

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Oleh sebab itu, penyelenggaraan negara di Indonesia haruslah menjunjung tinggi nilai dari Pancasila dan UUD NRI 1945, dan menjamin semua warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dalam menjalankan urusan ketatanegaraan.

Perspektif negara hukum ini, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaran negara. Dengan demikian sesungguhnya pemimpin dalam penyelenggaran negara adalah hukum itu sendiri, di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pembatasan dan pemisahan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD).¹

Ada tiga fungsi kekuasaan yang secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif atau disebut *trias politica*. Menurut **Montesquieu** dalam bukunya “*L’Esprit ddes Lois*” (1784) atau dalam bahasa Inggrisnya “*The Spirit of The Law,*” kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan, dan kekuasaan yudikatif untuk menghakimi atau mengawasi. Satu organ hanya

¹ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm 2.

boleh menjalankan satu fungsi saja, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing.²

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, konsepsi *trias politica* tidak relevan lagi, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan ketiga kekuasaan tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Menurutnya, kenyataan dewasa ini bahwa hubungan antar lembaga kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengandalkan satu dengan yang lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balance*.³

Moh. Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa kekuasaan negara semakin terdistribusi kepada banyak organ yang ada. Dengan demikian, teori *sapARATION of power* tidak lagi diartikan sebagai pemisahan kekuasaan hanya dalam tiga lembaga kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan negara menurutnya, meluas ke lembaga-lembaga independen (*independent agencies*).⁴

Saat ini perkembangan masyarakat baik secara ekonomi, politik, sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat, serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Bermunculah kemudian lembaga-lembaga negara, sebagai bentuk

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 13.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 5.

⁴ Gunawan A. Tauda, *Op.cit*, hlm 3.

ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).⁵

Perkembangan masyarakat yang sangat dinamis dan tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih sebagai akibat dari pengalaman buruk terhadap rezim pemerintahan yang penuh dengan unsur korupsi, kolusi, dan nepotisme, telah mendorong terbentuknya lembaga-lembaga independen di Indonesia. Salah satu dari lembaga-lembaga tersebut adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pembentukan KPK adalah bukti bahwa pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi.⁶

KPK dibentuk berdasarkan amanat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Untuk memperkuat eksistensi dan legitimasi dalam menjalankan tugasnya, komisi ini diatur dalam undang-undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keberadaan KPK yang dianggap sebagai komisi negara independen masih banyak diperdebatkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena masih dianggap kabur keberadaannya, dengan demikian apakah KPK yang kedudukannya lebih rendah dari lembaga negara lainnya.⁷

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan.Op.cit*, hlm 6.

⁶ <http://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-kpk>, Diakses Pada Tanggal 27 Desember 2017, pukul 14.00 WIB.

⁷ Ibid.

Pembahasan masalah eksistensi KPK dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara. Strategis atau tidaknya sebuah komisi, akan sangat ditentukan oleh kuat atau lemahnya kedudukan komisi tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara lain. Oleh karena itu, pengkajian diperlukan untuk melihat apakah komisi-komisi ini berkedudukan setara yang satu sama dengan yang lain, dan juga penting untuk mengkaji apakah KPK ini berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lain seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan lain-lain, atau merupakan subordinasi dari lembaga-lembaga tersebut.⁸

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang di nilai belum cukup kuat untuk menentukan posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan yang berdasarkan UUD NRI 1945. Bahkan pembentukan KPK belum didasarkan konsepsi yang utuh dalam sistem ketatanegaraan, terlihat dari masih sering diperbincangkan kedudukannya dan apabila terjadi tumpang tindih dan sengketa dengan lembaga lainnya penyelesaian juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), mengingat KPK hanya bersifat lembaga negara bantu serta diberikan kewenangan oleh undang-undang bukan UUD NRI 1945.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas sebelumnya maka komisi negara independen saat ini mempunyai peran yang diperlukan terhadap perkembangan masyarakat dan juga pembentukan institusi demokratis terhadap

⁸ Gunawan A. Tauda, *Op.cit*, hlm 9.

sistem ketatanegaraan negara Indonesia. Maka dari itu penulis berkeinginan untuk melakukan studi dan penelitian dengan judul “**Implementasi Tugas Dan Fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai *Independent Agencies* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang diuraikan di atas maka permasalahan yang akan diteliti dan dibahas dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah implementasi tugas dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *independent agencies* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
- b. Apa penghambat implementasi tugas dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *independent agencies* ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka penulisan ini bertujuan untuk :

- a. Untuk mengetahui implementasi tugas dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *independent agencies* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- b. Untuk mengetahui penghambat implementasi tugas dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai *independent agencies*.

Dengan dilakukannya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pembaca baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai konsep komisi negara independen (*independent agencies*) dan kedudukan serta tugas, kewenangan, dan fungsi dari KPK dalam implementasinya, secara jelas sesuai sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia, sehingga bisa diketahui apakah sudah tepat pengimplementasian kedudukan komisi negara independen terhadap KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, dan dapat bermanfaat dalam mengadakan penelitian yang sejenis berikutnya atau bisa sebagai pedoman peneliti yang lain.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan akan menghilangkan atau setidaknya mereduksi perdebatan dan argumentasi yang ada di masyarakat terkait dengan pengimplementasian tugas, fungsi dan kedudukan KPK sebagai *independent agencies* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
- b. Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan jawaban terkait permasalahan mengenai implementasi tugas dan fungsi kedudukan KPK sebagai *independent agencies* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;

- c. Untuk memberikan masukan kepada pemerintah dan DPR maupun pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan objek yang diteliti;
- d. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pengetahuan dan wacana bagi penulis serta sebagai syarat untuk memenuhi tugas akhir dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas Bangka Belitung.

D. Kerangka Teori

Adapun teori-teori yang berkaitan dan akan digunakan sebagai acuan atau landasan dalam menjawab permasalahan yang telah dideskripsikan pada latar belakang di atas yaitu sebagai berikut:

a. Teori *Delegation Doctrine*

Pada akhir abad kesepuluh, di negara-negara demokrasi yang telah mapan seperti Amerika Serikat, berkembang beragam lembaga baru, teori yang menjadi landasannya *delegation doctrine* (doktrin pendelegasian kekuasaan) yang dikembangkan oleh **Funk and Seamon**. Di samping sebagai dasar dari konstitusional bagi pemisahan kekuasaan untuk komisi negara independen, *delegation doctrine* merupakan landasan teoritis bagi eksistensi komisi negara independen di Amerika Serikat. Guna untuk mendelegasikan kewenangan-kewenangan kepada komisi yang biasa terbatas pada urusan-urusan yang diberikan untuk menjalankan fungsinya,

mendelegasikan kewenangan-kewenangan kepada komisi yang biasanya terbatas pada urusan-urusan yang diberikan.⁹

b. Teori *Independent Agencies*

Moh. Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa kekuasaan negara semakin terdistribusi kepada banyak organ yang ada. Kekuasaan negara menurutnya meluas ke lembaga-lembaga independen (*independent agencies*).¹⁰ Konsep *trias politica* sudah tidak lagi memadai untuk memahami berbagai model pengorganisaan suatu negara dalam melayani atau menyediakan akan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

c. Teori *The New Separation Of Power*

Teori *The New Separation Of Power* (pemisahan kekuasaan baru) **Bruce Arkerman** menyatakan pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang: Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung dan Lembaga Independent seperti *Federal Reserve Board*. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Lembaga yang memiliki ciri dan sifat khusus menitikberatkan pada nomenklatur *independent agencies* yang mengacu pada Teori *The New Separation Of Power*.¹¹ Berpatokan pada pendapat tersebut **Fajrul Falaakh** berpendapat bahwa Amerika Serikat tidak menganut *trias politica* ala **Montesquieu**. Berdasarkan teori yang dikemukakan diatas maka dikaji

⁹ Gunawan A. Tauda, *Op.cit*, hlm 10.

¹⁰ *Ibid*, hlm 3.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *Op.cit*, hlm 8.

tentang konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen khususnya komisi pemberantasan korupsi.

E. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau disebut juga penelitian doktrinal. Pada penelitian jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹²

b. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam skripsi ini adalah pendekatan perundang-undang dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³

Pendekatan konseptual timbul dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan menggunakan pendekatan ini penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi, serta sebagai patokan dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁴

¹² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 86.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm 93.

¹⁴ Ibid, hlm 95.

c. Sumber Data

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis data yang dibutuhkan, yaitu data sekunder yang dapat diperoleh dari penelitian kepustakaan dari bahan-bahan pustaka sedangkan data tersier yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu untuk memperoleh bahan-bahan yang digunakan untuk mengumpulkan data-data yang ada di kepustakaan atau data sekunder dan data primer serta tersier dalam bidang huku antara lain :

- 1). Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan.
- 2). Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberi kejelasan pada bahan baku primer, bahan hukum sekunder seperti, buku atau literatur, buku elektronik atau *e-book*, jurnal, makalah, artikel dari *website* yang dapat dipercaya dari internet, dan hasil karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini.
- 3). Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberi petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus bahasa Inggris, ensiklopedia, dan kamus hukum elektronik.

d. Teknis Pengumpulan Data

Dalam melakukan pengumpulan data, alat yang dipergunakan untuk melakukan penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan (*library*

research), yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, dan mengutip dari literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

e. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dengan cara deskriptif analisis kualitatif, yaitu analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data. Selanjutnya hasil pengumpulan data tersebut dianalisis dan disusun secara sistematis.