

BAB III

PEMBAHASAN

3.1 Bagaimana Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa belanda disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Lembaga negara dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif dan independen. Lembaga negara ada yang lahir dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Keputusan Presiden, selain lembaga negara yang bersifat legislatif, Eksekutif dan yudikatif terdapat lembaga negara yang sifatnya independen.

Berkembangnya lembaga-lembaga yang bersifat independen mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ yang tersendiri yang bersifat independen. Karena itu kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*).⁶³

Lembaga negara yang bersifat independen adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak

⁶³ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Refomasi*. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. Hlm 22

Pidana Korupsi atau yang lebih dikenal dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah terjadinya delegitimasi lembaga negara yang telah ada, Hal ini disebabkan karena terbuktinya asumsi yang meyakini bahwa terjadi korupsi yang mengakar dan sulit untuk diberantas. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi konsideran, menimbang huruf “B” yang berbunyi: bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Dengan demikian, Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum maka pemerintah membentuk lembaga Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai sebuah lembaga negara baru yang diharapkan dapat mengembalikan citra penegakan hukum di Indonesia. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru, dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara.

Hubungan Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kejaksaan serta kepolisian yakni hubungan fungsional dan koordinatif dapat dilihat dengan jelas dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Dengan adanya

hubungan yang demikian maka Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi harus menjadikan kepolisian serta kejaksaan sebagai “*counter partner*” yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Hal ini dapat dipahami mengingat keberadaan KPK tidak sampai pada daerah-daerah terutama kabupaten dan kota madya, apabila KPK melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sendiri akan mengakibatkan timbulnya berbagai kesulitan serta pembekakan biaya yang sangat besar. Sehingga untuk penyidikan dan penuntutan dilaksanakan oleh kejaksaan negeri atau kejaksaan tinggi secara teknis dan praktis dengan tetap bekerjasama dan supervisi oleh KPK. Perbedaan antara kejaksaan dengan KPK seperti yang dikatakan oleh Jaksa Agung Muhammad Prasetyo mengeluhkan perbedaan, perbedaan yang dimaksud adalah wewenang penyadapan “KPK mempunyai kewenangan lebih dari kejaksaan”, menurut Prasetyo kejaksaan agung hanya bisa melakukan penyadapan pada tahap penyidikan, sedangkan KPK diperbolehkan menyadap sejak tahap penyelidikan.⁶⁴ Undang-Undang yang menjadi landasan KPK melakukan penyadapan tercantum dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dalam Nota Kesepahaman antara Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor: SPJ-97/01-55/03/2017, Nomor: KEP-087/A/JA/03/2017, Nomor: B/27/III/2017 Tentang Kerjasama dalam

⁶⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1048786/curhat-jaksa-agung-soal-perbedaan-wewenang-dengan-kpk>. Diakses pada Selasa, 9 Januari 2018. 18:04 wib

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam bagian ketiga pasal 5 ayat (2) berbunyi: pihak ketiga memberikan bantuan pengamanan personil maupun perlengkapannya atas permintaan pihak pertama dan pihak kedua dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan yang dilakukan masing-masing pihak atau secara bersama-sama.

Pada saat pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) beranjak dari asumsi bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan yang sangat sulit ditangani dan diberantas. Oleh sebab itu dibutuhkan lembaga baru yang luar biasa dengan kewenangan yang luar biasa pula. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara yang bersifat sebagai lembaga negara penunjang.

Menurut Philipus M. Harjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedua, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya. Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 juncto Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga negara menurut UUD 1945, yaitu lembaga tertinggi negara, MPR dan lembaga tinggi negara yang terdiri atas: Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung (MA). Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan tinggi negara pada Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 juncto Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Berkaitan dengan kedudukan yang berarti sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya, Philipus M. Hadjon memberikan contoh dalam kaitannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dikenal dengan istilah lembaga negara dalam konteks kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan demikian lembaga negara adalah badan

yang diatur dalam UUD 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD.⁶⁵

Kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga lain. Kedua, diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.⁶⁶ Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, Kejaksaan, dibentuk berdasarkan Undang-Undang, BPK berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945 dan BPKP dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa kedudukan BPK lebih tinggi dari pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, Kejaksaan dan BPKP menurut dasar pembentukan lembaga tersebut.

Adapun fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, Kejaksaan, BPK dan BPKP yaitu: fungsi utama KPK melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, melakukan tindakan-tindakan pencegahan, serta melakukan penyelidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Adapun Fungsi utama Kepolisian pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman masyarakat (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian), Fungsi utama Kejaksaan pengendalian dan pelaksanaan penetapan hakim, pembinaan kerjasama dan koordinasi dengan instansi lain, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pra

⁶⁵ Titik Triwulan Tutik, 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana, Jakarta. Hlm 177

⁶⁶ *Ibid.* Hlm 177

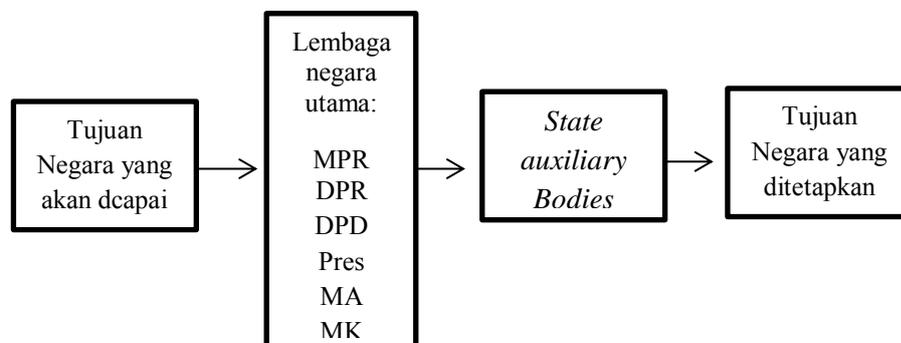
penuntutan (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan), Fungsi utama BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (UUD NRI 1945), dan fungsi utama BPKP perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atau daerah, pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan (Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang BPKP).

Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non structural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Untuk itu lembaga negara penunjang sebagai konsekwensi logis sebuah negara modern yang ingin lebih sempurna menjalankan tugas dan perannya memberikan jaminan perlindungan dan pelayanan kepada warganya. Ditambah lagi, masyarakat yang semakin faham pengetahuan juga menghendaki negara mempunyai struktur organisasi yang responsif terhadap tuntutan mereka, terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik merupakan harapan masyarakat terhadap negara. Perkembangan demikian memberikan pengaruh terhadap negara untuk mendorong adanya lembaga-lembaga penunjang untuk mengoptimalkan proses pencapaian tujuan-tujuan negara.

Teori Trias Politica yang dicetuskan oleh Montesquieu, bahwa kekuasaan Eksekutif (*rule application function*), kekuasaan Legislatif (*rule making function*), dan kekuasaan yudikatif (*rule adjudication function*) sebagai alat kelengkapan negara, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi

tiga macam kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif.⁶⁷ Namun doktrin klasik tentang pemisahan cabang kekuasaan negara dipandang tidak lagi memadai untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Dengan kata lain, tidak memadai lagi keberadaan lembaga negara utama (*main states organs*), sehingga diperlukan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) untuk menjalankan fungsi terhadap lembaga negara utama. Lembaga negara penunjang tersebut dibentuk berdasarkan fungsi lembaga negara utama yang bertujuan untuk mengefektifkan pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawab lembaga negara utama tersebut.

Lembaga negara utama (*main states organs*) yaitu: yang dilahirkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI tahun 1945) seperti: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK). Dan lembaga penunjang atau lembaga yang melayani (*state auxiliary bodies*). Berikut terdapat bagan keberadaan *State auxiliary Bodies* (Sbr. Sri Soemantri, 2008).



⁶⁷ Jurnal Konstitusi, *Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara* Volume 14, Nomor 4, Desember 2017

Berdasarkan bahan di atas dapat diketahui, bahwa kedudukan dan peranan lembaga negara utama dan lembaga-lembaga yang melayani adalah permanent institutions, sedangkan lembaga-lembaga yang melayani (state auxiliary bodies) dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus. Hal ini bergantung dari situasi dan kondisi negara itu,. Yang perlu diperhatikan ialah agar pemerintah dalam hal ini presiden membentuk state auxiliary body harus memperhatikan lembaga yang sudah ada.⁶⁸

Dalam perspektif hukum tata negara modern, ada pendapat yang menyatakan bahwa lembaga negara yang dibentuk tetapi tidak termasuk dalam salah satu cabang kekuasaan Eksekutif (*rule application function*), kekuasaan Legislatif (*rule making function*), dan kekuasaan yudikatif (*rule adjudication function*) Ada lembaga negara penunjang yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah kontrol eksekutif (Presiden). Lantas bagaimana melihat posisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Jika dicermati dalam Konsideran Menimbang huruf b Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK dinyatakan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Berpijak dari Konsideran tersebut, yang dimaksud sebagai lembaga pemerintah dalam hal ini ialah Kepolisian dan Kejaksaan. Hal ini dapat diketahui bahwa tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi merupakan kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. Akan tetapi tugas Kepolisian dan Kejaksaan menjadi tugas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum dibentuklah Komisi

⁶⁸ Titik Triwulan Tutik, 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* .Kencana, Jakarta. Hlm 184

Pemberantasan korupsi. Dengan demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga negara dalam ranah Eksekutif.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga di bawah naungan Eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi eksekutif, seperti Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukan ranah Yudikatif, karena Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. Dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukan ranah legislatif, karena Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak mempunyai wewenang membuat suatu produk hukum seperti Undang-Undang. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di bawah naungan eksekutif, tidak berarti membuat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017).

Oleh karena itu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga yang berada di bawah naungan eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang merupakan kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal. Dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga

penunjang/pembantu (*state auxiliary bodies*) yang sifatnya *ad hoc* bukan lembaga permanen. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga sementara. Apabila, suatu saat dalam jangka waktu 10 tahun kedepan ternyata Tindak Pidana Korupsi di Indonesia mampu di atasi maka kemungkinan besar Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bisa dihapuskan karena sifatnya hanya sementara.

