

BAB III

TINJAUAN TEORITIK

A. Lembaga Negara

1. Pengertian Lembaga Negara

Untuk mencari pengertian tentang “Lembaga Negara” para sarjana cenderung mengelompokkan lembaga-lembaga itu dalam tiga ranah yang sama, yaitu ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Akibatnya, timbul pula pemahaman seakan-akan hanya lembaga yang secara tradisional disebut sebagai alat-alat perlengkapan negara sajalah yang dapat disebut sebagai lembaga negara.

Pendekatan yang dilakukan oleh Jimly adalah dari segi kewenangan yang diberikan oleh UUD. Jimly mengatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dan 28 subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945.¹⁾

Lembaga yang keberadaannya dan kewenangnya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945 hanya 23 organ atau 24 subyek jabatan. Bagir Manan menjelaskan bahwa pada umumnya keberadaan negara dikenal

¹⁾ Jimly Asshiddiqie, Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Pidato Sambutan, disampaikan pada pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, di Jakarta, 21 November 2005, hlm. 12-17.

dari luar dan secara internal. Keberadaan negara dari luar dikenal melalui bentuk negara, apakah kesatuan atau federasi. Instrumen identifikasi negara lainnya termasuk bentuk pemerintahan, baik itu bentuk republik ataupun monarki, serta identitas kenegaraan lainnya.

Keberadaan negara secara internal diidentifikasi melalui alat-alat kelengkapan negara. Kelengkapan negara inilah yang kemudian dinamakan "Lembaga Negara". Bagir Manan mengklasifikasi lembaga negara menjadi 3 kategori, yaitu lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan, lembaga negara yang bersifat administratif, dan yang bersifat membantu (*Auxiliary Agents*).

Lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan sendiri digolongkan menjadi lembaga negara sebagai syarat keberadaan negara, dan lembaga yang tidak absolut terhadap keberadaan negara. Arti dari syarat keberadaan negara adalah bahwa keberadaan lembaga negara ini harus ada agar fungsi negara bisa berjalan. Pendekatan yang digunakan adalah fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Terlepas trias politika dari Montesquieu ini dianut ataupun tidak, kenyataannya pada umumnya negara menjalankan fungsi-fungsi tersebut dalam menyelenggarakan negaranya. Lembaga negara yang tidak absolut berarti tanpa keberadaan lembaga ini fungsi-fungsi negara sudah dapat dijalankan.

Kategori lembaga negara lainnya adalah lembaga yang bersifat administratif. Keberadaan lembaga ini adalah sebagai pelaksana pemerintahan secara administrasi. Lembaga negara kategori ketiga adalah lembaga yang keberadaannya sebagai pendukung fungsi-fungsi kenegaraan yang dilakukan oleh lembaga ketatanegaraan yang absolut. Lembaga negara ini merupakan organ pembantu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*Auxiliary Agents*).

UUD 1945 tidak memberi batasan tentang pengertian Lembaga Negara. Sementara itu pula pada perkembangannya tidak dikenal lagi penggolongan Lembaga tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara, yang kemudian pengertiannya mengalami perluasan. Hal tersebut menimbulkan suatu konsekuensi atas tidak diberikannya limitasi oleh konstitusi terhadap pengertian lembaga negara.

Sri Soemantri melakukan pendekatan melalui materi muatan konstitusi dalam menentukan lembaga negara. Setiap negara berbeda-beda dalam menuangkan hal-hal yang akan diatur dalam konstitusinya, namun pada umumnya, setiap konstitusi memuat hal-hal sebagai berikut: ²⁾

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental;

²⁾ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm.45.

- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas yang bersifat fundamental.

2. Lembaga Negara Independen

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

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

legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-governmental organization*).

Lembaga negara independen ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik, membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya. Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.

Secara teoritis, lembaga negara independen bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Gagasan lembaga negara independen sebenarnya berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara

masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.

Munculnya lembaga negara independen dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara independen adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas lembaga independen.

Berkaitan dengan sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu: (1) regulatory, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat; dan (2) advisory, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah. Dalam perkembangannya, amat banyaknya jumlah lembaga independen semacam ini dalam suatu negara dirasakan sebagai suatu permasalahan baru. Setidaknya ada sekitar lima ratus quangos (quasi autonomous non-governmental organization) di Inggris, lebih dari seratus lembaga negara bantu di Perancis, dan sekitar 40.000 enti pubblici di Italia. Jennings, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-

alasan itu adalah sebagai berikut : 1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik. 2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik. 3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum. 4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.³⁾ 5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/ alternatif penyelesaian sengketa*).

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

³⁾ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), hlm. 232-233.

terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat. b. *Local authority implementation agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/lokal. c. *Public/private partnership organisation*, merupakan lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan. d. *User organisation*, yaitu lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa. e. *Inter-governmental forum*, merupakan lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut. f. *Joint boards*, yaitu lembaga yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi. Independensi lembaga-lembaga negara bantu bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antarberbagai lembaga tersebut, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan, ataupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu atau lokal.

Bagaimanapun bentuk dan derajat independensinya, pada hakikatnya, lembaga negara bantu bertujuan untuk meningkatkan efektivitas

penyelenggaraan negara dengan dibentuk dan diatur berdasarkan kebutuhan, apabila sudah tidak dibutuhkan maka tidak perlu lagi diadakan.

3. Lembaga Negara Independen di Indonesia

Kecenderungan lahirnya berbagai lembaga negara bantu sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Kemunculan lembaga baru seperti ini pun bukan merupakan satunya-satunya di dunia. Di negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan negara yang baru. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik trias politika sudah tidak dapat lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antar lembaga negara.⁴⁾

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

⁴⁾ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, (London : The Macmillan Press LTD, 1991, hlm 64-77.

perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*). Dan ketiga, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden.⁵⁾

Lembaga negara pada kelompok pertama adalah lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. Selain delapan lembaga tersebut, masih terdapat beberapa lembaga yang juga disebut dalam UUD Negara RI Tahun 1945 namun kewenangannya tidak disebutkan secara eksplisit oleh konstitusi. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, komisi pemilihan umum, bank sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan dewan pertimbangan presiden. Satu hal yang perlu ditegaskan adalah kedelapan lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal langsung dari konstitusi tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dan berada dalam suasana yang setara, seimbang, serta independen satu sama lain.

Berikutnya, berdasarkan catatan lembaga swadaya masyarakat Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), paling tidak terdapat sepuluh lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang.

⁵⁾ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia," (makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, 7 September 2004), hal. 7 Tanuredjo (b), loc. cit.

Lembaga-lembaga tersebut adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Perlindungan Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan. Jumlah ini kemungkinan dapat bertambah atau berkurang mengingat lembaga negara dalam kelompok ini tidak bersifat permanen melainkan bergantung pada kebutuhan negara, Misalnya, KPK dibentuk karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya, seperti kepolisian dan kejaksaan, dianggap tidak maksimal atau tidak efektif dalam melakukan pemberantasan korupsi. Apabila kelak, korupsi dapat diberantas dengan efektif oleh kepolisian dan kejaksaan, maka keberadaan KPK dapat ditinjau kembali.⁶⁾

Sementara itu, lembaga negara pada kelompok terakhir atau yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan oleh keputusan presiden antara lain adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional (DMN), Dewan Ekonomi Nasional (DEN), Dewan Pengembangan Usaha Nasional (DPUN), Dewan

⁶⁾ Asshiddiqie (b), op. cit., hal. 29.

Riset Nasional (DRN), Dewan Pembina Industri Strategis (DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), serta lembaga-lembaga non-departemen.

Sejalan dengan lembaga-lembaga negara pada kelompok kedua, lembaga-lembaga negara dalam kelompok yang terakhir ini pun bersifat sementara bergantung pada kebutuhan negara. Lembaga-lembaga negara dalam dua kelompok terakhir inilah yang disebut dalam penelitian ini sebagai lembaga negara independen. Pembentukan lembaga-lembaga negara yang bersifat mandiri ini secara umum disebabkan oleh adanya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan. Selain itu pada kenyataannya, lembaga-lembaga negara yang telah ada belum berhasil memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan berkembangnya paham demokrasi di Indonesia.

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

- a. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang mengakar dan sulit diberantas.

- b. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
- c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun persoalan eksternal.
- d. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut sebagai state auxiliary institutions/organs/agencies maupun institutional watchdog (lembaga pengawas), yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada merupakan bagian dari sistem yang harus diperbaiki.
- e. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi.

Pembentukan lembaga-lembaga negara independen tersebut juga harus memiliki landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya

Aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara independen ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.
- b. Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan

organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.

- c. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antarlembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan

kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

Dalam proses transisi pemerintahan, di Indonesia telah lahir berbagai lembaga negara tambahan seperti telah diuraikan di atas. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan *state auxiliary institutions* di negara-negara lain, lembaga negara independen di Indonesia dibentuk dengan proses yang tak seragam. Beberapa didirikan dengan dasar hukum undang-undang (lembaga negara kelompok kedua), sementara sebagian lainnya dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden (lembaga negara kelompok ketiga). Bahkan, pada masa awal era reformasi, ada pula lembaga negara independen yang berdiri atas amanat Ketetapan MPR, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI bukanlah desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum untuk mempertahankan eksistensinya melainkan isu-isu insidental yang diharapkan dapat menjawab persoalan yang dihadapi. Kenyataan ini setidaknya membawa dua akibat sebagai berikut. Pertama,

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

B. Dewan Perwakilan Rakyat

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya. DPR adalah lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat juga dapat dijelaskan sebagai suatu

lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

2. Tugas, Wewenang dan Fungsi DPR

DPR sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat dan berkedudukan sebagai salah satu lembaga tinggi negara. DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;

- g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n. 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 pembentukan undang-undang;
- o. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib. Memuaskan kehendak masyarakat atau keamanan umum, adalah esensi dari fungsi anggota legislatif selaku wakil rakyat. Perlu diingat bahwa badan legislatif merupakan salah satu unit dari suatu sistem politik. Anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan juga merupakan salah satu

aspek jaringan kekuasaan disamping eksekutif dan lembaga lainnya. Maka anggota badan tersebut perlu mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang datang perorangan, berbagai kesatuan individu seperti kekuatan politik, kelompok kepentingan eksekutif tersebut.

Para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijakan. Atas dasar kebijakan tersebut tentang usaha DPR dalam menyelaraskan kehendak atau opini pihak terwakil, menuntut perlunya integritas, kemampuan dan kemandirian anggota DPR dalam mewujudkan aspirasi rakyat karena banyak kehendak individu, kelompok-kelompok kepentingan yang mempengaruhi dalam penentuan Kebijakan/Peraturan Daerah.

Di dalam sistem perwakilan politik, badan legislatif (DPR) mempunyai posisi dan fungsi yang sentral dalam arti DPR merupakan lembaga yang berkewajiban mewakili rakyat di daerah yang berwenang membentuk peraturan daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah. Berkenaan dengan fungsi legislatif yang paling penting adalah :

- a. Membuat policy (kebijakan) dan pembuat undang-undang. Untuk ini badan legislatif diberi hak inisiatif, hak. untuk mengadakan amandemen terhadap undang-undang yang disusun pemerintah dan hak budget.

b. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan untuk menyelenggarakan tugas badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus. Fungsi legislasi dan pengawasan merupakan fungsi yang paling pokok yang dimiliki dan dijalankan oleh badan legislative. Kedua fungsi tersebut juga merupakan konkretisasi dari tugas perwakilan yang diemban oleh DPR. Kemudian apabila kedua fungsi tersebut terutama fungsi pembuatan undang-undang tidak berjalan, maka akan terjadi kebijakan-kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Berkaitan dengan wujud fungsi legislatif, mengemukakan dalam tiga dimensi, yaitu :

- 1) Fungsi Representasi; Sebagai fungsi representasi, DPR mewakili keanekaragaman demografis (jenis kelamin, umur, lokasi), sosiologi (strata sosial), ekonomi, pekerjaan, pemilikan atau kekayaan), kultur (adat, kepercayaan, agama), dan politik dalam masyarakat.
- 2) Fungsi Pembuatan Keputusan; Merupakan fungsi DPR dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan yang disepakati.

3) Fungsi Pembentukan Legitimasi. Merupakan fungsi DPR, atas nama rakyat, dalam menghadapi pihak eksekutif. Secara konstitusional, DPR berfungsi membentuk citra pemerintahan umum dimana pimpinan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baik dan tidak baik, atau yang dapat diterima dan atau didukung oleh seluruh rakyat, sehingga iklim kerja eksekutif dapat bekerja secara efektif. Sebagai wakil rakyat yang secara institusional berada paling dekat dengan masyarakat, DPR dituntut untuk lebih berperan menyuarakan serta menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat pemilihnya. DPR mempunyai tanggung jawab untuk menjadi mitra pemerintah daerah dalam pembuatan setiap kebijakan daerah serta mengawasi pelaksanaannya yang dilakukan oleh Eksekutif Daerah.

3. Hak dan Kewajiban DPR

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang telah disebutkan di atas, DPR mempunyai hak sebagai berikut :

a. Hak Interpelasi

Hak interpelasi ialah hak untuk meminta keterangan yang ditujukan kepada seorang presiden mengenai kebijaksanaan pemerintah yang dengan syarat harus didukung dan ditandatangani oleh paling

sedikit tiga puluh orang anggota dan disetujui oleh suatu sidang paripurna DPR.

Hak interpelasi diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Pengusulan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya: materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah yang akan dimintakan keterangan; dan alasan permintaan keterangan.

Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak interpelasi DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.

b. Hak Angket

Hak angket adalah salah satu hak DPR yang diajukan kepada pemerintah (presiden) untuk mengklarifikasi suatu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah menjadi lebih jelas, lebih transparan, dan mempersoalkan 16 keabsahan kebijakan yang dilakukan pemerintah, apakah sudah memenuhi koridor hukum, dan norma-norma yang berlaku di masyarakat.

Pelaksanaan hak angket telah di tentukan dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, sekurang-kurangnya diajukan oleh 10 orang anggota DPR bisa menyampaikan usulan angket kepada Pimpinan DPR. Usulan disampaikan secara tertulis, disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Usul dinyatakan dalam suatu rumusan secara jelas tentang hal yang akan diselidiki, disertai dengan penjelasan dan rancangan biaya.

Sidang Paripurna DPR dapat memutuskan menerima atau menolak usul hak angket dan bila menerima usul hak angket kemudian DPR membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR apabila ditolak maka usul tersebut tidak dapat diajukan kembali.

c. Hak Menyatakan Pendapat

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan

terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pelaksanaan hak menyatakan pendapat diusulkan paling sedikit 25 orang anggota DPR. Pengusulan diusulkan disertai dokumen yang memuat materi dan alasan usul, dan materi hasil hak angket disertai bukti yang sah atas dugaan pelanggaran hukum. Menggunakan hak menyatakan pendapat selanjutnya diputuskan oleh 3/4 dari 3/4 jumlah anggota DPR. DPR kemudian bersidang untuk memutuskan menerima atau menolak usulan hak menyatakan pendapat.

d. Anggota DPR mempunyai hak sebagai berikut :

1. mengajukan rancangan undang-undang;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;
4. memilih dan dipilih;
5. membela diri;
6. imunitas;
7. protokoler; dan
8. keuangan dan administratif.

e. Anggota DPR mempunyai kewajiban:

1. mengamalkan Pancasila;
2. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
3. penyelenggaraan pemerintahan;
4. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan NKRI;
5. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
7. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
8. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. menaati kode etik dan peraturan tata tertib DPR; dan
10. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat

untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 Tentang Pelaksanaan Hak Menyatakan Pendapat.

Permohonan pengujian undang-undang (judicial review) Registrasi Nomor 26/PUU-VIII/2010 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, "Hak Menyatakan Pendapat" dimotori oleh beberapa Anggota DPR RI yang merasa hak konstitusionalnya untuk merealisasikan haknya yaitu untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah.

Para Pemohon mendalilkan memiliki legal standing dalam perkara pengujian undang-undang dan para Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan akibat diundangkannya Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Norma-Norma Yang Diajukan Untuk Diuji. a. Norma Materiil Pasal 184 ayat (4) : "Usul sebagaimana di maksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dengan persetujuan paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang

⁷⁾ Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, 2005, hlm.14

hadir". Norma UUD 1945 Sebagai Alat Uji Pasal 7B ayat (3) "Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat Kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat".

Alasan-Alasan Pemohon Dengan Diterapkan UU aquo Bertentangan Dengan UUD 1945, karena : a. Bahwa secara yuridis UUD 1945 memberikan jaminan yang sangat kuat bagi kedudukan DPR dalam menggunakan fungsi Pengawasan terhadap jalannya roda Pemerintahan. Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) menyediakan instrumen berupa hak yang dapat digunakan oleh DPR dalam menjalankan fungsi tersebut yaitu; Hak interpelasi, hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat, Hak mnegajukan pertanyaan, Hak menyampaikan usul Pendapat, Hak imunitas.

Ketentuan tentang Hak Menyatakan Pendapat oleh DPR dalam pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009, pada kenyataanya bertentangan dengan ketentuan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. UUD 1945 memberikan hak kepada DPR untuk Menyatakan Pendapat agar prinsip Cheks and balances dan prinsip kesetaraan kedudukan diantara lembaga terjaga dengan baik dan dengan dianutnya prinsip demokrasi dan accountability merupakan adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah,

kepada mereka yang memberi mandat dalam hal ini adalah rakyat yang memberikan mandat kekuasaan kepada Pemerintah untuk memerintah dan harus bertanggungjawab kepada rakyat.

Ketentuan Hak menyatakan Pendapat sebagaimana dimuat Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009, nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945, menegaskan hak menyatakan pendapat oleh DPR cukup didukung sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah Anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang di hadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ $\frac{23}{23}$ dari jumlah Anggota DPR. Selain itu, Ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU. No. 27 Tahun 2009 nyata-nyata juga bertentangan secara hirarki dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi sebagaimana yang ditentukan dalam UU. No. 10 Tahun 2004.

Apabila persyaratan hak menyatakan pendapat tersebut dicermati dengan seksama, terdapat perbedaan yang signifikan antara ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009 dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. Perbedaan kedua ketentuan tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang dapat membawa dampak negatif terhadap system ketatanegaraan Indonesia.

Ketentuan syarat mengajukan hak menyatakan pendapat dalam pasal 184 ayat (4) menyebabkan terjadinya perampasan atau pengurangan hak atau kewenangan konstitusional DPR untuk menyatakan Pendapat

sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7B ayat (3). DPR mengalami kesulitan dalam menggunakan haknya menyatakan pendapat, karena terganjal persyaratan harus memenuhi quorum dihadiri oleh 3/4 Anggota DPR menyebabkan DPR tidak dapat menjalankan fungsinya mengajukan pengujian politik terhadap pemerintah.

Dalam rangka menjaga konstitusi dan demokrasi, maka Mahkamah Konstitusi haruslah menjalankan fungsi dan perannya. MK diharapkan untuk berkenan menyatakan bahwa ketentuan penyelenggaraan Sidang Paripurna untuk usul menyatakan pendapat dihadiri oleh paling sedikit 2/3 dari anggota DPR dan diputuskan oleh paling sedikit 2/3 dari Anggota DPR bertentangan dengan Pasal 7B UUD 1945.

Oleh karena itu ketentuan Pasal 184 ayat (4) adalah Inkonstitusional dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Perbedaan penentuan jumlah suara dan atau quorum dalam pengambilan keputusan oleh anggota DPR terhadap hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat telah menimbulkan ketidakpastian hukum, merusak sistem dan tatanan hukum dalam mengambil keputusan pada negara yang menganut sistem demokrasi. Apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 184 (4) UU No. 27 Tahun 2009 bertentangan dengan pasal 7B UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan terjadi kekosongan hukum (*wetsvacuum*) mengenai syarat-syarat pelaksanaan

Sidang Paripurna DPR. Untuk mengatasi Kekosong hukum tersebut, Para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan problem konstitusi untuk menghindari kekosongan hukum, meminta Presiden untuk segera menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, sejauh menyangkut materi yang diatur Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 tahun 2009 tersebut, yang sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi pada perkara ini, yakni harus mengandung makna bahwa pelaksanaan Sidang Paripurna untuk menyatakan pendapat adalah 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh 2/3 dari seluruh anggota DPR.

Mahkamah Konstitusi menyatakan menerima dan mengabulkan permohonan pengujian UU No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap UUD 1945. Menyatakan bahwa Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009, tentang Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimuat dalam Lembaran Negara RI tahun 2009 No. 123 dan tambahan Lembaran Negara RI No. 5043 bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 7B ayat (3). Menyatakan bahwa Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 tahun 2009 tentang Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah yang dimuat dalam Lembaran Negara RI tahun 2009 No. 123 dan tambahan Lembaran Negara RI No. 5043 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.

C. Komisi Pemerantasan Korupsi

1) Sejarah Komisi Pemberantasan Korupsi

Indonesia merupakan Negara di Asia yang mencanangkan suatu peraturan khusus terhadap pemberantasan korupsi. Sebagai bentuk nyata tersebut dibentuklah peraturan mengenai pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi di Indonesia sebenarnya mulai di jalankan sejak dulu, namun sampai sekarang yang namanya korupsi di Indonesia belum bisa diberantas secara tuntas malah makin berkembang. Hampir di seluruh unsur baik *eksekutif, legislatif, dan yudikatif* tersangkut kasus korupsi.

Langkah pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah Negara ini. Penguasa perang pusat kepala staf angkatan darat yang saat itu dijabat Jenderal A.H Nasution menerbitkan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 Nomor Prt/Peperpu/013/1958 (BN No. 40 Tahun 1958) untuk memberantas korupsi yang gejalanya mulai tampak pada tahun tersebut.

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

undang-undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, hingga yang terakhir Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebelum dibentuknya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 pada masa pemerintahan Abdurahman Wahid sempat dibentuknya Tim Gabungan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang hanya bersifat sementara sampai terbentunya UU No. 31 Tahun 1999. Tim ini berada dibawah Jaksa Agung yang pada saat itu Marzuki Darussman. Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono juga membentuk Tim Tastipikor (Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang diketuai Wakil Jaksa Agung Basrief Arief. Tim Tastipikor tersebut dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 11 Tahun 2005.

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan UU Nomor 30 Tahun 2002 tanggal 27 Desember 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan komisi ini merupakan amanat dari Pasal 43 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK dibentuk dengan pertimbangan bahwa pemberantasan korupsi yang dilaksanakan oleh sub sistem utama yaitu kepolisian dan kejaksaan belum dapat dilaksanakan secara optimal, sehingga perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan.

2) Bentuk Komisi Pemberantasan Korupsi

Berdasarkan undang-undang, KPK diberi status sebagai lembaga Negara yang independen dalam melaksanakan tugas wewenangnya dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, hal ini secara tegas dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Pasal 3. Di dalam pasal 3 tersebut berbunyi: “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun” Sebagai lembaga negara yang independen KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugas wewenangnya dengan menyampaikan laporan secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK. Dalam pemberantasan korupsi, jelas bahwa pembuat undang -undang membentuk KPK sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri. KPK mempunyai organisasi yang terpisah dengan dukungan pembiayaan dan personil yang terpisah dari kepolisian maupun kejaksaan. KPK mengangkat dan memberhentikan penyidik, penyidik, dan penuntut umum sendiri, lepas dari kepolisian maupun kejaksaan. KPK diberi tugas koordinasi dan supervisi terhadap kepolisian dan kejaksaan dalam melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan kasus korupsi. Dalam hubungan ini KPK dapat meminta laporan dari kepolisian dan kejaksaan: KPK dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

KPK tidak dapat diklasifikasikan sebagai bagian dari eksekutif (*executive agency*), sebagaimana disampaikan oleh beberapa kalangan. Tidak pula legislatif ataupun yudikatif. Namun, dengan kewenangannya yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, maka mengkategorikan KPK sebagai lembaga negara independen yang terkait kekuasaan kehakiman⁸⁾. Hal tersebut sebagaimana putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 halaman 269, Nomor 5/PUU/IX/2011 halaman 75–76, Nomor 49/PUU-XI/2013 halaman 30 sudah merupakan cara pandang yang benar. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang sebagaimana putusan MK di atas menjadi dasar konstitusional keberadaan KPK, dan juga menggunakan frasa hukum yang sejalan, yaitu, badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang

3) Tugas dan Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi.

KPK juga diberi wewenang khusus dalam penyidikan di luar acara yang sudah ditetapkan dalam KUHAP, misalnya: dapat melakukan penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri; dapat meminta kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa tanpa melalui Gubernur Bank Indonesia; dapat memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara

⁸⁾ <https://www.docdroid.net/oKC0FcE/keterangan-denny-indrayana-konstitusionalitas-angket-kpk.pdf>. Diakses tanggal 09 oktober 2017, jam 21:39 WIB

tersangka dari jabatannya. Dengan status, tugas, dan wewenang seperti tersebut diatas, pembentuk undang undang mengharapkan KPK mampu meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam upaya pemberantasan korupsi.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan asas-asas :

- a. Asas Kepastian Hukum.
- b. Asas Keterbukaan.
- c. Asas Akuntabilitas.
- d. Asas Kepentingan Umum, dan
- e. Asas Proporsionalitas.

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-undang 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut ketentuan Pasal 15 Undang-undang 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai Kewajiban:

- a. Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- b. Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- c. Menyusun laporan dan menyampaikan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Badan Pemeriksa Keuangan.
- d. Menegakkan sumpah jabatan;
- e. Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam pasal 5d.

Dalam melaksanakan tugas supervise terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang :

- a) Melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaah terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.
- b) Mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

Dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang :

- a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. Memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang di periksa;
- d. Memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. Memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;

- f. Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
 - g. Menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi sarta konsensi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
 - h. Meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
 - i. Meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan, dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.
- 4) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi.

Dalam melaksanakan tugas pencegahan tindak pidana korupsi, Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang :

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. Menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- d. Merancang dan mendorong terlaksanannya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- f. Melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dari uraian diatas terlihat memang kewenangan KPK sangat luas karena dalam hal penyidikan delik korupsi lembaga ini lebih tinggi dari Jaksa Agung, karena dapat mengambil alih perkara dari kejaksan bahkan mensupervisi lembaga kejaksan dan kepolisian dalam penyidikan delik korupsi walaupun dalam prakteknya tidak mampu dilakukan. Wewenang

seperti ini tidak terdapat di negara manapun hanya ada di KPK. Karena komisi ini dibentuk setelah melakukan studi banding terlebih dahulu di Hongkong, Malaysia, dan Singapura yang juga memiliki komisi yang sama. Terkait kewenangannya yang luas

D. Teori Pembagian Kekuasaan

Teori pembagian kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan istilah *Trias Politica* didasarkan pada pembagian kekuasaan dari segi fungsi lembaga-lembaga utama dalam suatu pemerintahan. *Trias Politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan:⁹⁾

- a. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*);
- b. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*);
- c. Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication fuction*).

Trias Politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.¹⁰⁾

⁹⁾Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 151.

¹⁰⁾ *Ibid*, hlm 151.

Doktrin pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi ini dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada masa itu lebih dikenal dengan istilah *seperation of powers*. Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government*, sedangkan Montesquieu mengemukakannya dalam bukunya *L'Esprit des Lois*. Locke membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan dan undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang dan mengadili, dan kekuasaan federatif untuk melakukan tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain. Montesquieu membagi kekuasaan atas kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemisahan secara mutlak lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan politik tersebut dimaksudkan untuk menjamin kemerdekaan individu terhadap kesewenang-wenangan penguasa.

Pemisahan kekuasaan sebagai limitasi dan jaminan atas pelaksanaan kewenangan dari penguasa tidak selamanya dianggap sebagai suatu hal yang baik. Kritik terhadap doktrin pemisahaan kekuasaan di Amerika Serikat telah ada sejak 1885. Salah satunya adalah berasal dari Woodrow Wilson, yang pernah menjadi Presiden Universitas Princeton, Gubernur New Jersey, dan Presiden Amerika Serikat (1913-1921):

Kritik terhadap doktrin pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat tersebut menunjukkan bahwa masih diperlukannya suatu jaminan bahwa

masing-masing lembaga pemegang tiga kekuasaan negara tersebut tidak mengaplikasikan kekuasaan tersebut secara eksekutif. Upaya kontinjensi atas hal tersebut dilakukan melalui suatu sistem *check and balances*. Sistem ini memungkinkan setiap cabang kekuasaan untuk dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

E. Pembagian Kekuasaan di Indonesia

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, namun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu. Ajaran trias politica tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggung jawaban. Apabila ajaran trias politica diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas Undang-undang Dasar 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara.

Susunan organisasi negara adalah alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan. Susunan organisasi negara yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan yaitu :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Presiden;
3. Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
4. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
6. Mahkamah Agung (MA)

Badan-badan kenegaraan itu disebut lembaga-lembaga Negara. Sebelum perubahan UUD 1945 lembaga-lembaga Negara tersebut diklasifikasikan, yaitu MPR adalah lembaga tertinggi Negara, sedangkan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya seperti presiden, DPR, BPK, DPA dan MA disebut sebagai lembaga tinggi Negara.

Sementara itu menurut hasil perubahan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Presiden
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
6. Mahkamah Agung (MA)
7. Mahkamah Konstitusi (MK)

Secara institusional, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang satu tidak merupakan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga Negara tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain, hal itu menunjukkan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan.

Dengan perkataan lain, UUD 1945 menganut asas pembagian kekuasaan dengan menunjuk pada jumlah badan-badan kenegaraan yang diatur didalamnya serta hubungan kekuasaan diantara badan-badan kenegaraan yang ada, yaitu;

A. Sebelum Perubahan

- 1.MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, mempunyai kekuasaan untuk menetapkan UUD, GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden serta mengubah UUD
- 2.Presiden, yang berkedudukan dibawah MPR, mempunyai kekuasaan yang luas yang dapat digolongkan kedalam beberapa jenis:
 - a. Kekuasaan penyelenggaran pemerintahan;
 - b. Kekuasaan didalam bidang perundang undangan, menetapkan PP, Perpu;
 - c. Kekuasaan dalam bidang yustisial, berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi

- d. Kekuasaan dalam bidang hubungan luar negeri, yaitu menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain, mengangkat duta dan konsul.
- 3.DPR, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat mempunyai kekuasaan utama, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang (bersama-sama Presiden dan mengawasi tindakan presiden).
- 4.DPA, yang berkedudukan sebagai badan penasehat Presiden, berkewajiban memberikan jawaban atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah
- 5.BPK, sebagai “counterpart” terkuat DPR, mempunyai kekuasaan untuk memeriksa tanggung jawab keuangan Negara dan hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR.
- 6.MA, sebagai badan kehakiman yang tertinggi yang didalam menjalankan tugasnya tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah.

B. Setelah Perubahan

- 1.MPR, Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK, menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN, menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu), tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD, susunan keanggotaanya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat

dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

2.DPR, Posisi dan kewenangannya diperkuat, mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU, Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah, Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

3.DPD, Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

4.BPK, Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum, berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, mengintegrasikan

peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

5. Presiden, Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial, Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR, Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja, Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR, kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR, memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

6. Mahkamah Agung, Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)], berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang. di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam

Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

7. Mahkamah Konstitusi, Keberadaanya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD, Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

Atas dasar itu, UUD 1945 meletakkan asas dan ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan-hubungan (kekuasaan) diantara lembaga-lembaga negara tersebut. Hubungan –hubungan itu adakalanya bersifat timbal balik dan ada kalanya tidak bersifat timbal balik hanya sepihak atau searah saja. Penyelenggaraan kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD 1945 melalui sistem MPR dengan prinsip terwakili telah menimbulkan kekuasaan bagi presiden yang demikian besar dalam segala hal termasuk pembentukan MPR. Periode orde lama (1959-1965), seluruh anggota MPR(S) dipilih dan diangkat langsung oleh Presiden. Tidak jauh berbeda pula pada masa orde

baru (1966-1998) dari 1000 orang jumlah anggota MPR, 600 orang dipilih dan ditentukan oleh Presiden. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada masa-masa itu MPR seakan-akan hanya menjadi alat untuk mempertahankan penguasa pemerintahan (presiden), yang mana pada masa itu kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden dan/ atau Wakil Presiden berada di tangan MPR. Padahal MPR itu sendiri dipilih dan diangkat oleh Presiden sendiri, sehingga siapa yang menguasai suara di MPR maka akan dapat mempertahankan kekuasaannya.

Pengangkatan anggota MPR dari unsur Utusan Daerah dan unsur Utusan Golongan bagi pembentukan MPR dalam jumlah yang demikian besar juga dapat dilihat sebagai penyimpangan konstitusional, karena secara logika dalam hal kenyataan juga terlihat wakil yang diangkat akan patuh dan loyal kepada pihak yang mengangkatnya, sehingga wakil tersebut tidak lagi mengemban kepentingan daerah atau golongan yang diwakilinya. Akibatnya adalah wakil-wakil yang diangkat itu tidak lagi memiliki hubungan dengan yang diwakilinya. Namun terkait dengan hal itu, Presiden sendiri merupakan mandataris MPR yang harus bertanggung jawab kepadanya. Berdasarkan hal tersebut maka hubungan antara MPR dengan Presiden sangat sulit dilihat sebagai hubungan vertikal atau horizontal, jika terlepas dari MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan Presiden sebagai Lembaga Negara yang

jelas mempunyai hubungan vertikal. Maka idealnya seluruh anggota MPR itu dipilih rakyat melalui Pemilu.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, keberadaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, dianggap sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Konstruksi ini menunjukkan bahwa MPR merupakan Majelis yang mewakili kedudukan rakyat sehingga menjadikan lembaga tersebut sebagai sentral kekuasaan, yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan lainnya. Adanya satu lembaga yang berkedudukan paling tinggi membawa konsekuensi seluruh kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara yang berada di bawahnya harus bertanggung jawab kepada MPR. Akibatnya konsep keseimbangan antara elemen-elemen penyelenggara negara atau sering disebut checks and balances system antar lembaga tinggi negara tidak dapat dijalankan. Pada sistem MPR tersebut, juga menimbulkan kekuasaan bagi presiden yang demikian besar dalam pembentukan undang-undang (fungsi Legislasi) yang seharusnya dipegang DPR. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan pasal 5 ayat (1) naskah asli UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dilihat bahwa MPR mendistribusikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada Presiden, atau setidaknya memberikan kewenangan yang lebih kepada Presiden dalam fungsi legislasi dari pada DPR. Karena

keadaan yang demikian sehingga pengawasan dan keseimbangan antar lembaga tinggi negara sangat lemah sekali. Orde reformasi yang dimulai pada bulan Mei 1998, yang terjadi karena berbagai krisis, baik krisis ekonomi, politik maupun moral. Gerakan reformasi itu membawa berbagai tuntutan, diantaranya adalah Amandemen UUD 1945, penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI, penegakan hukum, HAM, dan pemberantasan KKN, serta mewujudkan kehidupan yang demokratis. Tuntutan itu muncul karena masyarakat menginginkan perubahan dalam sistem dan struktur ketatanegaraan Indonesia untuk memwujudkan pemerintahan negara yang demokratis dengan menjamin hak asasi warga negaranya.

Hasil nyata dari reformasi adalah dengan adanya perubahan UUD 1945 yang dilatar belakangi dengan adanya beberapa alasan, yaitu:

- a. Kekuasaan tertinggi di tangan MPR.
- b. Kekuasaan yang sangat besar pada Presiden.
- c. Pasal-pasal yang sifatnya terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan multi tafsir.
- d. Kewenangan pada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang.
- e. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Hal-hal tersebut merupakan penyebab mengapa keseimbangan dan pengawasan terhadap lembaga penyelenggara negara dianggap sangat kurang (checks and balances system) tidak dapat berjalan sehingga harus dilakukan Perubahan UUD 1945 untuk mengatasi hal tersebut. Perubahan UUD 1945 yang terjadi selama empat kali yang berlangsung

secara berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah membawa dampak yang besar terhadap struktur ketatanegaraan dan sistem penyelenggaraan negara yang sangat besar dan mendasar. Perubahan itu di antara lain adalah menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Lembaga Negara lainnya tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mempertegas penerapan sistem presidensial, pengaturan HAM, munculnya beberapa lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, dan lain sebagainya. Terkait dengan perubahan kedudukan MPR setelah adanya Perubahan UUD 1945 Abdurrahman Wahid menjelaskan bahwa berdasarkan rumusan dari ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” yang merupakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelumnya yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari hasil perubahan tersebut dapat dilihat bahwa konsep kedaulatan rakyat dilakukan oleh suatu Lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sekarang melalui ketentuan tersebut telah dikembalikan kepada rakyat untuk dilaksanakan sendiri.

Konsekuensi dari ketentuan baru itu adalah hilangnya Lembaga Tertinggi Negara MPR yang selama ini dipandang sebagai pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini merupakan suatu perubahan yang bersifat fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan begitu maka prinsip supremasi MPR telah berganti dengan prinsip keseimbangan antar lembaga negara (*checks and balances*). Rumusan tersebut juga memang sengaja dibuat sedemikian rupa untuk membuka kemungkinan diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung, agar sesuai dengan kehendak untuk menerapkan sistem pemerintahan presidensial.¹¹

Adanya pergeseran kewenangan membentuk undang-undang itu, maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi “pemisahan kekuasaan” (*seperation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial. Dari pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil perubahan telah menganut teori “pemisahan kekuasaan” (*seperation of power*) untuk menjamin prinsip *checks and balances* demi tercapainya pemerintahan yang demokratis yang merupakan tuntutan dan cita-cita reformasi.

¹¹ Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokus Media, 2007, hal 139

F. Teori Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara.

Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Jimly Asshidiqie adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infra struktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*Political Sovereignty*) dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai

dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga- lembaga negara.¹²

Untuk memahami kedudukan dan hubungan lembaga negara terlebih dahulu harus memahami konteks sejarah dan suasana politik yang terjadi. Kedudukan lembaga negara dapat dilihat dari konteks negara dan konteks masyarakat. Lembaga negara dalam konteks negara dapat diketahui melalui sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku sebagaimana yang dianut dalam UUD 1945. dalam konteks masyarakat dapat dilihat dari kerja Infra Struktur Politik masyarakat yang meliputi partai politik (political party), golongan kepentingan (interest group), golongan penekan (pressure group), alat komunikasi politik (media political communication), dan tokoh politik (political figure) dalam mempengaruhi dan mengarahkan kebijakan- kebijakan penyelenggara negara. Keberadaan lembaga Negara yang beraneka ragam dan memiliki kedudukan dan fungsi masing-masing yang berbeda sesuai dengan tujuan lembaga Negara tersebut di Indonesia dalam pelaksanaannya tentu tidak semudah seperti yang kita bayangkan. Banyak hal yang mungkin dapat terjadi dalam hubungannya antar lembaga Negara, seperti sengketa misalnya.

Sengketa kewenangan lembaga negara adalah sengketa tentang kewenangan yang terjadi antara lembaga negara yang kewenangannya

¹² Jimly Asshidiqie, Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara,(Jakarta: KON Press, 2005), hlm. 13.

tersebut diberikan oleh UUD 1945. Putusan MK Nomor 04/SKLN-III/2006 menyatakan bahwa meskipun suatu lembaga negara tersebut telah ditetapkan oleh UUD 1945, namun apabila kewenangan yang disengketakan tersebut tidak merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, maka sengketa yang demikian tidak termasuk kewenangan MK untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah tersebut antara lain : “Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan legal standing Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*. Penempatan kata ‘sengketa kewenangan’ sebelum kata ‘lembaga negara’ mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 adalah memang ‘sengketa kewenangan’ atau

tentang 'apa yang disengketakan' dan bukan tentang 'siapa yang bersengketa'. Pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 itu berbunyi : '... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar'. Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara, dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga apabila demikian rumusannya, maka konsekuensinya Mahkamah Konstitusi akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal demikian menurut Mahkamah bukanlah maksud dari Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan "... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", Mahkamah Konstitusi akan berwenang untuk memutus sengketa apa pun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara . Bahwa kata 'lembaga negara' terdapat dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, sehingga Mahkamah harus menetapkan lembaga negara mana yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) tersebut. Dalam menetapkan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berlandaskan pada uraian di atas bahwa kewenangan Mahkamah

adalah untuk memutus sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk sesuatu hal yang tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut memperlakukan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 . Bahwa rumusan 'sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar' mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang menjadi objectum litis dari sengketa dan Mahkamah mempunyai wewenang untuk memutus sengketa yang demikian. Ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah tersebut sekaligus membatasi kewenangan Mahkamah, yang artinya apabila ada sengketa kewenangan yang tidak mempunyai objectum litis 'kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar', maka Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa,

mengadili, dan memutus. Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian itulah yang dimaksud oleh UUD 1945. Sengketa kewenangan yang kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang tidaklah menjadi kewenangan Mahkamah.

Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah: DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, Pemda atau Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Untuk kewenangan yang dipersengketakan adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945. Dalam sengketa kewenangan tersebut yang dapat bertindak sebagai pemohon adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dan terhadap kewenangan tersebut pemohon mempunyai kepentingan langsung. Oleh karena itu di dalam permohonannya pemohon wajib menguraikan dengan jelas tentang:

- a. kepentingannya;
- b. kewenangan yang dipersengketakan;
- c. lembaga negara yang menjadi Termohon; Mahkamah Agung meskipun sebagai lembaga negara, dalam sengketa kewenangan tersebut tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon atau termohon.

Namun demikian akan menarik untuk dikaji manakala terjadi perselisihan antara MA dengan lembaga negara yang lain yang objectum litis nya bukan

kewenangan judicial, melainkan kewenangan lain yang diberikan oleh UUD 1945, baik MA sebagai pemohon atau termohon. Dengan adanya pemohon dan termohon jelaslah bahwa perkara ini bersifat contentius. Oleh karena itu setelah mendaftarkan permohonan, MK harus menyampaikan salinan permohonan tersebut kepada termohon. Penyampaian salinan permohonan tersebut berdasarkan ketentuan harus disampaikan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak dicatat dalam BRPK. Putusan Sela dan Putusan Akhir Pemohon sebagai pihak yang berkepentingan terhadap kewenangan yang dilakukan oleh termohon, bisa jadi mempunyai alasan-alasan yang rasional untuk segera dihentikannya pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh pemohon. Karena itu untuk memenuhi maksudnya tersebut pemohon mengajukan putusan sela agar termohon menghentikan terlebih dahulu pelaksanaan kewenangan dimaksud. Terhadap permohonan dimaksud MK dapat menjatuhkan putusan sela yang memerintahkan kepada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan itu sampai ada putusan akhir MK. Sebagaimana putusan dalam pengujian undang-undang, dalam hal MK tidak berwenang atau tidak dipenuhinya syarat-syarat permohonan dan kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dalam Pasal 61 UU MK, maka putusan MK menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Dalam hal telah dipenuhi syarat-syarat dimaksud, maka

permohonan dapat diterima untuk diperiksa dan selanjutnya akan diberikan putusan mengenai pokok perkara. Apabila dalam pemeriksaan ternyata dalil-dalil yang menjadi alasan dalam permohonan tersebut dapat terbukti secara sah dan meyakinkan hakim, maka putusan akan mengabulkan permohonan dan menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. Dalam hal sebaliknya, maka putusan menyatakan permohonan ditolak. Putusan MK yang mengabulkan permohonan dalam sengketa kewenangan wajib dilaksanakan oleh termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan itu diterima. Manakala termohon yang telah dinyatakan tidak berwenang tersebut tetap melaksanakan kewenangan itu maka pelaksanaan kewenangan tersebut oleh termohon batal demi hukum. Bahwa MK hanya memiliki kewenangan untuk memutuskan perkara sengketa antar lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar dan tidak memiliki kewenangan memutus perkara sengketa antar lembaga Negara yang bukan dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar. "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk.

BAB IV

PENDAPAT HUKUM

A. Panitia Khusus Angket KPK tidak sah secara hukum. Hal ini disebabkan karena objek atau alasan dasar pemanggilan yang keliru. Dasar pemanggilan Pasal 79 ayat 3 UU MD3 menyebutkan hak angket itu untuk menyelidiki pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah. Penolakan KPK untuk tidak membuka rekaman hasil pemeriksaan Miryam yang tertuang dalam BAP seperti yang diminta oleh anggota DPR bukan kejahatan atau pelanggaran undang-undang. Permintaan DPR tidak terkait dengan sesuatu hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bahwa kesaksian Miryam sebagai saksi tidak berdampak luas, mengingat kesaksian tersebut hanya berdampak kepada terdakwa. Pemanggilan Miryam oleh Pansus Angket DPR akan mempertanyakan rekaman hasil pemeriksaan Miryam yang tertuang dalam BAP dan klarifikasi terkait surat pernyataan dari Miryam yang menyatakan dirinya tidak pernah mendapat ancaman dari anggota DPR RI tidak terkategori sebagai permasalahan yang strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian persyaratan berupa alasan pemanggilan hak angket sesuai ketentuan pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MD3 tidak terpenuhi. Dan tidak dapat dijadikan dasar oleh DPR untuk melakukan

panggilan kepada Miryam. Selanjutnya tidak ditemukan adanya dokumen yang akan diselidiki (kebijakan/undang-undang) serta alasan penyelidikan dengan material berupa kejahatan dalam pembuatan kebijakan terhadap perundang-undangan. Dalam hal ini “kejahatan”nya harus bersifat Aktus Reus (kejahatan yang dilakukan) dan bukan pada sikap bathin. Dibidang ilmu hukum dikenal istilah *unclear norm* atau norma kabur. Norma semacam ini dapat menimbulkan multitafsir. Kondisi semacam ini berpotensi munculnya perilaku sewenang-wenang. Norma semacam ini terdapat pada kata penting, strategis dan berdampak luas yang diikuti frasa pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam pasal 79 Undang Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3, sehingga makna hukum yang muncul bisa ditafsirkan secara sepihak dan untuk kepentingan tertentu.

- B. Kewenangan DPR melakukan pemanggilan kepada Miryam S Haryani tidak dapat dilakukan karena statusnya masih dalam proses hukum KPK Status Miryam sebagai tersangka KPK dalam kasus korupsi e-KTP diatur oleh Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Berdasarkan Undang-Undang tersebut status Miryam ada dalam proses hukum KPK. Dalam melaksanakan tugasnya, baik ditingkat penyelidikan, penyidikan dan penuntutan KPK tidak dapat diintervensi dan bebas dari pengaruh

kekuasaan lembaga manapun. Hal ini karena asas independensi yang melekat terhadap KPK. Pemanggilan Miryam S Haryani oleh DPR juga tidak dapat dilakukan karena menghambat jalannya proses peradilan yang sedang dijalani Miryam. Proses pemanggilan bertentangan dengan asas peradilan yang harus diselenggarakan secara sederhana, cepat dan biaya ringan.