

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Hukum hal ini telah tertuang dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia pasal 1 ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 berbunyi “Indonesia adalah negara hukum”. Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* .

Negara hukum di Eropa dikenal dua tipe Negara Hukum, yaitu :

- a. Type Anglo Seaxon (Inggris, Amerika), yang berintikan *rule of law*.
- b. Type Eropa Kontinental (Jerman,Belanda,Belgia,Skandinavia), yang berdasarkan pada *Rechsouvereniteit* (kedaulatan hukum) yang berintikan *rechtsstaat* (negara hukum).¹ Indonesia menggunakan konsep *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Freidrich Julius Stahl. Menurut Stahl, Unsur-Unsur Negara Hukum (*rechtsstaat*) adalah:²
 1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia
 2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
 3. Pemerintah berdasarkan peraturan hukum
 4. Adanya Peradilan administrasi.

Dengan demikian Indonesia adalah negara hukum yang mempunyai tujuan dan fungsi. Tujuan sebuah negara menurut *Emmanuel Kant* adalah

¹ Kansil, 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm 321

² Sirajudin dan winardi, 2015. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Setara Press, Malang. Hlm 25

membentuk dan mempertahankan hukum.³ Sedangkan fungsi sebuah negara menurut *Montesquieu* dapat dibagi menjadi tiga yaitu: *pertama* fungsi legislatif, *kedua* fungsi eksekutif, *ketiga* fungsi yudikatif.⁴

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dan menjadi landasan peraturan yang berada di bawahnya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mencerminkan segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan ketatanegaraan dan harus ditegakkan oleh penyelenggaraan negara dengan tujuan untuk menjunjung tinggi hukum dalam Negara Republik Indonesia. Suatu hal yang penting dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bagaimana kekuasaan negara dijalankan oleh organ-organ negara untuk mencapai tujuan negara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen mengalami perubahan terkait kelembagaan negara, perubahan yang dimaksud tidak mengubah sistematika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 namun perubahan tersebut hanya untuk menyempurnakan.

Lembaga negara dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), dibentuk oleh Undang-Undang dan dibentuk oleh keputusan presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tergantung pada drajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD NRI 1945 merupakan organ konstitusi. Sedangkan yang

³ Ni'matul Huda, 2014. *Ilmu Negara*. Raja Grafindo Persada, edisi 1 cetakan ke-6. Jakarta. Hlm 56

⁴ *Ibid.* Hhlm 66

dibentuk oleh Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk oleh keputusan presiden lebih rendah tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya. Demikian pula jika lembaga dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah tentu lebih rendah tingkatannya.⁵

Dalam suatu negara terdapat 3 jenis kekuasaan yang dicetuskan oleh Montesquieu yakni: eksekutif, legislatif, yudikatif. Kekuasaan Eksekutif yaitu sebagai pelaksana Undang-Undang, yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan penerapan Undang-Undang tersebut kepada pihak-pihak yang harus melaksanakan. Kekuasaan Legislatif yaitu sebagai pembuat Undang-Undang yang nantinya dijadikan sebagai patokan untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual di dalam negara. Kekuasaan Yudikatif yaitu sebagai lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan Undang-Undang untuk mengadili pelanggaran Undang-Undang dengan segala konsekuensinya.⁶ Kontekstualitas idealisme yang dikemukakan oleh Montesquieu tidak semata-mata dalam perspektif pembagian kekuasaan (*distribution of power*) lebih tegas lagi yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam negara. Montesquieu mencetuskan trias politica tidak semata-mata membagi-bagi kekuasaan di dalam negara, dalam waktu bersamaan Montesquieu menyampaikan ide lebih tegas yaitu pemisahan kekuasaan di dalam negara secara riil 3 (tiga) bagian dengan otoritas masing-masing. Ketiga

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Refomasi*. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. Hlm 42

⁶ Samsul Wahidin, 2014. *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm 15

kekuasaan yang dimaksud oleh Montesquieu berkesetaraan, dalam arti tidak ada kekuasaan yang bersifat subordinat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan lain.⁷

Terkait pembahasan mengenai pemisahan kekuasaan, dahulu paham yang dianut adalah pembagian kekuasaan dalam arti vertikal (*vertical distribution of power*). Sejak diadakannya perubahan pertama yang kemudian dilengkapi dengan perubahan kedua, ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan dan mengadopsi pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*). Pemisahan kekuasaan dengan menerapkan prinsip *checks and balance* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.⁸

Di sisi lain, perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik dan sosial budaya serta pengaruh globalisme dan lokalisme. Menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Bermunculanlah lembaga-lembaga negara sebagai bentuk ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

⁷ *Ibid.* Hlm 15

⁸ Jimly Asshiddiqie, *op. Cit.*, Hlm 45

Lembaga-lembaga baru disebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* Sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga itu terdapat juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.⁹

Dengan adanya perkembangan lembaga-lembaga negara mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan sebelumnya. Sebagai akibat tuntutan yang kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan. Pada waktu bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Dengan demikian lembaga-lembaga baru menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing independen (*independent bodies*).¹⁰

Di Indonesia terdapat lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 lembaga negara terdiri dari : PRESIDEN, DPR (*Dewan Perwakilan Rakyat*), MPR

⁹ *Ibid.* Hlm. 8

¹⁰ *Ibid.* Hlm. 22

(*Majelis Permusyawaratan Rakyat*), DPD (*Dewan Perwakilan Daerah*), MA (*Mahkamah Agung*), MK (*Mahkamah Konstitusi*), KY (*Komisi Yudisial*), BPK (*Badan Pemeriksa Keuangan*). Selain adanya lembaga-lembaga yang lahir dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdapat lembaga-lembaga baru berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*). Lembaga-lembaga tersebut dikenal sebagai (*Auxiliary Organ*) yang diartikan sebagai lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang. Adapun salah satu lembaga negara baru yang bersifat penunjang adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaga ini dibentuk sebagai agenda terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia.

Lahirnya lembaga KPK dilatarbelakangi karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya seperti kepolisian dan kejaksaan dianggap tidak maksimal atau tidak dapat diharapkan secara efektif melakukan pemberantasan korupsi. Serta meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali, penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional terbukti mengalami hambatan. Untuk itu diperlukan metode yang luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif,

profesional serta berkesinambungan.¹¹ Dalam upaya untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia, lahirlah lembaga independen KPK yang dibentuk oleh Undang-Undang yang sifatnya (auxiliary organs) sebagai lembaga penunjang.

Dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi KPK telah mengungkap berbagai kasus-kasus korupsi diantaranya sektor pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, sektor perpajakan dan sektor pengadaan barang dan jasa. Namun KPK dalam menjalankan tugasnya tidaklah mudah, dalam praktiknya tidak mampu menjangkau semua lembaga negara karena alasan normatif. Dalam hal ini karena kedudukan KPK yang secara kelembagaan lahir dari Undang-Undang akan kesulitan untuk melakukan pemberantasan korupsi terhadap lembaga-lembaga negara yang legitimasinya merupakan amanat langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan tata urutan Peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945,
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
3. Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
4. Peraturan Pemerintah,

¹¹Zainal Arifin, 2017. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. PT Raja Grafindo, edisi 1 cetakan ke-2. Depok. Hlm 90

5. Peraturan Presiden,
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Apabila melihat Peraturan perundang-undangan, maka KPK yang lahir dari Undang-Undang mengalami berbagai kendala dalam memberantas korupsi terhadap lembaga-lembaga yang lahir dari Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945. Apabila mengacu pada asas *lex superior derogat leg inferiori*, tidak mudah bagi lembaga inferior mampu secara keseluruhan mengawasi lembaga superior.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi berulang kali menyatakan independensi Komisi Pemberantasan Korupsi diantaranya (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; (3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan (4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011. Putusan terakhir Nomor 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa kedudukan KPK berada di ranah Eksekutif, apabila KPK di bawah naungan eksekutif maka KPK tidak independen lagi. hal ini membuat kontroversi terkait independensi KPK tersebut.

Dengan adanya pembahasan di atas, penulis fokus membahas tentang kelembagaan negara. KPK memiliki kelebihan tugas dan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sehingga publik sangat mempercayai adanya lembaga independen (KPK). Akan tetapi dalam

pembentukan KPK tidak ada kejelasan dalam menetapkan batasan pendirian sehingga kedudukan KPK menjadi polemik saat ini.

Berdasarkan pembahasan di atas maka penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul “**Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang dapat diangkat untuk selanjutnya diteliti dan dibahas dalam penulisan Skripsi ini adalah Bagaimana Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.

1.3 Tujuan Penelitian

Adanya tujuan penelitian yang jelas dapat memudahkan dalam melakukan penelitian . Tujuannya adalah untuk mengetahui Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan proposal ini bagi penulis merupakan salah satu syarat wajib untuk penulisan skripsi, selain itu untuk melakukan penelitian ini manfaat yang di berikan ada dua macam, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum tata negara dan dapat menambah literatur terutama yang

berkaitan dengan kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

- b. Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring perkembangan zaman dan teknologi terutama untuk mengetahui Kedudukan Komisi Pemberantasan korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca, terutama bagi pihak-pihak yang memiliki penelitian terkait kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.
- b. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak baik bagi pemerintah, masyarakat umum, maupun pihak yang bekerja di bidang hukum khususnya hukum tata negara.

1.5 Metode Penelitian

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit. Sehingga penggunaan – penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan proposal ini digunakan untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan – bahan hukum yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah berikut ini metode yang digunakan dalam penelitian ini.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Hasilnya merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang di hadapi.¹² Dan Pendekatan Konseptual (*conceptual Approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, ide – ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.¹³

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*Legal Research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Tipe penelitian normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.¹⁴

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2016. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. Hlm 136

¹³ Ibid Hlm 178

¹⁴ Ibid Hlm 237

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari 3 bahan, yaitu :

a. bahan hukum primer

bahan-bahan hukum primer yang terutama yakni peraturan perundang-undangan, perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan atau yurisprudensi.¹⁵

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait KPK Nomor 012, 016, 019/PUU-IV/2006.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait KPK Nomor 19/PUU-V/2007
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait KPK Nomor 37-39/PUU-VIII/2010.
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait KPK Nomor 36/PUU-XV/2017

¹⁵ *Ibid.* Hlm 184

7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

b. bahan hukum sekunder

sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum serta jurnal-jurnal hukum. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah. dan tulisan tersebut dapat memberikan inspirasi bagi peneliti untuk menjadi titik anjak dalam memulai penelitian.¹⁶

c. bahan hukum tersier

bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus-kamus hukum ensiklopedia, indeks komulatif dan lain sebagainya.

1.5.4 Metode Pengambilan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang valid serta prosedur pengumpulan data dan pengolahan data yang benar dalam penulisan skripsi ini, dilakukan dengan cara membaca, mempelajari dan memahami beberapa literatur dan perundang-undangan serta dokumentasi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

¹⁶ *Ibid.* Hlm 195

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah semua data-data terkumpul dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan analisis bahan hukum dan selanjutnya dapat disimpulkan supaya memperoleh gambaran yang jelas. Analisis bahan hukum yang digunakan ialah kualitatif, yaitu data yang tuangkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis dan dianalisis berdasarkan pusat perundang-undangan, teori dan ilmu hukum.

