

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sisten ketatanegaraan Indonesia sejak mengalami kemerdekaan lebih dari enam puluh dua tahun yang lalu, yaitu sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 2007 ini, negara Indonesia telah banyak mengalami berbagai peristiwa penting dalam bidang kenegaraannya. Fenomena-fenomena seperti pergolakan masyarakat di daerah, peralihan pemegang pimpinan kekuasaan pemerintah,¹ hingga pergantian hukum dasar negara menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam sejarah negara ini sejak awal terbentuknya hingga beberapa tahun terakhir.

Perubahan tersebut membawa negara Indonesia berubah sangat signifikan dari awal mulanya negara ini merdeka, salah satu perkembangan menonjol dari sudut pandang ketatanegaraan diawali ketika negara ini mengalami gejolak pasca krisis moneter yang mengakibatkan tersingkirnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pada 1998. Setelah melewati masa transisi yang dipimpin oleh Presiden B.J. Habibie selama sekitar dua tahun, seperti yang di jelaskan oleh Paulo Freire yang menjelaskan apa itu transisi “Saat transisi adalah saat-saat yang secara kultural

¹ Hingga tahun 2007, Indonesia telah mengalami sedikitnya lima kali pergantian presiden sebagai pemimpin pemerintahan. Soekarno, yang menjadi Presiden Republik Indonesia (RI) pertama kali pada 1945, kemudian digantikan oleh Soeharto pada tahun 1967. Yang selanjutnya, selama berturut-turut; Soeharto digantikan B.J. Habibie tahun tahun 1998; B.J. Habibie digantikan Abdurrahman Wahid pada tahun 1999; Abdurrahman Wahid digantikan Megawati Soekarnoputri pada tahun 2001; dan terakhir Megawati Soekarnoputri digantikan Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004.

historis bagi *gelombang pasang*², dijelaskan lebih lanjut oleh Paulo Freire tentang transisi sebagai berikut: “Gelombang pasang tersebut adalah benturan antara *hari kemarin* yang kehilangan relevansi namun mencoba bertahan dan *hari esok* yang hendak mewujudkan, membuat masa transisi menjadi waktu untuk memaklumkan dan waktu untuk memutuskan³, maka dalam masa transisi tersebut tuntutan kebutuhan akan sistem ketatanegaraan yang lebih baik pun mulai berusaha diwujudkan oleh para petinggi di negara ini. Tahun 1999 menjadi tonggak yang menyadarkan bangsa Indonesia bahwa ide penyakralan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) tidaklah relevan dalam kehidupan bernegara. Selama empat tahun, hingga 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang saat itu diketuai oleh M. Amien Rais melakukan empat kali perubahan yang amat mendasar terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.⁴ Perubahan konstitusi tersebut telah mengubah secara mendasar pula mengganti cetak biru (blue print) ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang.

Sejak masa reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa, Indonesia tidak lagi menempatkan institusi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga saat ini semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam ketatanegaraan dengan kondisi checks and balances. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur

² Freire, Paulo, *Pendidikan Yang Membebaskan*, (Jakarta: Media Lintas Batas (Melibas), 2001), hlm. 6.

³ *Ibid*, hlm. 7.

⁴ Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan selama empat tahun berturut-turut pada 1999, 2000, 2001, dan 2002.

dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.⁵ Dengan demikian, Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI).

Dalam kurun waktu yang cukup lama, konsep klasik ketatanegaraan trias politica yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Dalam konsep trias politica ini membagi tiga fungsi kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu mengidealkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara yang berbeda. Setiap organ menjalankan satu fungsi dan satu organ dengan organ lainnya tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak.⁶ Walaupun tidak secara tegas, negara Indonesia pun mengadopsi bentuk trias politica ini. Seiring berkembangnya ide-ide mengenai kenegaraan, konsep trias politica dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersentuhan. Kedudukan ketiga organ tersebut pun sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.⁷

⁵ Jimly Asshiddiqie (b), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. v.

⁶ *Ibid*, hlm. vii.

⁷ Jimly Asshiddiqie (b), *Loc. cit.*

Masyarakat Indonesia yang semakin lama semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi ketatanegaraan yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka, dan responsifitas yang terdapat Indonesia ini adalah bahwa negara Indonesia menganut sistem Welfare state. Oleh karena itu karena Indonesia adalah negara yang menganut paham welfare state maka, perlu sedikit dijelaskan apa yang dimaksud dengan welfare state, Selama ini ada dua standar kesejahteraan yang oleh para pengamat *modern welfare state* (negara kesejahteraan modern) sering dikumandangkan, yaitu *social welfare* dan *economic development*. *Social welfare* lebih mengacu pada penghargaan terhadap hak-hak sosial dan pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, dan peningkatan kualitas hidup lainnya. Sementara *economic development* terkait dengan pertumbuhan, akumulasi modal, dan keuntungan ekonomi (James Midgley, 2003)⁸. Sedangkan menurut pendapat dari DR. Eddy Suharto, secara harafiah, menerjemahkannya secara bebas welfare state adalah “negara kesejahteraan”. Namun, karena sistem ini substansinya menunjuk pada pentingnya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial, maka menurut DR. Eddy Suharto lebih tepat jika welfare state diterjemahkan “kesejahteraan negara”.⁹ *Welfare State* sendiri adalah suatu bentuk negara yang ingin menciptakan kesejahteraan sosial dengan mengoptimalkan kerjasama antara pemerintah dan rakyatnya secara bersama-sama. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi

⁸ A. Bakir Ihsan, "Menimbang Paradigma Kesejahteraan SBY". http://www.Bakir.blogspot.com/2006_04_01_archive.html - 73k. (3 Maret 2008)

⁹ Eddy Suharto, "Macam dan Jenis Welfare State", <http://www.policy.hu/suharto> (3 Maret 2008)

harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹⁰ Dalam konteks Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang.¹¹

Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk pada era reformasi di Indonesia adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK). Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia.¹² Pembentukan komisi ini merupakan amanat dari ketentuan Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, komisi ini pun sah didirikan dan memiliki legitimasi untuk menjalankan tugasnya. KPK dibentuk sebagai respons atas tidak

¹⁰ Jimly Asshiddiqie menyebut kecenderungan ini sebagai bentuk eksperimen kelembagaan (*institutional experimentation*). Lihat Asshiddiqie (b), *Op. Cit.*, hlm. vii-viii.

¹¹ *Ibid*, hlm. viii.

¹² Mahmuddin Muslim, *Jalan Panjang Menuju KPTPK*, (Jakarta: Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia, 2004), hlm. 33.

efektifnya kepolisian dan kejaksaan dalam memberantas korupsi yang semakin merajalela. Adanya KPK diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).¹³ Namun demikian, dalam perjalanannya yang belum menginjak tahun keempat sejak pendiriannya, keberadaan dan kedudukan KPK dalam struktur negara Indonesia mulai dipertanyakan oleh berbagai pihak. Tugas, wewenang, dan kewajiban yang dilegitimasi oleh Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang membuat komisi ini terkesan menyerupai sebuah lembaga yang super.

Sebagai Lembaga kenegaraan yang namanya tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945,¹⁴ KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstrakonstitusional.¹⁵ Sifat yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dikhawatirkan dapat menjadikan lembaga ini berkuasa secara absolut dalam lingkup kerjanya. Selain itu, kewenangan istimewa berupa penyatuan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu organ juga semakin mengukuhkan argumen bahwa eksistensi KPK cenderung menyeleweng dari prinsip

¹³ Firmansyah Arifin, *et al*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005), hlm. 88.

¹⁴ UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan delapan organ negara yang mempunyai kedudukan sama/ sederajat, yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, yaitu MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Lihat Bab II, Bab III, Bab VII, Bab VIIA, Bab VIIIA, dan Bab IX UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁵ Para pemohon pengujian Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, yang terdiri dari Mulyana Wirakusumah, Nazaruddin Sjamsuddin, dkk., dan Capt. Tarcisius Walla, menilai KPK sebagai lembaga ekstrakonstitusional karena telah mengambil alih kewenangan lembaga lain yang diperoleh dari UUD Negara RI Tahun 1945 yang sebetulnya telah terbagi habis dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

hukum yang berlaku, dan tidak menutup kemungkinan, bertentangan dengan konstitusi.¹⁶

Dengan demikian, kedudukan lembaga negara Bantu dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia sangat menarik untuk diperbincangkan ataupun di analisis. Dalam penelitian ini juga akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, tidak hanya ditinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi juga berdasarkan berbagai pendapat para ahli di bidang hukum tata negara, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga negara bantu yang akan dianalisis kedudukannya.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan lembaga negara bantu dalam suatu sistem ketatanegaraan?
2. Untuk melihat bagaimanakah kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara bantu di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (RI)?

¹⁶ *Ibid.*

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan lembaga negara bantu dan bagaimana kedudukannya dalam sistem tata negara RI maupun di beberapa negara lain.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan RI.

D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSIONAL

Suatu Kerangka teori menurut pendapat dari Soerjono Soekanto adalah hal-hal yang berguna untuk: “mempertajam atau mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya, merupakan suatu ikhtiar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya...”, seperti yang dikatakan oleh Soerjono Soekanto, di dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta (1986:121), masih pula menurut pendapat dari Soerjono Soekanto, masih dalam buku yang sama “Suatu Kerangka Konsepsional, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut (1986:132)”.

1. Sistem Pemerintahan

Membahas sistem pemerintahan berarti membicarakan pula mengenai pembagian kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai:

“Segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya, di mana dengan kekuasaannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat”.¹⁷

Berdasarkan rumusan di atas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antar lembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas:

- (1) pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut; dan
- (2) pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antarpemerintah federal dan pemerintah negara bagian.¹⁸

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah timbulnya

¹⁷ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, (Bandung: Transito, 1976), hlm. 58.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet. ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 138

monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.¹⁹ John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislative (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang), serta kekuasaan federatif (kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan, dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri).²⁰ Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal sebagai trias politica. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut di lembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.²¹

Konsep Montesquieu saat ini di anggap tidak lagi relevan mengingat ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin

¹⁹ M. Suradijaya Natasondjana, “*Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik*,” (Skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1992), hlm. 14.

²⁰ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 6.

²¹ Jimly Asshiddiqie (b), *Op. Cit*, hlm. vii.

tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip checks and balances.²²

2. Korupsi

Korupsi merupakan salah satu masalah terbesar yang dihadapi Indonesia dewasa ini, meski upaya pemberantasan korupsi semakin meningkat dalam tiga tahun terakhir harus diakui belum terlihat tanda-tanda yang meyakinkan bahwa masalah korupsi dapat segera diatasi. Indonesia masih tetap merupakan negara yang paling tinggi tingkat korupsinya di seluruh dunia. Usaha pemberantasan korupsi jelas tidak mudah. Kesulitan itu kelihatan semakin rumit, karena korupsi kelihatan benar-benar telah menjadi budaya pada berbagai level masyarakat, menjadi berurat berakar dalam masyarakat. Meski demikian, berbagai upaya tetap mesti dilakukan, sehingga secara bertahap korupsi setidaknya-tidaknya bisa dikurangi, jika tidak bisa dilenyapkan sama sekali. Korupsi adalah persoalan klasik yang telah lama ada. Sejarawan Onghokham menyebutkan bahwa korupsi ada ketika orang mulai melakukan pemisahan antara keuangan pribadi dan keuangan umum. Menurut Onghokham pemisahan keuangan tersebut tidak ada dalam konsep kekuasaan tradisional. Dengan kata lain korupsi mulai dikenal saat sistem politik modern dikenal.²³ Definisi korupsi, yang kini di Indonesia disebut dalam tarikan nafas yang sama sebagai KKN (*korupsi, kolusi, nepotisme*).²⁴ Secara umum, istilah korupsi selama ini mengacu kepada berbagai tindakan gelap dan tidak sah (*illicit or illegal*

²² *Ibid.*

²³ Thamrin, "Definisi Korupsi", <http://thamrin.wordpress.com/2006/07/18/definisi-korupsi> (3 Maret 2008)

²⁴ Azra Azyumardi, "Agama dan pemberantasan Korupsi", *Kompas*, (5 Oktober 2003) : 3

activities) untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok. Tetapi dalam perkembangan lebih akhir, dari beragam pengertian korupsi terdapat penekanan, bahwa korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk keuntungan pribadi.²⁵

Berdasarkan pengertian ini Philip (1997) mengidentifikasi tiga pengertian luas yang paling sering digunakan dalam berbagai pembahasan tentang korupsi²⁶:

1. Pengertian korupsi yang berpusat pada kantor publik (*public office-centered corruption*), yang didefinisikan sebagai tingkah laku dan tindakan seseorang pejabat publik yang menyimpang dari tugas-tugas publik formal untuk mendapatkan keuntungan pribadi, atau atau keuntungan bagi orang-orang tertentu yang berkaitan erat dengannya seperti keluarga, karib kerabat, dan teman. Pengertian ini, seperti terlihat, juga mencakup kolusi dan nepotisme pemberian patronase lebih karena alasan hubungan kekeluargaan (*ascriptive*) daripada merit.
2. Pengertian korupsi yang berpusat pada dampak korupsi terhadap kepentingan umum (*public interest-centered*). Dalam kerangka ini, korupsi dapat dikatakan telah terjadi jika seorang pemegang kekuasaan atau fungsionaris pada kedudukan publik yang melakukan tindakantindakan tertentu dari orang-orang yang akan memberikan imbalan (apakah uang atau mated lain), sehingga dengan demikian merusak kedudukannya dan kepentingan publik.
3. Pengertian korupsi yang berpusat pada pasar (*market-centered*) berdasarkan analisis tentang korupsi yang menggunakan teori pilihan publik dan sosial,

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

dan pendekatan ekonomi di dalam kerangka analisis politik. Dalam kerangka ini, maka korupsi adalah lembaga ekstra-legal yang digunakan individu-individu atau kelompok-kelompok untuk mendapat pengaruh terhadap kebijakan dan tindakan birokrasi. Karena itu, eksistensi korupsi jelas mengindikasikan, hanya individu dan kelompok yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang lebih mungkin melakukan korupsi daripada pihak-pihak lain.

Secara hukum, definisi korupsi telah dijelaskan dalam 13 buah pasal pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan itu, korupsi dirumuskan dalam 30 bentuk, yang dikelompokkan ke dalam kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Namun, dalam survei, pendapat responden terhadap korupsi tentu lebih luas dan beragam berdasarkan kemampuan menginterpretasi informasi yang diterima. Karena itu, sangat mungkin korupsi tidak hanya dimaknai secara konvensional, tapi juga menyangkut kinerja, perilaku, dan etika. Maka terbuka kemungkinan terjadinya ambiguitas, generalisasi, bahkan pembiasaan.²⁷

Konsepsi mengenai korupsi baru timbul setelah adanya pemisahan antara kepentingan keuangan pribadi dari seorang pejabat negara dan keuangan jabatannya. Prinsip ini muncul di Barat setelah adanya Revolusi Perancis dan di negara-negara Anglo-Sakson, seperti Inggris dan Amerika Serikat, timbul pada permulaan abad ke-19. Sejak itu penyalahgunaan wewenang demi kepentingan

²⁷ Mufid A. Basyari, Anggota DPR dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, "*Definisi Korupsi*", <http://www.tempointeraktif.com>. (3 Maret 2009)

pribadi, khususnya dalam soal keuangan, dianggap sebagai tindak korupsi. Demokrasi yang muncul di akhir abad ke-18 di Barat melihat pejabat sebagai orang yang diberi wewenang atau otoritas (kekuasaan), karena dipercaya oleh umum. Penyalahgunaan dari kepercayaan tersebut dilihat sebagai penghianatan terhadap kepercayaan yang diberikan. Konsep demokrasi sendiri mensyaratkan suatu sistem yang dibentuk oleh rakyat, dikelola oleh rakyat dan diperuntukkan bagi rakyat.²⁸ Pengertian korupsi dalam arti modern baru terjadi kalau ada konsepsi dan pengaturan pemisahan keuangan pribadi dan sebagai pejabat sangat penting, sebab seorang raja tradisional tidak dianggap sebagai koruptor jika menggunakan uang negara, karena raja adalah negara itu sendiri.²⁹

3. Sejarah Korupsi Di Indonesia

Langkah pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah negara ini. Bahkan, sejarah mencatat bahwa Indonesia adalah negara pertama di Asia yang mencanangkan suatu peraturan khusus mengenai pemberantasan korupsi. 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/C13/1958 untuk memberantas korupsi yang gejalanya mulai tampak pada tahun tersebut.³⁰ Selanjutnya, seiring pergantian masa pemerintahan, peraturan mengenai pemberantasan korupsi terus diperbaiki dengan pembentukan undang-

²⁸ Thamrin, “*Definisi Korupsi*”, <http://thamrin.wordpress.com/2006/07/18/definisi-korupsi> (3 Maret 2008), *Op. Cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 78.

undang, mulai dari Undang-undang Nomor 24 (Prp) Tahun 1960,³¹ yang paling banyak terjadi adalah di jaman Orde Baru (Orba) dan ini disebabkan oleh lemahnya kinerja Kejaksaan dan Kepolisian.

Mengingat dalam modernisasi, masalah korupsi dibingkai dalam kaitan dengan salah urus, dengan sendirinya pada jaman Orde Baru awalnya juga sudah didirikan suatu lembaga untuk penanganan korupsi, dimulai dengan KAK (Komite anti-Korupsi) dan semua pernik-perniknya, termasuk undang-undang dan imbauan-imbauan.³² Contoh kasus korupsi di jaman orba salah satunya adalah Kasus dugaan korupsi Soeharto menyangkut penggunaan uang negara oleh 7 buah yayasan yang diketuainya, yaitu Yayasan Dana Sejahtera Mandiri, Yayasan Supersemar, Yayasan Dharma Bhakti Sosial (Dharmais), Yayasan Dana Abadi Karya Bhakti (Dakab), Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila, Yayasan Dana Gotong Royong Kemanusiaan, Yayasan Trikora. Pada 1995, Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 1995. Keppres ini menghimbau para pengusaha untuk menyumbang 2 persen dari keuntungannya untuk Yayasan Dana Mandiri. Uang negara 400 miliar mengalir ke Yayasan Dana Mandiri antara tahun 1996 dan 1998. Asalnya dari pos Dana Reboisasi Departemen Kehutanan dan pos bantuan presiden.³³ Jika dirunut, masih banyak masalah KKN di negara ini yang dalam proses hukumnya berhenti di tengah jalan. Berikut adalah kasus-kasus KKN besar yang

³¹ *Ibid.*

³² Subangun, Emmanuel. 2002. "Tiga Tahap Sejarah Korupsi di Indonesia", <http://id.wikipedia.org/wiki> (8 Juli 2002)

³³ Eddy Suharto, "*Kasus Dugaan Korupsi Soeharto*", <http://id.wikipedia.org/wiki> (5 Maret 2009)

menunggu untuk diselesaikan oleh Kepolisian Republik Indonesia, apalagi Kejaksaan, diantaranya adalah :³⁴

A. PERTAMINA

Dugaan korupsi dalam Technical Assistance Contract (TAC) antara Pertamina dengan PT Ustaindo Petro Gas (UPG) tahun 1993 yang meliputi 4 kontrak pengeboran sumur minyak di Pendoko, Prabumulih, Jatibarang, dan Bunyu. Jumlah kerugian negara, adalah US \$ 24.8 juta. Para tersangkanya 2 Mantan Menteri Pertambangan dan Energi Orde Baru, Ginandjar Kartasasmita dan Ida Bagus Sudjana, Mantan Direktur Pertamina Faisal Abda'oe, serta Direktur PT UPG Partono H Upoyo.

B. BAPINDO

Tahun 1993, pembobolan yang terjadi di Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo) dilakukan oleh Eddy Tanzil yang hingga saat ini tidak ketahuan dimana rimbanya, Negara dirugikan sebesar 1.3 Triliun.

C. HPH dan Dana Reboisasi Hasil Audit Ernst & Young

Kasus HPH dan Dana Reboisasi Hasil audit Ernst & Young pada 31 Juli 2000 tentang penggunaan dana reboisasi mengungkapkan ada 51 kasus korupsi dengan kerugian negara Rp 15,025 triliun (versi Masyarakat Transparansi Indonesia). Yang terlibat dalam kasus tersebut, antara lain, Bob Hasan, Prajogo Pangestu, sejumlah pejabat Departemen Kehutanan, dan Tommy Soeharto. Bob Hasan telah divonis enam tahun penjara. Bob dinyatakan bersalah dalam kasus korupsi proyek pemetaan hutan senilai Rp 2,4 triliun. Direktur Utama PT Mapindo Pratama itu juga

³⁴ Fitrio, Pusat Data dan Analisis, Tempo. "*Kasus-kasus Korupsi di Indonesia*". <http://kamushukum.com/en/kasus-kasus-korupsi-di-indonesia> (10 Februari 2009)

diharuskan membayar ganti rugi US\$ 243 juta kepada negara dan denda Rp 15 juta. Kini Bob dikerangkeng di LP Nusakambangan, Jawa Tengah.

4. Lembaga Negara

Berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori politica sebagai teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau supreme court.³⁵ Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah political institution digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen*³⁶ atau *staatsorgaan*³⁷ untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.³⁸

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun

³⁵ H.M. Hidayat Nur Wahid, MA., "*Teori klasik Trias Politica*", <http://www.legalitas.org> (24 Oktober 2008)

³⁶ Firmansyah Arifin *et al*, *Op. Cit*, hlm . 29

³⁷ Jimly Asshiddiqie (b), *Op. Cit*, hlm. 31

³⁸ Firmansyah Arifin *et al*, *Loc. Cit*.

yang bersifat campuran.³⁹ Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha⁴⁰. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).⁴¹

3. Lembaga Negara Bantu

Salah satu konsekuensi dari dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 adalah munculnya beragam penafsiran mengenai istilah “lembaga negara” akibat ke kurang jelasan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam mengatur lembaga negara. Hal ini dapat terlihat dari tiadanya kriteria untuk menentukan apakah suatu lembaga dapat diatur atau tidak dalam konstitusi. Dari berbagai penafsiran yang ada, salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*state main organ*) dan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*). Lembaga negara utama mengacu kepada paham trias politica yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan menggunakan pola pikir ini, yang dapat dikategorikan sebagai

³⁹ Jimly Asshiddiqie (b), *Loc. Cit.*

⁴⁰ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. 5, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1976), hlm. 582

⁴¹ Firmansyah Arifin *et al*, *Op. Cit*, hlm. 30

lembaga negara utama menurut UUD Negara RI Tahun 1945 adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian, lembaga-lembaga lain yang tidak termasuk kategori tersebut merupakan lembaga negara bantu.⁴²

4. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Langkah pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah negara ini. Bahkan, sejarah mencatat bahwa Indonesia adalah negara pertama di Asia yang mencanangkan suatu peraturan khusus mengenai pemberantasan korupsi. 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/C13/1958 untuk memberantas korupsi yang gejalanya mulai tampak pada tahun tersebut.⁴³ Selanjutnya, seiring pergantian masa pemerintahan, peraturan mengenai pemberantasan korupsi terus diperbaiki dengan pembentukan undang-undang, mulai dari Undang-undang Nomor 24 (Prp) Tahun 1960,⁴⁴ Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, hingga yang terakhir Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Peraturan yang terus dikembangkan tidak lantas menjadikan upaya pemberantasan korupsi semakin mudah dilaksanakan. Justru sebaliknya, bentuk kejahatan ini meluas, tidak hanya di kalangan aparat negara, tetapi juga merambah di sektor swasta. Korupsi benar-benar telah mengakar

⁴² *Ibid*, hlm. 36.

⁴³ Andi Hamzah, *Loc. Cit.*

⁴⁴ *Ibid.*

dalam kebiasaan masyarakat. Perbuatan yang dahulu dianggap delik umum pun kini digolongkan sebagai tindak pidana korupsi sehingga menjadikan definisi korupsi meluas. Perbuatan yang dahulu dikategorikan sebagai delik umum dan diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), seperti penyuapan misalnya, kini dimasukkan dalam ruang lingkup delik khusus dan diatur dalam peraturan mengenai tindak pidana korupsi. Bahkan, Pasal 2 ayat (1)⁴⁵ Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa perbuatan yang secara formil tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat dipidana apabila dianggap tidak sesuai dengan kepatutan dalam masyarakat.⁴⁶

Sebagai langkah preventif sekaligus represif dalam memberantas korupsi yang saat ini dianggap *extraordinary crime* atau kejahatan luar biasa, pada tahun 2002 didirikanlah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.⁴⁷

⁴⁵ Sejak 25 Juli 2006, ayat ini telah dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan.

⁴⁶ Nurhasyim Ilyas, “Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Tipikor: Angin Segar bagi Koruptor?”, Jurnal Keadilan (Vol. 4 No. 4 Tahun 2006), hlm. 8-9

⁴⁷ Indonesia (b), *Undang-undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250, ps. 3.

Kebutuhan akan adanya KPK dilatar belakangi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara yang seharusnya mengurus masalah korupsi. Lembaga peradilan yang diharapkan dapat menegakkan hukum justru dinilai ikut menyuburkan perilaku korupsi. Mafia peradilan atau judicial corruption telah menjadi momok baru bagi dunia peradilan tanah air.⁴⁸

E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan, yaitu cara pengumpulan data dengan bersumber pada bahan-bahan pustaka. Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan-bahan pustaka.⁴⁹ Sebagai suatu penelitian hukum, data sekunder yang dipergunakan terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini;⁵⁰
2. Bahan hukum sekunder, yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya;⁵¹ dan

⁴⁸ Muslim, *Loc. Cit.*

⁴⁹ Sri Mamudji *et.al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 28.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 30.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 31.

3. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.⁵²

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian eksplanatoris karena menggambarkan dan menjelaskan⁵³ lebih dalam kedudukan lembaga negara Bantu dalam sistem ketatanegaraan RI, dengan mengambil contoh KPK sebagai obyek analisis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar mengenai perdebatan seputar eksistensi lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan kedudukan KPK. Penelitian ini menggunakan metode analisis data dengan pendekatan kualitatif.

F. KEGUNAAN TEORITIS DAN PRAKTIS

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai kedudukan lembaga negara bantu, khususnya KPK, secara jelas sesuai sistem ketatanegaraan yang dianut negara ini berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi negara. Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan akan menghilangkan atau setidaknya mereduksi perdebatan dan argumen yang cenderung negatif terkait dengan kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu serta hubungan kerja komisi tersebut dengan organ-organ kekuasaan lain di negara ini.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid*, hlm. 4

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab yang terdiri dari beberapa anak bab, yang terdiri dari :

Bab I Pendahuluan

Dalam Bab I ini Adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, kerangka konseptual, metodologi penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab II Fungsi Pemerintah dan Lembaga Negara

Dalam Bab II ini akan membahas tentang sistem pemerintahan yang berlaku secara umum dan jamak digunakan di berbagai negara serta sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

Bab III Lembaga Lembaga Negara Penunjang

Dalam Bab III ini akan membahas dan menguraikan apa yang dimaksud dengan lembaga negara bantu serta bagaimana penerapan lembaga negara bantu tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia maupun di beberapa negara lain.

Bab IV KPK Sebagai Lembaga Negara Bantu Di Indonesia

Dalam Bab IV ini akan membahas dan menguraikan pengaturan KPK berdasarkan undang-undang, hubungan kedudukan antara KPK dengan lembaga-lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, analisis kedudukan KPK sebagai sebuah lembaga negara bantu di Indonesia, serta

perbandingan antara kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan RI dengan kedudukan lembaga serupa di beberapa negara lain.

Bab V Penutup

Dalam Bab V ini akan membahas keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.