

BAB II

STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Kelembagaan Negara Indonesia

1. Pengertian Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia², kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata 'organ' diartikan sebagai berikut"

"Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."³

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi- fungsinya itu bersifat menciptakan

² Marjanne Termorshuizen, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Djambatan, Jakarta, hlm. 390.

³ Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press , Yogyakarta, hlm. 76

norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).
“*These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*”⁴ Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama- sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).⁵

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang

⁴ Hans Kelsen, 1961, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Bandung, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, hlm. 276

⁵ Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*) , sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ- organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁶

⁶Didik Sukrion, 2009, *Lembaga-Lembaga Negara Dalam Uud Nkri 1945*, Media Hukum, hlm. 123

2. Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁷

Susunan Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah melakukan penyempurnaan sesuai dengan aspirasi Rakyat, sehingga mengalami beberapa perubahan. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 setelah mengalami penyempurnaan, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih

⁷ Jimlly Ashidiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Hlm. 36

melalui pemilihan umum, keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal. Presiden adalah Lembaga Negara yang memegang kekuasaan Eksekutif, maksudnya presiden mempunyai kekuasaan menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan dan sekaligus sebagai Kepala Negara.
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3) menteri adalah orang-orang yang membantu pekerjaan Pemerintahan dengan memegang Kementerian dalam Negara sedangkan Kementerian adalah perangkat yang digunakan dalam bidang tertentu dalam sistem pemerintahan .
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

6. Menteri Dalam Negeri mempunyai fungsi sebagai triumpirat yang kedudukanya bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan Indonesia, fungsi tersebut dapat kita lihat pada Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi³⁰ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945.
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur

dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara. Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, istilah otonomi ini dapat diartikan sebagai kebebasan Rakyat untuk mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri. Dalam hal ini, Rakyat telah mendapatkan kewenangan dan kekuasaan yang lebih besar untuk mengatur penegakan hukum dan ketertiban Masyarakat.

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B. DPR merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat Provinsi disebut DPRD Provinsi dan yang berada ditingkat Kabupaten Kota adalah DPRD.
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 220. DPRD sebagaimana yang telah dibahas diatas adala sebagai wakil-wakil dari Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang.
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230 Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat).
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.

28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

B. Macam-Macam Lembaga Negara di Indonesia

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Dalam UUD Tahun 1945, lembaga-lembaga yang dimaksud, ada yang namanya disebut secara eksplisit dan ada pula

hanya fungsinya yang disebutkan eksplisit. Menurut Jimly Asshiddiqie,⁸ lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi hierarkinya. Untuk itu ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Sedangkan dari hierarki kelembagaannya Jimly Asshiddiqie mengaitkannya dengan teorinya sendiri yaitu teori tentang norma sumber legitimasi.⁹ Berdasarkan teori tersebut, lembaga-lembaga negara dapat dibedakan ke dalam 3 lapis lembaga negara, yaitu lembaga lapis pertama yang disebut dengan “lembaga tinggi negara” yaitu lembaga-lembaga negara yang bersifat utama (primer) yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar; lembaga lapis kedua yang disebut dengan “lembaga negara” ada yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari Undang-Undang Dasar namun ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang; dan lembaga lapis ketiga yang disebut “lembaga daerah”.¹⁰

Selain lembaga-lembaga negara tersebut, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat undang-undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Keputusan Presiden,¹¹ seperti komisi-komisi independen.

⁸ *Ibid.*, hlm. 132

⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 43-45

¹¹ *Ibid.*, hlm. 216

Keberadaan badan atau komisi-komisi ini sudah ditentukan dalam undang-undang, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada presiden atau kepada menteri atau pejabat yang bertanggung jawab mengenai hal itu.¹² Bahkan banyak pula badan-badan, dewan, atau komisi yang sama sekali belum diatur di dalam undang-undang, tetapi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau bahkan hanya didasarkan atas beleid presiden (*Presidential Policy*) saja.

1. Lembaga Negara Dalam Konsep Trias Politica

Jimly Ashiddiqie menjelaskan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga Negara. Lembaga Negara dapat beradjudikatif dalam ranah legislatif, eksekutif maupun yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Lebih lanjut, menurut Jimly, baik pada tingkat pusat maupun daerah, bentuk organisasi Negara dan pemerintahan dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesqieu yang mengendalikan bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di

¹² Ibid., hlm. 217

dalam tiga jenis organ Negara, seiring terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan acuan Negara.¹³

Namun karena pengaruh gagasan Montesqieu sangat mendalam dalam cara berfikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga Negara itu terlalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan Negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan akan konsep lembaga Negara juga harus terkait dengan pengertian tiga cabang kekuasaan itu.¹⁴

Menurut Montesqieu dan John Locke, di setiap Negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu: legislative, Eksekutif, dan yudikatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum dan undang-undang Negara kita. Dari kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil, tidak lain adalah *the judiciary* (kekuasaan yudikatif). Ketiga fungsi kekuasaan tersebut adalah legislatif, eksekutif, atau pemerintah dan *judiciary*.¹⁵

konsep yang diidealkan Montesque jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan

¹³ Gunawan A Tahuda, 2012, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Jakarta hlm. 56

¹⁴ *Ibid.*, hlm 57

¹⁵ *Ibid.*, hlm 58

antarcabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan satu sama lain sesuai dengan *prinsip checks and balances*.¹⁶

Ketiga cabang kekuasaan itu ialah :

a. Lembaga Eksekutif

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden dan dibantu oleh menteri-menteri atau biasa disebut dengan istilah kabinet. Secara sederhana, tugas badan eksekutif meliputi pelaksanaan undang-undang yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif. Dalam perkembangan negara modern, wewenang badan eksekutif jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar, bahkan dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijakan yang utama.¹⁷

Sebelum amandemen UUD 1945, sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Namun setelah amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1). Dalam Undang-Undang Dasar 1945 kedudukan presiden mencakup sebagai kepala Negara sekaligus

¹⁶ *Ibid.*, hlm 29

¹⁷ Austin Ranney, 1990, *The Governing of Men dalam Miriam Budiardjo*, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, hlm 295

menjadi kepala pemerintahan. Kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif terbagi sebagai berikut:

1. Kekuasaan eksekutif (Pasal 4 ayat 1).

Dalam UUD 1945 pasal 4 ayat 1 dengan jelas menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia sebagai kepala pemerintahan, sehingga jelas bahwa presiden memiliki kedudukan sah sebagai lembaga eksekutif.

2. Kekuasaan Administratif (Pasal 15).

Pada pasal 15 disebutkan bahwa presiden member gelar dan tanda-tanda jasa kehormatan secara administratif.

3. Kekuasaan Legislatif (Pasal 5, Pasal 20 ayat 2 dan 4, serta Pasal 22 ayat 1).

Presiden menjadi pelaksana undang-undang sekaligus juga merancang undang-undang dengan persetujuan DPR. Untuk beberapa ketentuan, presiden juga memiliki wewenang untuk mengeluarkan peraturan seperti penetapan Peraturan pemerintah (PP) dan penetapan Peraturan undang-undang (PERPU).

4. Kekuasaan Yudikatif (Pasal 14).

Pada pasal 14 UUD 1945 disebutkan bahwa presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Pada ayat 1 Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan pada ayat 2 Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan

memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, presiden secara tidak langsung memiliki fungsi kehakiman. Grasi merupakan dihapuskannya sanksi hukuman terhadap narapidana demikian juga rehabilitasi merupakan pemulihan nama baik seseorang yang rusak akibat putusan pengadilan.¹⁸

5. Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11, dan 12).

Dalam UUD 1945 pasal 10 jelas menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara. Pasal 11 ayat 1 berbunyi Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 berisi Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

6. Kekuasaan Diplomatik (Pasal 11 dan 13).

Seperti telah disebutkan di atas, dalam pasal 11 ayat 1 selain menyatakan perang, presiden memiliki wewenang untuk melakukan perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Dan pada pasal 11 ayat 2 disebutkan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 50

rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 13 ayat 1 Presiden mengangkat duta dan konsul. Pada ayat 2 dinyatakan bahwa dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya pada ayat 3 disebutkan bahwa Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden memberikan pemberitahuan sebelumnya kepada DPR dalam penerimaan duta besar Negara lain sehingga DPR dapat memberikan pertimbangan.

b. Lembaga Legislatif

Terdapat perubahan dalam lembaga legislatif setelah amandemen UUD 1945, yaitu pembentukan lembaga legislatif baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD memiliki kedudukan setara dengan DPR dan di pilih secara langsung oleh rakyat. Lembaga ini dibentuk sebagai pengganti Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang sebelumnya di pilih oleh DPR dan MPR.¹⁹

Dibentuknya DPD menjadikan sistem parlemen di Indonesia menjadi dua kamar atau biasa dikenal dengan istilah bicameral. Bicameral dalam

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, UI-Press, Jakarta, hal. 56

arti sebenarnya menempatkan adanya dua lembaga legislatif dengan masing-masing memiliki fungsi legislasi yang jelas. Berbeda dengan kenyataan akan kedudukan DPD di Indonesia yang hanya memberikan masukan usul, pertimbangan ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD.²⁰ Lembaga Legislatif terdiri dari :

1) Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

a) Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Penetapan fungsi DPR dituliskan dalam UUD 1945 Pasal 20A ayat 1 yang berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Yang dimaksud dengan ketiga fungsi tersebut adalah:

1. Fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk Undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
2. Fungsi anggaran yaitu fungsi untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

²⁰ Bagir Manan, 2006, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII PRESS, Yogyakarta, hlm. 11.

3. Fungsi pengawasan yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.

b) Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut sesuai dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, DPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain:

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.
3. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

4. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud poin ketiga bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
5. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
6. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
7. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
8. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

10. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.
11. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
12. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
13. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
14. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
15. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.

16. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
17. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.
18. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
19. Menyerap, menghimpun, menampung, menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
20. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.²¹

c) Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam UUD 1945 pasal 20A ayat 2 disebutkan Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan

²¹ Yoseph Indrajaya, 2011, *Profil Lembaga Negara Rumpun Legislatif*, Jakarta. hal 45-46

pendapat. Dan pada ayat 3 ditambahkan selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

2) Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Proses lahirnya DPD sudah ditetapkan dalam amandemen ketiga UUD 1945 pasal 22C ayat 1 yang berbunyi Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Namun belum di jelaskan bagaimana kedudukan DPD dalam MPR. Kemudian dilakukan amandemen ke empat terhadap UUD 1945 dan menghasilkan perubahan pada Pasal 2 yang menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Selanjutnya diatur pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 221 dan 222 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

a) Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Secara garis besar, fungsi DPD dibagi menjadi tiga yaitu:

1. Fungsi Legislasi

Dalam menjalankan fungsi ini, Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan Rancangan Undang-undang yang berkaitan

dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu DPD juga ikut membahas RUU tersebut bersama DPR (Pasal 22D ayat 1 dan 2 UUD 1945).

2. Fungsi Pertimbangan

DPD memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat 2 UUD 1945).

3. Fungsi Pengawasan

Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat 3 UUD 1945). Menerima hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23E ayat 2 UUD 1945).

b) Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Menurut UUD 1945 pasal 22 dan Undang-undang No.27 tahun 2009 yang mengatur tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah disebutkan sebagai berikut:

1. Dapat mengajukan ke DPR RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Ikut membahas RUU bersama dengan DPR dan Presiden yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang terkait dengan pajak, pendidikan dan agama.
4. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan

keuangan pusat dan daerah serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR.

5. Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK.
6. Memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai pemilihan anggota BPK.
7. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional, pengajuan usul kepada DPR, dan ikut dalam pembahasan dengan DPR dan Presiden mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

3) Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dasar hukum dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam UUD 1945 Pasal 2 ayat 1 yang berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pada Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dinyatakan bahwa susunan dan kedudukan adalah:

1. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

a) Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sesuai dengan tata tertib MPR Bab II Pasal 5 disebutkan bahwa MPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
4. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
5. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon tersebut meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

6. mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib MPR dan Kode Etik MPR.
7. memilih dan menetapkan Pimpinan MPR.
8. membentuk alat kelengkapan MPR

c. Lembaga Yudikatif

Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Dalam bahasa Indonesia, fungsi kekuasaan yang ketiga ini seringkali disebut cabang kekuasaan “yudikatif”, dari istilah Belanda *judicatief*. Dalam bahasa Inggris, disamping istilah *legislative*, *executive*, tidak dikenal istilah *judicative* sehingga untuk pengertian yang sama biasanya dipakai istilah *judicial*, *judiciary*, ataupun *judicature*. Dalam sistem negara modern, cabang kekuasaan kehakiman atau *judiciary* merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri. Oleh karena itu, dikatakan oleh John Alder, yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie “*The*

principle of separation of power is particularly important for the judiciary”²²

Pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu menghendaki bahwa para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan, dalam memahami dan menafsirkan undang-undang dasar dan undang-undang, hakim harus independen dari pendapat dan bahkan dari kehendak politik para perumus undang-undang dasar dan undang-undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan. Meskipun anggota Parlemen dan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, tetapi kata akhir dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim. Lagi pula, sebagai buatan manusia, hukum dan peraturan perundang-undangan seringkali memang tidak sempurna.

Kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan peradilan untuk menjaga undang-undang, peraturan-peraturan dan ketentuan hukum lainnya supaya benar-benar ditaati, yaitu dengan konsekuensi menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum/undang-undang serta memberikan

²² Jimly Asshidiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 285

keputusan dengan adil terhadap sengketa-sengketa sipil yang diajukan ke pengadilan untuk diputuskan.²³

Komisi Yudisial dapat dimasukkan kedalam lembaga rumpun yudikatif karena memiliki tugas dan fungsi yang menunjang peradilan²⁴

1) Fungsi, Tugas dan Wewenang Mahkamah Agung

a) Fungsi Mahkamah Agung

Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dalam arti sebagai Badan Pengadilan Kasasi (terakhir) bagi putusan-putusan yang berasal dari pengadilan di bawahnya, yaitu pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Banding yang meliputi empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, agama, militer, dan tata usaha Negara.

Secara umum, dalam Undang-undang dijelaskan fungsi MA antara lain:

1. Fungsi Peradilan

Sistem kasasi di Indonesia menempatkan MA sebagai badan pengadilan tertinggi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga agar semua hukum dan Undang-Undang diseluruh wilayah negara

²³ Maria Farida Indrati S, 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, Hlm. 113

²⁴ Taufik Sukasah, 2012, *Profil Lembaga Negara Rumpun Yudikatif*, Jakarta, Hlm 17

ditetapkan secara tepat dan adil. Tugas dan fungsi MA tidak disebutkan secara detail dalam UUD 1945 melainkan diatur dalam Undang-undang. Poin ini dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat 5 disebutkan Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang. Mahkamah Agung menggunakan pasal 113 Undang-Undang No. 1 tahun 1950 sebagai landasan hukum untuk kasasi. Peraturan Mahkamah Agung No.1 tahun 1963 Mahkamah Agung memperluas pasal 113 Undang-Undang No.1 tahun 1950 dengan menentukan bahwa permohonan kasasi dapat diajukan di Pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Negeri). Mahkamah Agung mempunyai Hak Uji (*Toetsingsrecht*) Hak uji tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1970 Pasal 26 yang berbunyi : Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari UndangUndang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Fungsi Pengawasan

Mahkamah Agung dalam prakteknya masih bersandar pada pasal 47 Undang-Undang No. 13 tahun 1965 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Mahkamah Agung sebagai puncak semua peradilan dan sebagai Pengadilan Tertinggi untuk semua lingkungan peradilan memberi pimpinan kepada Pengadilan-Pengadilan yang bersangkutan.
- 2) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya.
- 3) Perbuatan-perbuatan Hakim di semua lingkungan peradilan diawasi dengan cermat oleh Mahkamah Agung.
- 4) Untuk kepentingan negara dan keadilan Mahkamah Agung memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang dipandang perlu baik dengan surat tersendiri maupun dengan Surat Edaran.
- 5) Mahkamah Agung berwenang minta keterangan dari semua Pengadilan dalam semua lingkungan peradilan. Mahkamah Agung dalam hal itu dapat memerintahkan disampaikan berkas-berkas perkara dan surat-surat untuk di pertimbangkan.

Fungsi pengawasan MA diperkuat dengan Undang-undang no.14 tahun 1970 yang berbunyi Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan

yang lain, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

3. Fungsi Legislasi

Pasal 131 Undang-Undang No. 1 tahun 1950 memberikan kesempatan bagi Mahkamah Agung untuk membuat peraturan secara sendiri bilamana dianggap perlu untuk melengkapi Undang-Undang yang sudah ada. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 1980 tanggal 1 Desember 1980 tentang Peninjauan kembali putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap yang diperbaiki lagi dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 1982 tanggal 11 Maret 1982 tentang Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 1980 yang disempurnakan.

b) Tugas dan Wewenang Mahkamah Agung

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, tugas dan wewenang MA adalah sebagai berikut :

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA.
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; dan pernyataan tidak tidak berlakunya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian dimaksud dapat

diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada MA

- c. MA melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya berdasarkan ketentuan undang-undang. Selain kewenangan di atas, MA juga memiliki kewenangan dalam melakukan peradilan tindak pidana korupsi (Tipikor). Peradilan Tipikor didasari oleh pembentukan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.²⁵

2) Fungsi, Tugas, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Pasca amandemen UUD 1945, pada pasal 24C ayat 1 sampai 6 menyebutkan pengangkatan serta penetapan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi. Pembentukan MK ini sebagai ganti MPR yang sebelumnya diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Namun demikian, hal tersebut bukan merupakan judicial review mengingat bahwa MPR tidak termasuk dalam cabang kekuasaan yudisial melainkan lembaga kekuasaan di bidang legislatif. Mengenai tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 24C UUD 1945,

²⁵ *Ibid.*, Hlm 46

selanjutnya di pertegas dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - c. Memutus pembubaran partai politik.
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

Selain kewenangan di atas, Mahkamah Konstitusi memiliki tanggung jawab dan kewajiban yaitu:

1. Bertanggung jawab untuk mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang bersih.
2. Wajib mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka mengenai permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus, serta pengelolaan keuangan dan tugas administrasi lainnya.

3) Fungsi, Tugas, dan Wewenang Komisi Yudisial

Lahirnya Komisi Yudisial terjadi pada amandemen ketiga UUD 1945 dengan alasan untuk menjadi lembaga pengawas eksternal yang menjalankan fungsi *checks and balances* terhadap lembaga kehakiman di Indonesia. Kemudian disusun Undang-undang nomor 22 tahun 2004 tentang ketentuan Komisi Yudisial. Pada tahun 2011 terjadi lagi perubahan dengan munculnya Undang-undang no.18 tentang ketentuan dan kedudukan Komisi Yudisial. Pada pasal 3 UU no.18 tahun 2011 disebutkan bahwa Komisi Yudisial berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan Komisi Yudisial dapat mengangkat penghubung di daerah sesuai dengan kebutuhan. Komisi Yudisial memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

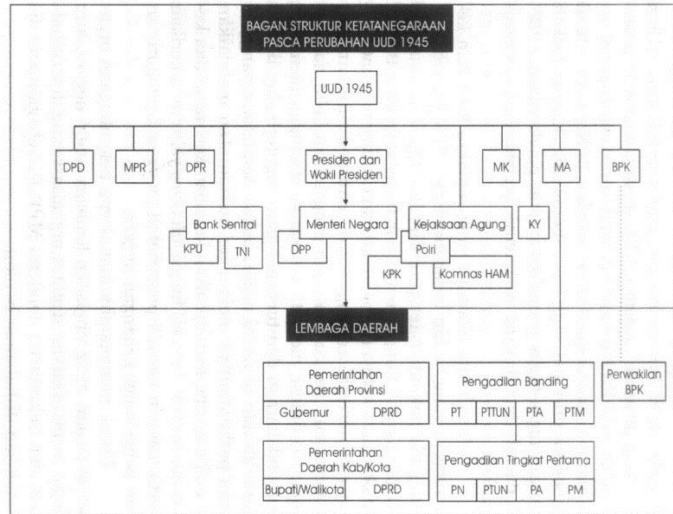
1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan DPR.
2. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.
3. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung.
4. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).
5. Melakukan pendaftaran calon hakim agung.
6. Melakukan seleksi dan menetapkan calon hakim agung.
7. Mengajukan calon hakim agung ke Dewan Perwakilan Rakyat²⁶

2. Lembaga Negara Bantu Di Indonesia

Gambaran Umum Kedudukan Dan Fungsi Lembaga Negara Utama (*Main State Organs*) dan Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*) di visualkan dengan gambar sebagai berikut:

²⁶ Taufik Sukasah, *Op.Cit.*, Hlm 12

Gambar 2.1
Kedudukan Lembaga Negara Utama dan Lembaga Negara Bantu



Sumber : Rahmah, 2012, *Pengantar Hukum Tata Negara*,
<http://www.asagenerasiku.blogspot.co.id>, diunduh pada tanggal 1 April 2017 pukul 20.15

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Serta Mahkamah Agung (MA) ,Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi(MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama(*main state organs*,

principal state organs, atau *main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*check and balances*”.²⁷

Lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud di atas, dalam UUD juga diatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Namun pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi negara) sebagai lembaga utama (*main organs*). Misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Dengan kata lain, bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama sebagaimana yang disebutkan di atas, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).

Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi menurut Sri Sumantri M,²⁸ secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting

²⁷ Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial .

²⁸ Sumantri M. “*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945*” dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika*

dalam mewujudkan tujuan nasional. Hal ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak, boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, diaturnya lembaga Kepolisian Negara dan kewenangan konstitusionalnya dalam Pasal 30 UUD 1945 dibandingkan dengan tidak diaturnya sama sekali ketentuan mengenai Kejaksaan Agung dalam UUD 1945, tidak dapat diartikan bahwa UUD 1945 memandang Kepolisian Negara itu lebih penting ataupun lebih tinggi kedudukan konstitusionalnya daripada Kejaksaan Agung. Demikian pula halnya dengan komisi-komisi negara seperti Komisi Yudisial (KY) yang diatur secara perinci, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur secara umum dalam UUD NRI 1945, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KomnasHAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan lain-lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang belaka, untuk menentukan status hukum kelembagaannya maupun para anggota dan pimpinanya dibidang protokoler dan lain-lain sebagainya, tergantung kepada bentuk undang-undang yang mengaturnya. Oleh karena itu agar tidak menimbulkan kekisruhan dalam

Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 204.

hubungan antar lembaga negara, pembentuk undang-undang harus berusaha dengan tepat merumuskan kebijakan hukum yang terperinci dan jelas dalam undang-undang yang mengatur lembaga-lembaga negara dimaksud.

Jika dalam UUD NRI 1945 hanya menentukan satu lembaga negara yang termasuk *auxiliary body*, tetapi diluar UUD berkembang *auxiliary body* tanpa kendali. Menurut Asimov, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori: *Pertama*, komisi negara independen, yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupaun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campuran ketiganya; *Kedua*, komisi negara biasa (*state commissions*), yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.

Di Indonesia saat ini sudah lebih dari lima puluh lembaga negara bantu terbentuk. Jumlah ini di masa depan diprediksi akan semakin bertambah. Pembentukan lembaga negara bantu itu dilakukan menurut dasar hukum yang berbeda. Ada yang berdasarkan undang-undang, antara lain Komisi Pemilihan Umum, dan ada pula berdasarkan Keppres, antara lain Komisi Ombudsman Nasional. Dengan perincian komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang jumlahnya sekitar 40 komisi. Secara lengkap keberadaan lembaga bantu sebagaimana dimaksud dapat dilihat dalam Tabel berikut.

Tabel 2.1
Komisi Negara Independen

No	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Nasional Hak Asasi anti-Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
3.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
4.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001-UU No.39/1999
5 .	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No.44/2000
6.	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	UU No. 30 Tahun 2002
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No.32 Tahun 2002
8.	Komisi Perlindungan Anak	UU No.23/2002 & Keppres No.77/2003
9.	Dewan pendidikan	UU No.20/2003
10.	Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 18/2003
11.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Pasal 22E UUD NRI 1945& UU No.12/2003
12.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No.27/2004
13.	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD NRI 1945& UU No.22/2004

Sumber: Diolah dari Kompas, 30 April 2012 dan Meneg PAN

Lembaga-lembaga negara baru di Indonesia kini semakin banyak yang bermunculan sejak jatuhnya pemerintah orde baru. Ada yang berbentuk lembaga negara maupun komisi negara. Lembaga atau komisi negara yang

sudah ada dasar hukumnya mencapai lebih dari 15 buah, dengan dasar hukum yang beragam. Ada yang diatur dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden.²⁹

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 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, dimana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.³⁰

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

²⁹ Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Universitas Braawijaya, Malang, hlm 222.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 2-3

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.

Kedepannya, kedudukan lembaga negara bantu seperti KPK membutuhkan legitimasi hukum yang lebih kuat dan lebih tegas serta dukungan yang lebih besar dari masyarakat.³¹

³¹ *Ibid.*, hlm. 3

Lembaga ini juga dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam membenahan tata pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan.

C. Hubungan Antar Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia

Hubungan antar alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara merupakan hubungan kerjasama antar institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik mengenai fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif). Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli Hukum Tata Negara dan ahli Politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara tiga fungsi negara tersebut (*separation power*).

Alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori klasik hukum negara meliputi Kekuasaan Eksekutif, dalam hal ini bisa presiden atau perdana menteri atau raja; Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan Kekuasaan Yudikatif, seperti

Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya.³²

D. Latar Belakang Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi pemberantasan korupsi ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi pasal 1 undang-undang ini menentukan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindak pidana korupsi itu sendiri adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan korupsi sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang perubahan atas undang-undang no 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Setiap penyelenggara negara seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang No 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme diharapkan dapat di bebaskan dari segala bentuk perbuatan yang tidak terpuji ini, sehingga terbentuk aparat dan aparatur penyelenggara negara yang benar

³² Abdul Kholiq, 2004, *Eksistensi KPK dalam Peradilan Korupsi di Indonesia*, Jurnal KPK II, hlm. 32.

benar bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 ini, nama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) status hukum Komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pembentukan Komisi ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang sudah berjalan sejak sebelumnya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu, Komisi bekerja berdasarkan asas-asas (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan, (c) akuntabilitas, (d) kepentingan umum, dan (e) proporsionalitas.³³

Komisi Pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibukota di Negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Karena luasnya cakupan dan jangkauan tugas dan kewenangnya itu, maka ditentukan pula bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia. Dalam menjalankan atau melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pertanggungjawaban publik yang dimaksud itu dilaksanakan dengan cara (a) wajib

³³ Mellysa.F.W., 2018, *Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga Negara*, Jurnal Hukum Legal Standing 2 Volume 1, hlm. 74

audit terhadap kinerja dan pertanggung jawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya, (b) menerbitkan laporan tahunan, dan (c) membuka akses informasi.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengamanatkan lahir/dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi. Dari namanya diketahui bahwa lembaga ini terdiri dari beberapa orang yang disertai salah satu kewajiban atau tugas ntuk pemberantasan korupsi. Pasal 43 itu mengamanatkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah harus dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang Pemberantasa Tindak Pidana Korupsi ini mulai berlaku. Sementara Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya, yakni 16 Agustus 1999. Oleh karena itu, Komisi Pemberantasan Korupsi harus sudah terbentuk pada tanggal 16 Agustus 2001. Komisi ini mempunyai tugas dan wewenang (Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) sebagai berikut:

- 1) Melakukan Koordinasi dan Supervisi
- 2) Melakukan Penyelidikan
- 3) Melakukan Penyidikan
- 4) Melakukan Penuntutan.³⁴

³⁴ Darwan Prinst, 2002, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 125.

Dengan demikian, Komisi Pemberantasan Korupsi akan mengambil alih fungsi dan tugas Kejaksaan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan perkara-perkara korupsi, sehingga akan terjadi perubahan besar dan mendasar dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, yang juga berarti perubahan di dalam hukum acara pidana, khususnya mengenai kasus-kasus korupsi.³⁵

Keanggotaan Komisi Pemberantasan Korupsi (Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) terdiri dari unsur Pemerintah dan unsur masyarakat. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 belum merinci unsur-unsurnya tersebut, yaitu ada baiknya terdiri dari:

- 1) Unsur Pemerintah terdiri dari :
 - a. Unsur Kejaksaan dan Kepolisian;
 - b. Badan Pemeriksaan Keuangan;
 - c. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
 - d. Inspektorat;
- 2) Unsur Masyarakat terdiri dari :
 - a. Pengacara;
 - b. Lembaga Swadaya Masyarakat;
 - c. Tokoh-tokoh masyarakat lainnya.

³⁵ *Ibid.*

Untuk menjadi anggota komisi ini sebaiknya merupakan orang-orang yang bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta mempunyai integritas yang tinggi untuk penegakan hukum. Di samping itu, yang bersangkutan juga harus jujur dan tidak memihak dalam menjalankan tugas-tugasnya, serta dapat bersikap tegas tanpa pandang bulu.³⁶

Komisi Pemberantasan Korupsi akan diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena Undang-Undang dimaksud belum ada sampai dengan sekarang, maka masalah Komisi Pemberantasan Korupsi ini masih menunggu lahirnya Undang-Undang tersebut.³⁷

Pembentukan KPK dilatar belakangi kebutuhan untuk memberantas korupsi secara sistematis, mengingat tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia telah digolongkan sebagai kejahatan luar biasa. Hal ini pun sejalan dengan misi KPK sebagai penggerak perubahan untuk mewujudkan bangsa yang anti korupsi dan visinya untuk mewujudkan Indonesia yang bebas korupsi. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Lembaga Negara ini bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.³⁸

Mengingat pembentukan badan khusus yang memiliki kewenangan badan khusus tersebut tidak mungkin dilakukan tanpa menciptakan undang-undang baru,

³⁶ *Ibid.*, hlm. 126.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Eggi Sudjana, 2008, *Republik Tanpa KPK Koruptor Harus Mati*, JP.Books, Surabaya, hlm.

sementara keberadaan Komisi Pemberantasan KKN lebih efektif, maka ditempuh mekanisme kerja yang saling menunjang antara badan yang telah ada dengan Komisi independen yang di inginkan.³⁹

Latar belakang yang bersifat mendesak pemberlakuan undang-undang tentang Pembentukan Komisi Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) adalah *pertama*, karena sudah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Selain itu juga karena korupsi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crimes*). Perkembangan modus operandi di Indonesia sangat pesat dan signifikan dibandingkan dengan output penegakan hukumnya yang relatif sangat rendah. Hasil penelitian PERC di Hongkong, menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia termasuk peringkat pertama di ASIA dan peringkat ketiga di seluruh dunia. Perkembangan korupsi yang sangat luas dan mengakibatkan kesengsaraan sebagian besar rakyat Indonesia merupakan alasan rasional yang memadai untuk menegaskan bahwa korupsi dewasa ini merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial rakyat Indonesia. Kualitas, kuantitas, dan integritas perkembangan korupsi sedemikian itu tidak cukup hanya ditangani oleh cara-cara biasa. Cara-cara luar biasa ini dilandaskan kepada prinsip-prinsip umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang KPTPK (pasal 5) yaitu kepastian hukum dan akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. Disamping prinsip-prinsip tersebut, cara-cara ini dilandaskan juga kepada prinsip-prinsip

³⁹ Antonius Sujata, 2000, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, hlm. 155

spesifik yaitu : *independensi; lex specialis derogat lex generalis, lex primum remedium derogat lex ultimum remedium; non impunity; inadmissibility* (prinsip *unwillingness* dan prinsip *inability*); *trigger mechanism; take over mechanism; limited ne bis in idem* yang seluruhnya itu telah dirumuskan dalam undang-undang tersebut.⁴⁰

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka keberadaan KPTPK dan wewenang yang dimilikinya menunjukkan sebagai lembaga tertinggi (*super-agency*) dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal ini diwujudkan dalam beberapa ketentuan antara lain : Pimpinan Komsu (terdiri 3 orang) memiliki status pejabat tinggi negara; KPTPK harus merupakan lembaga independen dan bertanggungjawab langsung kepada publik; memiliki wewenang yang luas termasuk melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sendiri, mengambil alih wewenang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan (dari kepolisian atau kejaksaan); memiliki wewenang menahan atau menangkap pejabat tinggi negara tanpa harus meminta izin Presiden; dan memiliki wewenang membekukan rekening tersangka atau terdakwa tanpa izin Gubernur Bank Indonesia dan cukup melaporkan saja. Dengan independensi dan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan undang-undang sangat diharapkan KPTPK menjadi lembaga yang berwibawa dan memiliki integritas serta menjadi satu-satunya

⁴⁰ Romli Atmasesmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, CV.Mandar Maju, Bandung, hlm. 14-15

lembaga harapan terakhir dan kepercayaan masyarakat Indonesia dalam pemberantasan korupsi baik untuk masa kini dan masa mendatang. Lembaga ini juga sangat diharapkan dapat mengikis kepercayaan para koruptor yang sering berlindung dan menarik manfaat dari prinsip bahwa korupsi itu merupakan “*low risk and high profit activity*”.⁴¹

Dengan disetujuinya RUU pembentukan KPK karena hampir seluruh substansi RUU beserta filosofi, misi, dan visinya yang telah disusun bersama oleh tim penyusun dan, telah disetujui oleh DPR. Sekalipun kurang lebih tiga tahun lamanya, tim penyusun menunggu dengan harap-harap cemas akan kemungkinan tidak akan terselesaikannya proses pembahasan RUU tersebut pada waktunya karena berbagai sebab. Riwayat singkat proses penyusunan RUU berawal dari terbentuknya tim persiapan pembentukan KPK pada 1999 oleh Departemen Kehakiman dan HAM dengan bantuan ADB. Menurut Romli Atmasasmita selaku pimpinan tim mengemukakan, bahwa tim penyusun telah melaksanakan studi banding ke Malaysia, Singapura, Hongkong, dan Australia serta telah mempelajari secara mendalam konsep pembentukan komisi yang sama di negara tersebut, baik mengenai sejarah pembentukannya maupun pembiayaannya. Akhir studi banding dan pendalaman terhadap bahan-bahan yang diperoleh menyimpulkan bahwa KPK Indonesia tidak dapat disamakan dengan KPK di negara-negara tersebut karena perbedaan geografis, kesejarahan sistem peradilan pidana, dan sistem

⁴¹ *Ibid.*, hal. 15

hukum pidana yang dianut, sumber daya manusia, anggaran negara yang tersedia, sisi efisiensi dan efektivitas, serta perbedaan kultur masyarakat.⁴²

Ada beberapa masalah mendasar dalam RUU KPK 2002 yang memerlukan perhatian masyarakat dan pemerintah dalam proses penentuan KPK, yaitu :

Pertama, mengenai lingkup tugas dan wewenang KPK, ada dua pendapat yang berbeda. Pendapat pertama, menghendaki wewenang KPK bersifat absolut dan monopolistik baik dalam penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi. Sedangkan pendapat kedua, menghendaki agar wewenang KPK tidak bersifat absolut dan monopolistik, tetapi bersifat “memayungi” tugas dan wewenang instansi yang telah ada dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi. Selain itu, juga diharapkan KPK dapat melaksanakan fungsi preventif yang selama ini sering diabaikan oleh badan yang sama di negara lain seperti di Hongkong, Singapura, dan Australia. Pendapat pertama, hendak menerapkan model ICAC Hongkong, sedangkan pendapat kedua memilih model ICAC Hongkong dengan memasukkan karakteristik Indonesia serta model Malaysia dan Australia. Untuk memerangi korupsi secara komprehensif, maka tim penyusun RUU juga telah mengadopsi model Malaysia dengan memasukkan fungsi preventif, kontrol, dan pemantauan.

⁴² Romli Atmasasmita, 2005, *Membasmi Kanker Korupsi*, Pusat Studi Agama dan Peradapan (PSAP) Muhammadiyah, Jakarta, hlm. 211-212.

Kedua, mengenai kinerja KPK, tim penyusun juga telah memasukkan fungsi intelijen keuangan (*financial intelligence*) dari ICAC Hongkong sebagai salah satu divisi strategis dalam KPK. Karena, tindak pidana korupsi tidak terlepas dari dunia perbankan yang kini sudah menggunakan teknologi informasi canggih dan sulit dideteksi dengan cara-cara konvensional serta mudah bersifat lintas batas teritorial. Fungsi intelijen tersebut sangat strategis dan diperlukan untuk secara preventif meningkatkan efektivitas dan efisiensi KPK. Keberhasilan ICAC hongkong sangat ditentukan oleh unit intelijennya terutama dalam melacak kegiatan korupsi yang melibatkan pejabat publik dan sektor swasta secara bersama-sama. Sangat disayangkan divisi di dalam RUU yang disetujui telah dihilangkan.

Ketiga, fungsi preventif yang dimasukkan dalam RUU KPK sebagaimana telah dilaksanakan secara intensif oleh KPK Malaysia merupakan langkah strategis. Namun, di harapkan fungsi-fungsi tidak menggeser fungsi represif yang juga sangat strategis dan ditunggu keberhasilannya oleh masyarakat luas. Dimasukkannya pelaksanaan pendidikan anti korupsi di tiap tingkat pendidikan di Indonesia ke dalam fungsi preventif patut mendapat acungan jempol. Karena salah satu faktor yang mendorong keberhasilan pemberantasan korupsi adalah kepedulian dan partisipasi aktif seluruh elemen dalam masyarakat. Untuk mendukung KPK, diperlukan penyebarluasan semangat anti korupsi melalui

lembaga-lembaga pendidikan sehingga menghidupkan kembali moralitas dan etika untuk tidak menerima suap dalam pergaulan hidup masyarakat.

Keempat, untuk memperkuat wibawa KPK, tim penyusun RUU KPK telah memberika wewenang yang sangat luas dan *power full* kepada KPK (Pasal 6-14). Dan, untuk dapat menjalankan wewenang tersebut dengan efisien, maka kepada lima orang komisioner (pemimpin) KPK (yang semula diusulkan tiga orang) perlu diberikan status sebagai pejabat negara (Pasal 21 ayat 3). Status dan wewenang yang bersifat *powerfull* tersebut diperkuat oleh ketentuan mengenai penyidikan, yang antara lain menegaskan bahwa prosedur khusus yang berlaku dalam pemeriksaan terhadap tersangka yang diatur dalam perundang-undangan lain dinyatakan tidak berlaku berdasarkan RUU KPK 2002 ini (Pasal 46 ayat 1). Maksud keberadaan pasal-pasal tersebut agar pemimpin KPK memiliki kedudukan yang sederajat dengan pejabat negara lain berdasarkan UU ini sehingga proses pemeriksaan tidak berlarut-larut hanya karena hambatan memperoleh izin untuk memeriksa seseorang pejabat negara yang menjadi tersangka yang sering terjadi selama ini dalam praktik penyidikan. Ketentuan ini diadopsi dari ICAC Hongkong bahwa seorang pejabat negara dapat segera ditahan dan diperiksa tim penyidik badan tersebut tanpa menunggu izin dari atasannya, kecuali hanya cukup memberitahukan kepada yang bersangkutan.⁴³

⁴³ *Ibid.*, hlm. 212-214