secara konvensional melainkan harus dilaksanakan dengan cara-cara luar biasa.²²⁵ Salah satu 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.²²⁶

D. PERBANDINGAN ANTARA KEDUDUKAN KPK SEBAGAI LEMBAGA NEGARA BANTU DI INDONESIA DENGAN KEDUDUKAN LEMBAGA SERUPA DI BEBERAPA NEGARA LAIN

Konsep yang memosisikan KPK sebagai sebuah lembaga negara bantu yang bersifat mandiri serta independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sebenarnya merupakan konsep yang diadopsi dari

²²⁵Indonesia (a), *op. cit.*, penjelasan umum.

²²⁶Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 134.

pengalaman negara-negara lain yang memiliki lembaga serupa dalam struktur pemerintahannya. Negara-negara yang menjadi rujukan bagi Indonesia dalam mengadaptasi sistem pemberantasan korupsi melalui komisi independen antara lain adalah Australia, Hongkong, Malaysia, Singapura, dan Thailand. Sebagai perbandingan dengan kedudukan KPK di Indonesia, di bawah ini akan diuraikan kedudukan lembaga-lembaga serupa KPK di tiap-tiap negara tersebut dalam sistem pemerintahannya masing-masing.

1. Australia

Di negara ini, organisasi antikorupsi terdapat di setiap negara bagian dan melekat pada institusi yang telah ada, seperti kepolisian. Saat ini, satu-satunya negara bagian yang memiliki lembaga negara bantu pemberantas korupsi yang bersifat independen adalah New South Wales, sebuah negara bagian di wilayah tenggara Australia dengan Sydney sebagai ibukotanya. Lembaga bernama *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) didirikan berdasarkan *Independent Commission Against Corruption Act* (Undang-undang ICAC) Nomor 35 Tahun 1988

untuk beroperasi di lingkungan sektor publik New South Wales. Undang-undang itu sendiri telah berkali-kali mengalami perubahan, yaitu sejak 1989 hingga 2000. ICAC merupakan komisi yang bertugas untuk melakukan pemeriksaan terfokus secara khusus pada tingkah laku korup, tidak hanya dengan melaksanakan penyidikan, tetapi juga bertugas untuk membantu mencegah korupsi di sektor publik dan mendidik masyarakat di sektor publik tersebut. Dalam menjalankan tugasnya, ICAC harus dapat menjaga kepercayaan masyarakat dengan mempertahankan independensi serta akuntabilitas. ICAC independen dalam melakukan operasi, termasuk dalam hal penyidikan, tidak tunduk kepada politisi, birokrat, partai politik, ataupun pemerintah. Walaupun dibiayai oleh publik, namun ICAC tidak bertanggung jawab kepada pemerintah melainkan kepada DPR negara bagian New South Wales, dalam hal ini suatu komite khusus dalam DPR yang bernama *Parliamentary Joint Committee (PJC)*.²²⁷

²²⁷Hamzah, *op. cit.*, hal. 9-19.

2. Hongkong

Sebagai wilayah khusus yang merupakan bagian dari Republik Rakyat Cina (RRC), Hongkong²²⁸ mempunyai hukum dasar atau *Basic Law*²²⁹ yang antara lain mengatur mengenai prinsip umum, hubungan antara pemerintah pusat di Beijing dengan Hongkong, hak-hak dasar dan kewajiban penduduk, struktur politik, ekonomi, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan lain sebagainya. Pada masa berada di bawah kedaulatan Inggris, Hongkong telah memiliki *Anti Corruption Office* (ACO) yang merupakan bagian antikorupsi di kepolisian Hongkong. Oleh karena semakin terorganisasinya korupsi di kalangan kepolisian, Gubernur Jenderal Hongkong saat itu mencanangkan pembentukan lembaga independen antikorupsi bernama *Independent Commission Against Corruption* (ICAC)

²²⁸Berdasarkan Deklarasi Bersama antara Inggris dan RRC, sejak 1 Juli 1997, Hongkong kembali ke kedaulatan RRC dan menjadi wilayah khusus yang disebut *Special Administrative Region* (SAR) sehingga nama resmi wilayah tersebut adalah Hongkong SAR.

²²⁹Pasal 31 UUD RRC menyatakan bahwa negara ini menganut prinsip satu negara dua sistem (*one country two systems*). Dengan demikian, Hongkong yang merupakan bagian khusus dalam wilayah RRC memiliki sistem pemerintahan yang berbeda dari sistem pemerintahan yang berlaku di RRC daratan. Hongkong menganut kapitalisme, sementara RRC daratan menganut sosialisme.

pada tahun 1973.²³⁰ ICAC yang dipimpin oleh seorang *Commissioner* dan dibantu oleh tiga kepala divisi diangkat serta bertanggung jawab kepada gubernur jenderal, yang saat ini disebut sebagai kepala eksekutif²³¹ (*chief executive*).

3. Malaysia

Sejak tahun 1961, Malaya yang kemudian berkembang menjadi Malaysia pada 31 Agustus 1963, telah mempunyai peraturan perundang-undangan antikorupsi. Diawali dengan *Akta Pencegahan Rasuah* Nomor 57 Tahun 1967 (*Prevention of Corruption Act*), selanjutnya disusul dengan keluarnya *Emergency (Essential Power Ordinance)* Nomor 22 Tahun 1970, *Anti Corruption Agency Act* Tahun 1982, dan terakhir, *Anti Corruption Act (ACA)* Tahun 1997 yang menggabungkan ketiga undang-undang serta ordonansi sebelumnya dan berlaku hingga sekarang. *Badan Pencegah*

²³⁰Hamzah, *op. cit.*, hal. 21-23.

²³¹Saat masih merupakan bagian dari Kerajaan Inggris, Hongkong dipimpin oleh seorang gubernur jenderal yang bertindak sebagai kepala negara mewakili Ratu Inggris. Setelah kembali menjadi bagian dari RRC dan berubah nama menjadi Hongkong SAR, pemimpin otoritas ini disebut sebagai kepala eksekutif (*chief executive*).

Rasuah (BPR) sebagai lembaga pemberantas korupsi di negara Malaysia ini dibentuk berdasarkan *Anti Corruption Agency Act* Tahun 1982. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) ACA Tahun 1997, BPR dipimpin oleh seorang ketua pengarah (direktur jenderal) yang pengangkatannya dilakukan oleh Yang Dipertuan Agung (Raja Malaysia) atas nasihat perdana menteri. Calon yang dipilih untuk menduduki jabatan ketua pengarah berasal dari kalangan pejabat publik, sehingga tertutup kemungkinan bagi masyarakat dari kalangan non-pemerintah untuk dapat memperoleh posisi ini. Puncak organisasi BPR sendiri berada pada kantor perdana menteri dan Ketua Pengarah BPR berada langsung di bawahnya. Selain itu, BPR juga memiliki cabang di setiap wilayah federal di seluruh Malaysia. Dilihat dari kedudukannya, BPR tidak memiliki independensi yang jelas dan tegas karena keberadaannya di bawah administrasi kantor perdana menteri, pemimpinnya pun diangkat oleh Yang Dipertuan Agung atas nasihat perdana menteri. Hal ini mengakibatkan mekanisme pertanggungjawaban BPR menjadi hal yang patut dipertanyakan, berbeda dengan ICAC di Australia yang pertanggungjawabannya jelas, yaitu kepada DPR negara

bagian New South Wales sebagai lembaga yang mewakili rakyat.²³² Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Malaysia belum memiliki lembaga antikorupsi yang independen dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

4. Singapura

Negara paling kaya dan makmur di kawasan Asia Tenggara ini telah memiliki undang-undang antikorupsi sejak 1960. Undang-undang yang memiliki nama resmi *Prevention of Corruption Act* (PCA) ini telah berkali-kali diamandemen, yaitu pada tahun 1963, 1966, 1972, 1981, 1989, dan 1991. Karena tingkat korupsinya yang tergolong sangat rendah, Singapura tidak mengategorikan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan luar biasa sebagaimana di Indonesia. Hal ini terlihat dari sanksi bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tercantum dalam PCA tidak lebih berat daripada sanksi yang tercantum dalam KUHP Singapura. Namun demikian, Singapura tetap membentuk suatu badan antikorupsi bernama *Corrupt Practices*

²³²Hamzah, *op. cit.*, hal. 37-56.

Investigation Bureau (CPIB). Berbeda dengan KPK di Indonesia dan badan-badan antikorupsi di Australia, Malaysia, serta Thailand yang ditujukan untuk memberantas korupsi di kalangan aparat negara, CPIB di Singapura juga memiliki kewenangan untuk menangani korupsi di kalangan swasta.²³³

5. Thailand

Upaya pemberantasan korupsi di negara Thailand melalui pembentukan aturan tertulis pertama kali tertuang di dalam *Counter Corruption Act* tahun 1975. Undang-undang yang diprakarsai oleh beberapa pejabat pemerintah bersama para anggota parlemen negara ini juga melahirkan *Counter Corruption Commission* (CCC), komisi antikorupsi yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada perdana menteri. Dalam perjalanannya, komisi ini dianggap berjalan tidak efektif karena wewenangnya yang terbatas dan pertanggungjawabannya yang tidak independen. Untuk menjawab kondisi itu, pada 8 November 1999, dibentuklah

²³³*Ibid.*, hal. 57-66.

undang-undang baru yang diberi nama *Organic Act on Counter Corruption*. Sejalan dengan undang-undang baru tersebut, berdiri pula komisi antikorupsi baru yang diharapkan dapat menunjukkan kinerja lebih baik daripada komisi serupa sebelumnya. Komisi Nasional Pemberantasan Korupsi atau *The National Counter Corruption Commission* (NCCC) memiliki satu orang ketua (presiden) dan delapan orang anggota yang semuanya diangkat oleh raja atas nasihat senat. Sama seperti KPK di Indonesia, proses pengangkatan anggota NCCC di Thailand pun harus melalui komite seleksi. Dibandingkan dengan negara-negara yang telah diuraikan sebelumnya, NCCC di Thailand adalah yang paling baik dalam hal sistem pengangkatan dan rekrutmen pejabatnya karena diatur secara sangat rapi dan terperinci. NCCC juga sangat independen dalam hal pertanggungjawaban, yaitu kepada rakyat melalui parlemen, berbeda dengan di Malaysia dan Hongkong yang bertanggung jawab kepada kepala pemerintahan.²³⁴

²³⁴*Ibid.*, hal. 67-76.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Lembaga negara bantu adalah lembaga yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga kekuasaan sesuai *trias politica*. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga baru ini, antara lain *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang berarti institusi atau organ negara penunjang, kemudian ada pula yang menyebutnya lembaga negara sampiran, lembaga negara independen, ataupun komisi negara. Walaupun kedudukan lembaga negara bantu 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. Dalam praktiknya, independensi lembaga-lembaga negara bantu bervariasi antara satu dengan lainnya, demikian pula dalam hal hubungan kedudukannya, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan maupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, nasional ataupun lokal. 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. Secara teoritis, lembaga negara bantu 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. Keberadaan lembaga negara bantu bersifat publik karena sumber pendanaannya berasal

dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik. Munculnya lembaga negara bantu 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 negara bantu dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun tak sedikit pula sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.

2. Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK adalah lembaga negara bantu yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Walaupun memiliki independensi dan 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, setidaknya untuk jangka waktu hingga dua tahun ke depan karena Pasal 53 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengamanatkan pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) yang bertugas dan berwenang memeriksa serta memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh KPK. 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 pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan

kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. 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 bantu. Dengan demikian, keberadaan lembaga KPK secara yuridis adalah sah berdasarkan konstitusi dan secara sosiologis telah menjadi sebuah kebutuhan bangsa dan negara.

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 negara bantu 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 negara bantu sudah seharusnya diperkuat dengan diberikan dasar hukum yang mampu memberikan legitimasi sehingga lembaga negara bantu 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 negara bantu 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.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*
- Indonesia. *Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*
- Indonesia. *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*
- Indonesia. *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*
- Indonesia. *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31, LN No. 140 tahun 1999, TLN No. 3874.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20, LN No. 134 tahun 2001, TLN No. 4150.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN No. 137 tahun 2002, TLN No. 4250.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi*, PP No. 63, LN No. 146 tahun 2005, TLN No. 4581.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 003/PUU-IV/2006.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Buku, Makalah, Skripsi

Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. London: The Macmillan Press LTD, 1989

Arifin, Firmansyah. "Lembaga Negara Pascaamandemen UUD 1945, Apa Saja Problemnya?" Makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas tentang Eksistensi Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945. Jakarta, 9 September 2004.

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

Assegaf, Rifqi S. *Pengadilan Khusus Korupsi: Naskah Akademis dan Rancangan Undang-undang Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: LeIP, MTI, PSHK, dan TGTPK, 2002.

Asshiddiqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Denpasar, 14-18 Juli 2003.

_____. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer." Orasi ilmiah pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Palembang, 23 Maret 2004.

_____. "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia." Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia. Jakarta, 7 September 2004.

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, Bagir Manan, dkk. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Cet. ke-2. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Bagja, Rahmat. "Tugas dan Wewenang MPR Setelah Perubahan UUD 1945." Skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet. ke-22. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Davidsen, Soren, Vishnu Juwono, dan David G. Timberman. *Menghentikan Korupsi di Indonesia 2004-2006: Sebuah Survei tentang Berbagai Kebijakan dan Pendekatan pada Tingkat Nasional*. Jakarta dan Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies dan The United States-Indonesia Society, 2007.
- Hamzah, Andi. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Hiariej, Eddy O.S. "Telaah Kritis Permohonan Pengujian Materiil Undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi." Makalah disampaikan pada *Expert Meeting Kerja Sama Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM, Indonesian Court Monitoring*, dan Kemitraan. Yogyakarta, 12-13 Oktober 2006.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.

- Jennings, Sir Ivor. *Cabinet Government*. 3rd edition. London: Cambridge University Press, 1959.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. *Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Cet. ke-2. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*. Cet. ke-7. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. ke-7. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.
- Labolo, Muhadam. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Mamudji, Sri dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.* Buku I. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Meny, Yves dan Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Muslim, Mahmuddin. *Jalan Panjang Menuju KPTPK*. Jakarta: Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia, 2004.
- Natasondjana, M. Suradijaya. "Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik." Skripsi program

- sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1992.
- Nurbeti. *Hukum Lembaga Negara*. Buku ajar dalam rangka Magang Matakuliah pada Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta. Padang: Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, 2006.
- Nurtjahjo, Hendra ed. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Phillips, O. Hood dan Paul Jackson. *Constitutional and Administrative Law*. 7th edition. London: English Language Book Society/Sweet & Maxwell, 1987.
- Pope, Jeremy ed. *Pengembangan Sistem Integrasi Nasional: Buku Panduan Transparency International*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- _____. *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*. Jakarta: Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Soemantri, Sri. *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*. Bandung: Penerbit Transito, 1976.
- _____. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Cet. ke-7. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press LTD, 1991.
- Suny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978.
- _____. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Cet. ke-6. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Susanti, Bivitri dkk. *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2000.

Widjajanto ed. *Di Balik Palu Mahkamah Konstitusi: Telaah Judicial Review terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), 2005.

Yazid, T.M. Luthfi. "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.

Artikel, Jurnal, Majalah, Surat Kabar, Internet

Azhary. "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu Pemahaman tentang Pengertian-pengertian dan Asas-asas dalam Hukum Tata Negara)" dalam *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Editor Hendra Nurtjahjo. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004. Hal. 205.

Danujaya, Budiarto. "Setelah Reformasi Minus Tiga." <<http://www.kompas.co.id>>, 27 Desember 2006.

Fatmawati. "Analisis Sistem Pemerintahan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan, serta Pelaksanaannya dalam Praktek Ketatanegaraan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Tahun ke-35 No. 3 Juli-September 2005): 288-313.

Ilyas, Nurhasyim. "Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Tipikor: Angin Segar bagi Koruptor?" *Jurnal Keadilan* (Vol. 4 No. 4 Tahun 2006): 8-9.

- Indrayana, Denny. "Merevitalisasi Komisi di "Negeri Kampung Maling"." <<http://www.kompas.co.id>>, 30 April 2005.
- _____. "Mahkamah Mafia Peradilan." <<http://www.kompas.co.id>>, 28 Agustus 2006.
- Katharina, Riris dan Poltak Partogi Nainggolan. "Pengawasan Peradilan oleh *State Auxiliary Institutions*." <<http://www.hukumonline.com>>, 17 Januari 2007.
- Lay, Cornelis. "*State Auxiliary Agencies*." *Jentera* (Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006): 5-21.
- Nasution, Adnan Buyung. "Kembali ke UUD 1945, Antidemokrasi." <<http://www.kompas.co.id>>, 10 Juli 2006.
- _____. "'Quo Vadis" Hukum dan Peradilan di Indonesia." <<http://www.kompas.co.id>>, 22 Desember 2006.
- Nurtjahjo, Hendra. "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Tahun ke-35 No. 3 Juli-September 2005): 275-287.
- Prayitno, Sudi. "Peran Beberapa *State Auxiliary Agencies* dalam Mendukung Reformasi Hukum di Indonesia." <<http://www.solusihukum.com/artikel/artikel47.php>>, diakses pada 17 Januari 2007.
- Rachman, M. Fadjroel. "Jalan Sesat ke UUD 1945 Asli." <<http://www.kompas.co.id>>, 28 Februari 2007.
- Rahardjo, Satjipto. "Hukum Indonesia 2007." <<http://www.kompas.co.id>>, 9 Januari 2007.
- Ruki, Taufiequrachman. "'Membunuh" Pengadilan Tipikor." <<http://www.kompas.co.id>>, 16 Februari 2007.

- Saifuddin, Lukman Hakim. "Negara RI atau Pemahaman Kita yang Bukan-bukan?" <<http://www.kompas.co.id>>, 28 Agustus 2003.
- Santosa, Iwan. "Restorasi Meiji ala Indonesia." <<http://www.kompas.co.id>>, 30 April 2005.
- Santosa, Mas Achmad. "Hikmah Proses Seleksi Pemimpin KPK." <<http://www.korantempo.com>>, 19 Desember 2003.
- Santoso, Agus dan Anton Purba. "Kedudukan Bank Indonesia dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen Keempat) dan Usulan Komisi Konstitusi dalam Konsep Amandemen Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan* (Volume 4 Nomor 2, Agustus 2006): 1-14.
- Sidin, A. Irmanputra. "Urgensi Lembaga Negara Penunjang." <<http://korantempo.com/korantempo/2006/09/07/Opini/krn,20060907,63.id.html>>, 7 September 2006.
- Silalahi, Harry Tjan. "RI, Negara Bukan-bukan." <<http://www.kompas.co.id>>, 22 Agustus 2003.
- Suhadibroto. "Keberadaan Tim Tastipikor." <<http://www.pemantauperadilan.com>>, 21 September 2006.
- Syamsuddin, Amir. "Benarkah KPK Tidak Pernah Bersalah?" <<http://www.kompas.co.id>>, 27 Februari 2007.
- Tanuredjo, Budiman. "Trias Politica di Zaman yang Berubah." <<http://www.kompas.co.id>>, 2 Mei 2002.
- _____. "Komisi Negara, Suatu Prestasi Reformasi." <<http://www.kompas.co.id>>, 19 Mei 2006.
- Thohari, A. Ahsin. "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jentera* (Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006): 22-35.

