

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak merdeka lebih dari tujuh puluh tahun yang lalu Indonesia telah mengalami berbagai peristiwa penting dalam bidang kenegaraan hingga pengertian hukum dasar negara tak terpisahkan dalam sejarah negara ini sejak awal terbentuknya hingga beberapa tahun terakhir. Salah satu perkembangan yang menarik dari sudut pandang ketatanegaraan diawali ketika negara ini mengalami pergeseran kekuasaan dari masa orde baru ke reformasi pada tahun 1999 di mulai dari runtuhnya Presiden soeharto dari kursi kekuasaanya yang kemudian proses reformasi berjalan untuk menciptakan sebuah tatanan hukum yang ideal sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, kemudian pada masa transisi di pimpin oleh Presiden B.J. Habibie selama dua tahun, tuntutan untuk terciptanya tatanan suatu ketatanegaraan yang lebih baik mulai berusaha diwujudkan oleh para petinggi di negara ini pada waktu itu melalui perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Salah satu hasil perubahan konstitusi yang sangat mendasar ialah beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, sejak masa reformasi itulah Indonesia tidak menempatkan lagi MPR sebagai lembaga tinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan sehingga satu sama lain bisa saling mengawasi (*checks and balances*). “Perubahan yang terjadi merupakan konsekuensi supremasi konstitusi, dimana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan

membatasi lembaga-lembaga negara”.¹ Dengan demikian, Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah menjadikan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI).

Perubahan Undang-undng Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman Undang-undng Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Sejalan dengan konsep tersebut maka salah satu prinsip penting Negara hukum ialah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untukk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dimana kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.²

Kekuasaan kehakiman yang merupakan suatu lembaga tertinggi negara yang kewenangannya diatur oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia menjadi salah satu bagian dari delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD dedelapan organ tersebut ialah: 1. Dewan Perwakilan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkrmbangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta. Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 5.

² Ni’ matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa ransisi Demokrasi*, Yogyakarta ,UII, Press, 2007, hlm. 64.

Rakyat (DPR). 2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD). 3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). 4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). 5. Presiden/Wakil Presiden. 6. Mahkamah Agung (MA). 7. Mahkamah Konstitusi (MK). 8. Komisi Yudisial (KY). Kedelapan organ tersebut mendapat kewenangan dari UUD untuk menjalankan pemerintahan akan tetapi pelaksanaannya masih kurang berjalan sesuai dengan apa yang di cita-citakan makadari itu dibentuklah lembaga negara bantu sebagai penunjang dari lembaga utama yang bertujuan untuk mencapai apa yang telah dicita-citakan pemerintah.

Lahirnya lembaga-lembaga negara penunjang tersebut sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara dan merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. “Dan salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk ialah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), komisi ini dibentuk sbagai salah satu bagian dari agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia”.³ KPK dibentuk sebagai respon terhadap kepolisian dan kejaksaan yang dianggap tidak mampu dalam pemberantasan korupsi yang semakin merajalela, namun dalam perjalanannya yang baru menginjak empat tahun, keberadaan dan kedudukan KPK dalam struktur negara Indonesia mulai dipertanyakan oleh berbagai pihak.

“tugas, wewenang dan kewajiban yang dilegimitasikan oleh Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyerupai lembaga yang *superbady*, sebagai organ yang namanya tidak tercantum dalam UUD 1945, KPK dianggap sebagai lembaga ekstrakonstitusional, sifat yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dapat menjadikan lembaga ini berkuasa secara absolut dalam lingkup kerjanya, sementara itu kewenangan istimewa

³ Mahkamah Muslim, *jalan panjang menuju KPTPK*, Jakarata. Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia, 2004, hlm.33.

berupa penyatuan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu organ juga semakin mengukuhkan argumen bahwa KPK cenderung menyeleweng dari prinsip hukum yang berlaku dan tidak menutup kemungkinan bertentangan dengan konstitusi”.⁴

Seiring berjalannya waktu keberadaan KPK menjadi suatu hal yang menarik di perbincangkan sehingga dari tahun 2006 sampai 2017 MK mengeluarkan lima putusan yang berkaitan dengan KPK, dari lima putusan MK, putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 memiliki perbedaan dari putusan-putusan sebelumnya.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menimbulkan suatu perdebatan karena dalam putusan tersebut Hakim MK menolak KPK untuk tidak dijadikan Hak Angket karena “KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan kepolisian atau Kejaksaan, bahkan dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal maka dapat disimpulkan bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian hak-hak konstitusionalnya termasuk terhadap hak angket terhadap KPK hanya sebatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan”.⁵ Putusan tersebut menjadi problematik karena 4 (empat) putusan MK sebelumnya tidak ada pernyataan

⁴Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 33.

⁵ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017

yang menyatakan KPK berada di ranah eksekutif , berikut pernyataan 4 (empat) putusan yaitu:

1. Putusan No.012 – 016 -019/PUU – IV/2006

Menyatakan: “Bahwa penegasan tentang independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK. Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara”⁶

2. Putusan No.19/PUU –V/2007

Menyatakan: “Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga Negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari intervensi kekuasaan manapun (legislatif, eksekutif, yudikatif maupun independence agencies lainnya)”⁷.

3. Putusan No.37 -39/PUU – VIII/2010

Menyatakan: “Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun, yang Pimpinannya terdiri dari 5 (lima) orang yang merangkap sebagai anggota yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat dengan tujuan agar sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi tetap melekat pada Komisi Pemberantasan Korupsi”.⁸

4. Putusan No.5/PUU – IX/2011

Menyatakan: “KPK adalah lembaga negara independent karena pertama disebut secara eksplisit di dalam UU KPK, kedua, KPK independent karena tidak menjadi bagian dari struktur lembaga eksekutif, apabila KPK menjadi bagian dari struktur lembaga eksekutif maka KPK akan disebut sebagai executive agencies bukan independent agencies. KPK adalah independent agencies dalam pemahaman ahli, karena dia adalah lembaga negara independent, maka kemudian dalam banyak teori ketatanegaraan disebutkan bagaimana cara pengisian lembaga-lembaga negara independent, dan yang paling umum digunakan adalah ada pola yang

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.012-016/PUU-IV/2006 hlm 269-270

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 19/ PUU-V/2007 hlm 18

⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37-39/PUU-VIII/2010 hlm 57

disebut dengan pergantian berjenjang atau stages terms, dan untuk KPK, diangkat serentak”⁹.

Sedangkan dalam UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasal 3 menyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dengan demikian kedudukan dan status kelembagaan KPK tidak jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penelitian ini akan membahas dimana seharusnya kedudukan dan status kelembagaan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak hanya di tinjau dari putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, tetapi juga ditinjau dari UUD 1945 dan berbagai teori hukum tata negara.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan lembaga negara independen dalam sistem kelembagaan Indonesia.?
2. Bagaimana kedudukan dan status kelembagaan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.?

1.3 Tujuan

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai kedudukan lembaga negara independen dalam sistem kelembagaan Indonesia
2. Untuk mengetahui kedudukan dan status kelembagaan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

1.4 Kegunaan

Dalam penelitian skripsi ini di harapkan ada manfaatnya baik bagi peneliti maupun khalayak banyak. Adapun kegunaan dari skripsi ini adalah:

⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-IX/2017 hlm 62

1.Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan ilmu hukum. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2.Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat di gunakan untuk menghilangkan atau mereduksi perdebatan tentang keberadaan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

1.5 Keaslian

Keaslian ini menjelaskan perbedaan tulisan yang telah di buat atau ada yang sudah membahas mengenai KPK dengan masalah yang berbeda dengan cara membandingkan dengan apa yang dibuat oleh penulis dengan penelitian orang lain. Berikut perbandingan penelitian penulis dengan penelitian yang lain diantaranya:

No	Nama penulis/ judul skripsi, jurnal/ tahun	Substansi	Perbedaan dengan penulis
----	--	-----------	--------------------------

1	Najiulloh-Kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. (Analisis kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Bantu), SKRIPSI UII, Tahun 2009.	Penelitian ini membahas tentang kedudukan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI yang di tinjau dari UUD 1945 dan berbagai pendapat dari para ahli hukum, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga bantu.	Penulis membahas tentang posisi dan letak sebenarnya KPK dalam sistem ketatanegaraan RI di tinjau dari putusan MK No.36/PUU-XV/2017
2	Yugo Asmoro-Analisis status dan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sisem Ketatanegaraaan Indonesia, SKRIPSI Universitas Sebelas Maret Tahun 2009	Penelitian ini membahas atau menganalisis tentang status dan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan indonesia dan membandingkan perkembangan Komisi pemberantasan Korupsi di indonesia dengan negara lain.	Penulis lebih membahas tentang letak dan posisi KPK yang sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di tinjau dari Putusan MK No. 36/PUU XV/2017 dan tidak membandingkan perkembangan KPK yang ada di Indonesia dan negara lain.

1.6. Metode Penelitian

Suatu karya tulis ilmiah membutuhkan metode penelitian yang baik dan benar agar data yang diperoleh sesuai dengan yang ditulis, keberhasilan penulis tergantung dari metode penelitiannya itu sendiri. Sehingga metode penelitian merupakan cara kerja atau tata kerja untuk memahami obyek sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan, makadari itu dalam penulisan ini penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

1.6.1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul yang diambil oleh peneliti maka jenis penelitian menggunakan penelitian normatif yaitu; penelitian yang membahas doktrin-

doktrin hukum atau asas-asas dalam ilmu hukum.¹⁰ Karena, penelitian normatif merupakan penelitian yang mengkaji bahan kepustakaan yang lebih memfokuskan pada buku, jurnal, Skripsi, thesis maupun disertasi, makadari itu penulis menggunakan jenis metode penelitian hukum normatif di karenakan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatif maupun pendekatan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelembagaan KPK dan pemilihan normatif ini dikarenakan penulisan dan penelitiannya mengedepankan konsep perundang-undangan atau aturan tertulis lainnya yang berkaitan dengan kelembagaan KPK.

1.6.2. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dilakukaakan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. “Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dengan undang-undang”.¹¹ Jadi dalam pendekatan ini memfokuskan pada undang-undang peraturan-peraturan atau regulasi yang berhubungan dengan permasalahan isu hukum yang ada.

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan penelitian yang merupakan bahan hukum adalah terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

¹⁰ H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm. 24.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016, hlm. 133.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum yang tidak terkodifikasi seperti putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 ayat (3)
- 2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- 3) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012 – 016 -019/PUU – IV/2006
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU –V/2007
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37 -39/PUU – VIII/2010
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU – IX/2011

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, pendapat para hakim di pengadilan, yang merupakan petunjuk atau penjelasan bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di peroleh dari buku-buku, esiklopedia, jurnal, surat kabar. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain yaitu: Buku-buku, skripsi, disertasi, jurnal hukum yang berkaitan dengan tata negara Indonesia.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah suatu bahan yang di memberikan dukungan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dengan memberikan pemahaman atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum tersier yang di gunakan seperti halnya adalah bersumber dari Internet, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus-kamus hukum lainnya.

1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan

Metode pengumpulan data ini dilakukan dengan cara menggali kerangka normatif dengan menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier di kumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan atau di susun secara runtut maupun sistematis dan di klasifikasikan menurut sumber dan hirarkinya untuk di kaji secara komprehensif.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan menafsirkan bahan hukum yang telah diperoleh untuk diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Kemudian pengolahan bahan hukum dilakukan dengan penalaran hukum yang menggunakan pemikiran yang runtut dan sistematis yang sering menjadi problematika di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

1.7. Sistematika Penulisan.

Skripsi ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) bab. Masing-masing bab terdiri dari sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang di teliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

BAB I : Berisi tentang pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan

penelitian, keaslian tulisan, serta metode penelitian yang digunakan, sistematika penulisan dalam penelitian ini.

BAB II: Menguraikan tentang landasan teori dan asas yang berkaitan dengan permasalahan penulisan ini yang terdiri dari kelembagaan negara, teori lembaga negara independen dan berkaitan tentang KPK.

BAB III: Menguraikan tentang pembahasan mengenai rumusan permasalahan dalam penelitian ini yang terdiri dari lembaga independen dalam sistem tata negara di Indonesia dan status kelembagaan KPK yang seharusnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB IV : Berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil penelitian atau jawaban dari pertanyaan pada rumusan masalah yang dirangkai secara singkat, kemudian saran yang berisi tentang gagasan dan ide-ide konstruktif yang dapat dijadikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan penelitian yang ditulis.