

TESIS

**PENGATURAN INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**

***INDEPENDENCE REGULATION OF THE CORRUPTION ERADICATION
COMMISSION AS AN INDEPENDENT STATE INSTITUTION***



Oleh:

RIKMAN RIVALDI

B012182016

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**“PENGATURAN INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN”**

***INDEPENDENCE REGULATION OF THE CORRUPTION ERADICATION
COMMISSION AS AN INDEPENDENT STATE INSTITUTION***

Disusun dan diajukan oleh:

Rikman Rivaldi

B012182016

TESIS

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi
Magister Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

TESIS

**PENGATURAN INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA
INDEPENDEN**

Disusun dan diajukan oleh

RIKMAN RIVALDI

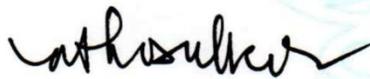
Nomor Pokok B012182016

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 24 Mei 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, SH., MH.
NIP. 19680711 200312 1 004



Dr. Romi Libravanto, SH., MH.
NIP. 19781017 200501 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Fanda Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Rikman Rivaldi

NIM : B012182016

Program Studi : Magister Ilmu Hukum / Tata Negara

Menyatakan bahwa dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGATURAN INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Juni 2022

Yang membuat pernyataan,



RIKMAN RIVALDI

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, Wa Syukrulillah, Wala Haula Wala Quwwata IllaBillah.

Segala puji bagi Allah SWT, tuhan semesta alam yang senantiasa memberikan hidayah, rahmat, dan karunia-Nya kepada seluruh umat manusia. Semoga Allah SWT Tuhan Yang Maha Kuasa melindungi kita dalam menjalankan segala tugas pengabdian kepada masyarakat bangsa dan negara demi mencapai tujuan dan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sholawat yang disertai salam tidak lupa kita kirimkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW beserta para sahabat-sahabatnya, yang telah membawa kita dari alam kebodohan ke alam yang serba pengetahuan seperti sekarang ini. Sehingga penulis senantiasa diberikan kesabaran, kemudahan, dan keikhlasan dalam menyelesaikan Tesis yang berjudul: **“Pengaturan Independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Lembaga Negara Independen”**.

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima

kasih yang sangat dalam kepada beberapa sosok yang telah menemani dan mendampingi usaha penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan Tesis ini dengan tepat pada waktunya. Terutama kepada kedua orang tua penulis yang sangat penulis cintai dan sayangi dengan sepenuh hati, semua ini saya persembahkan dengan setinggi-tingginya kepada Ayahanda Drs. H. La Rija M.Pd.I dan Ibunda Dra. Kamaria yang telah mengandung, melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan sangat penuh kasih sayang dan kesabarannya serta usahanya tanpa pamrih yang telah benar-benar memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Kepada saudaraku yang tercinta Isti Arianti S.Ak dan Iqna Azakia yang memberi dukungan dan motivasi agar proses penyelesaian penulis berjalan dengan baik.

Tidak lupa pula seluruh keluarga, rekan dan para sahabat penulis yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2022.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H selaku pembimbing utama dan Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim

penguji ujian Tesis penulis yaitu Prof. Dr. Hamza Halim, S.H., M.H.,M.A.P., Prof. Dr. Andi Pangeran Moenta, S.H., M.H.,DFM dan Dr. Anshori Ilyas. S.H., M.H.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Dr. Hasrul, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membagi pengetahuannya dengan ikhlas kepada penulis selama duduk di bangku kuliah;
5. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di

Universitas Hasanuddin;

6. Seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat penulis menggali dan mendapatkan ilmu pengetahuan hingga saat ini;
7. Seluruh teman-teman seperjuangan mahasiswa sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh kerjasama dan kebersamaan selama masa studi di Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terima kasih atas keakraban dan kekeluargaannya;
8. Terakhir, penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini.

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini, memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini dan penulisan-penulisan karya selanjutnya. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas dalam Tesis tersebut. Semoga kebaikan senantiasa menyertai kita semua.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar,

2022

ABSTRAK

Rikman Rivaldi (B012182016) Pengaturan Independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Lembaga Negara Independen. Dibimbing oleh Zulkifli Aspan dan Romi Librayanto.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis Karakteristik Independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen setelah Perubahan kedua UU KPK menjadi UU No 19 tahun 2019.

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), Pendekatan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Bahan Hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan, putusan hakim, risalah pembuatan undang-undang serta bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku yang relevan, jurnal-jurnal, literatur-literatur, dokumen, dan arsip melalui penelitian kepustakaan. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Independensi Fungsional Perubahan kedua UU KPK menjadi UU No 19 tahun 2019 dari aspek *Goal Independence* dan *intrument Independence* telah independen maka Independensi Fungsional KPK terpenuhi sedangkan Independensi Administratif dari aspek *Financial Independence* independen namun *Personel Independence* KPK tidak independen maka Independensi Administrasi KPK tidak terpenuhi.

Kata Kunci : Independensi, Lembaga Negara, Perubahan UU KPK

ABSTRACT

Rikman Rivaldi (B012182016) Setting the Independence of the Corruption Eradication Commission as an Independent State Institution. Supervised by Zulkifli Aspan and Romi Librayanto

This study aims to describe and analyze the Independent Characteristics of the Corruption Eradication Commission as an Independent State Institution.

The type of research used by the author is a normative legal research type with a statute approach and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary legal materials, namely statutory regulations, judges' decisions, minutes of making laws and secondary legal materials obtained from relevant books, journals, literatures, documents, and archives through research. literature. The entire legal material is then analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study indicate that the functional independence of the second amendment of the KPK Law to Law No. 19 of 2019 from the aspect of Goal Independence and instrument Independence has been independent, so that the Functional Independence of the KPK is fulfilled, while Administrative Independence from the aspect of Financial Independence is independent but the Personnel Independence of the KPK is not independent, so that the Administrative Independence of the KPK is not fulfilled.

Keywords: Independence, KPK, Constitutional Court Decision

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMAH KASIH	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Lembaga Negara	17
B. Lembaga Negara dalam UUD NKRI 1945	21
C. Perkembangan Lembaga Negara	25
D. Klasifikasi Lembaga Negara	27
E. Lembaga Non Struktural	32
F. Gambaran Umum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	37
G. Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi.....	40

H. Teori Hukum	46
1. Teori Pembagian Kekuasaan (Trias Politika)	46
2. Teori Cheks and Balances	50
3. Teori Kewenangan	54
4. Teori Independensi Lembaga Negara Independen	57
a. Independensi Fungsional (<i>Functional independence</i>)	66
1) Independensi Tujuan (<i>Goal independence</i>)	67
2) Independensi Instrumen (<i>Intrumen Independence</i>)	68
b. Independensi administratif (<i>Administratife Independence</i>)...	69
1) Independensi Keuangan (<i>Financial Independence</i>)	70
2) Independensi Personalia (<i>Personel Independence</i>)	71
I. Kerangka Pikir	74
J. Defenisi Operasional	75
BAB III METODE PENELITIAN.....	76
A. Tipe Penelitian.....	77
B. Pendekatan Penelitian.....	79
C. Sumber Data dan Bahan Hukum.....	80
D. Metode Pengumpulan Data.....	81
E. Analisi Bahan Hukum	82
BAB VI HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	84
A. Independensi Fungsional KPK	84
1. Independensi Tujuan (<i>Goal independence</i>)	84

2. Independensi Instrumen (<i>Intrumen Independence</i>).....	101
B. Independensi Administratif KPK.....	111
1. Independensi Keuangan (<i>Financial Independence</i>)	111
2. Independensi Personalia (<i>Personel Independence</i>).....	123
BAB V PENUTUP.....	136
A. Kesimpulan.....	136
B. Saran.....	137
DAFTAR PUSTAKA.....	138

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada prinsipnya, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika¹.

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: *Pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (dalam peristilahan baru sering disebut (*rule making function*)); *kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (*rule application function*); *ketiga* kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin².

Menurut lee Cameron McDonal bahwa ketiga fungsi kekuasaan yaitu legislative, eksekutif atau pemerintah dan judiciary. Jika ketiga fungsi kekuasaan tersebut terhimpun dalam satu tangan atau satu badan

¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 152.

² *Ibid*, hlm. 281-282

niscaya Kebebasan akan berakhir.oleh karenanya yang di idealkan oleh Baron De Montesquieu (1689-1785) adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam 3 organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*) dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang muktlak. Jika tidak demikian maka kebebasan akan terancam.³

Dilain sisi Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya bisa dilihat pada struktur lembaga negara yang ada. Apabila sebelum perubahan, mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka setelah perubahan, peristilahan tersebut sirna. Selain itu, kelembagaan negara juga mengalami penambahan beberapa lembaga, yang semula belum dikenal keberadaannya, namun setelah perubahan UUD 1945, lembaga-lembaga tersebut muncul. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, kecendrungan pembentukan lembaga baru tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga 1 jumlahnya banyak sekali.⁴

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, 2016, hal. 31

⁴ Ahmad basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary state's organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. <https://ejournal.undip.ac.id>. VOL 43 No. 2014. Hal 1

Perkembangan Masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial, politik, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsive terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Bermunculanlah kemudian lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimen kelembagaan (*Institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), Komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).⁵

Zainal Arifin Mochtar yang menyatakan bahwa ada beberapa argumentasi yang dapat ditemukan sebagai pencetus pembentukan lembaga negara independen tersebut yaitu:⁶

- i. Reformasi pendekatan *neo-liberal*, yaitu: Kehadiran komisi negara independen dalam konteks ini hadir sebagai bagian dari dorongan kuat *good governance*, yang mengkritik negara dari perilaku koruptif, sehingga menarik keluar kuasa negara ke publik melalui pendirian komisi independen. Artinya, faktor peranan program reformatif ala *neo-liberal* paling tidak ikut memaknai proses hadirnya lembaga-lembaga negara independen. Bukan dalam konteks positif-negatif atas peranan itu, tetapi setidaknya menggambarkan betapa konsep dorongan menuju *good governance* menjadi salah satu pola mengurangi peran negara dengan kehadiran komisi negara independen itu sendiri;

⁵Ibid, hal. v

⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen (dinamika perkembangan dan urgensi Penataan Kembali Pasca Amendemen Konstitusi)*, Raja Grafindo Persada, 2017, hal. 114-132

- ii. kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu, yaitu kewajiban transisional ini tentunya bisa dimaknai dalam kerangka kondisi transisi yang membutuhkan hal-hal khusus yang bisa menunjang kebutuhan transisi;
- iii. kebutuhan percepatan demokrasi, yaitu transformasi demokrasi yang lebih partisipatif, telah membawa dorongan bagi kehadiran lembaga negara independen, baik dalam kaitan pelaksana tugas tertentu yang dulunya dimiliki oleh negara dan/atau tugas tertentu dalam melakukan pengawasan terhadap negara;
- iv. bagian pencitraan kekuasaan, yaitu Negara membuat lembaga negara baru seakan-akan dalam paradigma menjamin kekuasaan negara tetap bisa berjalan melalui kemauan rezim untuk melakukan perbaikan. Padahal, perbaikan yang dilakukan dibaluri dengan agenda tertentu, yang biasanya ditujukan dengan hal yang ingin dicapai;
- v. mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara, yaitu Negara ingin lembaga-lembaga negara independen mengurangi persengketaan langsung antara negara dan warga negara, dimana warga negara akan berhadapan dengan lembaga negara terlebih dahulu di dalam mekanismenya;
- vi. adanya kekecewaan terhadap lembaga lama, yaitu Faktor ini akibat dari tingginya tingkat kekecewaan terhadap lembaga negara lama yang telah ada sebelumnya. Artinya salah satu tampak adalah berbagai kemucakan terhadap lembaga lama, yang bekerja tetapi gagal memberikan hasil yang diharapkan. Belum lagi, kondisi lembaga lama yang dianggap penuh dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme; dan
- vii. ketergesa-gesaan dalam legislasi, yaitu Untuk melakukan spesifikasi pengurusan hal tertentu dalam rangka capaian kinerja tertentu. Berbeda dengan lembaga negara klasik (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) yang mengurus semua hal, dalam kaitan

dengan wilayah masing-masing cabang, maka komisi negara independen erat kaitannya dengan satu hal tertentu. Meski kemudian bermodel campuran, yang berarti juga mengerjakan hal-hal yang menjadi ciri kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sehingga diperlukan konsep independensi kelembagaan yang ideal sesuai

Menurut Ahmad Basarah kemunculan lembaga-lembaga baru yang bersifat mandiri dan independen karena adanya perkembangan global kelembagaan negara yang sangat pesat. hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain:⁷

- a) Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat;
- b) Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada;
- c) Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang; dan
- d) Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara

⁷ Ahmad basarah, Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary state's organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. <https://ejournal.undip.ac.id>. VOL 43 No. 2014. hal 1

melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*).

Lembaga-lembaga baru tersebut bisa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga-lembaga negara bersifat penunjang. Diantara lembaga-lembaga tersebut kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *Self regulatory agencies*, independen *supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-fungsion*) antara fungsi regulatif, administrative, dan fungsi penghukuman yang biasa dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut. Bahkan ada lembaga-lembaga yang disebut sebagai *quasi non-governmental organization*.⁸

Lembaga-lembaga negara kemudian bermunculan, salah satu lembaga negara yang muncul adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk meningkatkan daya dan hasil guna terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam rangka menciptakan iklim pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah melalui kebijakannya mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat dengan UU No. 20 Tahun 2001) bertujuan untuk mencegah praktek-praktek penyalahgunaan wewenang yang bisa dilakukan seseorang yang menduduki jabatan tertentu dalam

⁸ *Ibid.* hal vi

pemerintahan dan merupakan pintu masuk terjadinya tindak pidana korupsi serta untuk menciptakan iklim pemerintahan yang baik.⁹

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga yang didirikan dengan sifat dan ciri Lembaga Negara independen. Maka UU KPK menegaskan tugas dan wewenang KPK berdasarkan lima asas yaitu, kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas kepentingan umum dan proporsionalitas. Adanya lima asas itu menimbulkan keistimewaan lembaga KPK yaitu terletak pada sifat independensinya sebagai suatu lembaga negara. Independensi ini dikatakan dengan sangat jelas¹⁰ dalam Pasal 3 Korupsi Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.¹¹

Komisi Pemberantasan Korupsi perjalanannya mengalami banyak perubahan, baik secara sustansi peraturannya maupun secara struktur kelembagaannya, secara substansi Independensi KPK dalam menjalankan tugas dan fungsi penegakan hukum dalam perubahan UU KPK ketentuan Pasal 47 diubah sehingga berbunyi ayat (1) Dalam proses penyidikan,

⁹ Herman, Upaya Penal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi, *Halu Oleo Law Review*. 2, no 1 (2018): 308-309

¹⁰ Kartika s. wahyuningrum, Hari S. Disemadi, Nyoman S. Putra Jaya, "Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?", *jurnal Refelksi Hukum*, 4, No .2 (Juni 2020): 204.

¹¹ Pasal 3 UU No 19 tahun 2019 perubahan kedua UU No 30 tahun 2002

penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas¹².

Perubahan UU KPK pula menambahkan pasal diantara pasal 69 dan 70 disisipkan Pasal 69B yang berbunyi ayat (1) pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, penyelidik atau penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi yang belum berstatus sebagai pegawai aparatur sipil negara dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku dapat diangkat sebagai pegawai aparatur sipil negara sepanjang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Pengangkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku bagi penyelidik atau penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi yang telah mengikuti dan lulus pendidikan di bidang penyelidikan dan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³ Pasal tersebut menjadi dasar alih status pegawai KPK menjadi ASN yang berakibat pada pemberhentian sebagian pegawai KPK.

Perubahan undang-undang KPK dinilai menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap KPK. Survei Indikator Politik terkini, tingkat kepercayaan publik terhadap KPK hanya 65 persen. Kepercayaan publik terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menurun, sehingga menempatkannya di bawah TNI, Presiden, Polri. Sementara itu, responden yang menyatakan tidak percaya yaitu 26 persen. Biasanya KPK kalau tidak nomor dua, satu. Mungkin hanya kalah dengan TNI. Tapi

¹² Pasal 47 Ayat (1) UU No 19 tahun 2019 perubahan kedua UU No 30 tahun 2002

¹³ Pasal 68 B UU No 19 tahun 2019 perubahan kedua UU No 30 tahun 2002

sekarang merosot ke peringkat empat dilihat dari tingkat kepercayaan publik terhadap KPK.¹⁴

Sejumlah lembaga survey mencatat tingkat kepercayaan mencatat tingkat kepercayaan publik terhadap KPK menurun drastis berdasarkan hasil survei awal tahun 2020. Lembaga Survei Indo Barometer menyebutkan tingkat kepercayaan publik terhadap KPK berada di nomor 4 (empat), kalah dari TNI dan Polri. "Padahal pada tahun 2016-2018, berdasarkan survei nasional yang dilakukan tiga lembaga berbeda, yakni Polling Centre, CSIS dan Lembaga Survei Indonesia (LSI), tingkat kepercayaan publik terhadap KPK berada di peringkat pertama, bahkan mengalahkan kepercayaan publik terhadap Presiden.¹⁵ Menurut Indikator, tingkat kepercayaan publik terhadap KPK pada bulan Juli 2020 berada di angka 74,7 persen. Angka tersebut menempatkan KPK di bawah TNI (88 persen), Presiden (79,1 persen), dan Polri (75,3 persen) dalam hal kepercayaan publik.¹⁶

Transparency International, sebuah organisasi nonPemerintah tingkat global mengeluarkan sebuah hasil survei tentang korupsi. Hasil survei yang dirilis setiap tahunnya dikenal sebagai Indeks Persepsi Korupsi (biasa disebut sebagai Corruption Perception Index, selanjutnya disebut sebagai CPI). Skor CPI adalah sebuah gambaran tentang situasi

¹⁴<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/26/15293881/survei-indikator-tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-kpk-merosot-di-bawah>. Diakses 14 mei 2021

¹⁵<https://nasional.kompas.com/read/2020/02/25/11090281/kepercayaan-publik-terhadap-kpk-turun-icw-dampak-seleksi-pimpinan-dan-uu-kpk?page=all> diakses pada tanggal 12/11/2020. Diakses 14 mei 2021

¹⁶<https://republika.co.id/berita/qdvgk6354/icw-ungkap-penyebab-tingkat-kepercayaan-terhadap-kpk-turun> 12/11/2020. Diakses 14 mei 2021

dan kondisi korupsi pada level negara atau teritori (Transparency International, 2021).¹⁷Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia secara konsisten terus mengalami peningkatan sejak tahun 2001. Skor Indonesia pernah turun 1 poin, dari skor 24 pada tahun 2006 menjadi 23 pada tahun 2007. Selibuhnya, skor Indonesia mengalami peningkatan. Tetapi sejak revisi UU KPK pada tahun 2019, skor Indonesia turun signifikan, dari 40 pada tahun 2019 menjadi 37 pada tahun 2020. Pada tahun 2019 Indonesia berada di peringkat 85, dan penurunan skor diikuti dengan merosotnya peringkat pada posisi 102 dari total 180 negara yang diukur.¹⁸

Maka Perubahan UU/30/2002 menjadi UU 19/2019 dinilai telah mengancam independensi KPK sehingga merosotnya kepercayaan publik terhadap KPK. maka setidaknya sudah ada 2 putusan MK terkait pengujian UU 19/2019 terhadap UUD 1945 NRI yang mengoreksi substansi UU 19/2019, putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 dan No: 34/PUU-XIX/2021.

Berdasarkan penjelasan di atas jelas bahwa independensi adalah keistimewaan yang di miliki KPK. Perubahan UU KPK menambah substansi yang dinilai mengganggu independensi KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan menjadi dasar pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN. Perubahan itu pula mengakibatkan turunnya kepercayaan publik terhadap KPK begitupun Indeks Persepsi Korupsi KPK mengalami

¹⁷ Integritas artikel:,Jurnal Antikorupsi “Memaknai Turunya Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2020,”jurnal.KPK.co.id, no.1 (Juni 2021): 162.

¹⁸<https://ti.or.id/pelemahan-kpk-dan-pemecatan-pegawai-kpk-melemahkan-reputasi-indonesia-di-mata-dunia/>

penurunan pasca revisi UU KPK. maka tulisan ini akan menganalisis dan mendeskripsikan sejauh mana pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Karakteristik Independensi KPK dalam perubahan undang-undang KPK.

Teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan di atas selanjutnya jimly Asshiddiqie membagi Independensi menjadi Independensi Fungsional (*Fungsional Independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *Goal Independence*, yaitu bebas dalam menentukan tujuan atau kebijakan pokok (2) *instrument independence*, yaitu bebas menjalankan instrument dalam tugas dan fungsinya lembaga itu sendiri secara mandiri. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua independensi sebelumnya yaitu berupa (1) independensi keuangan (*Financial Independen*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan (2) independensi personalia (*Personel Independen*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri¹⁹. Konsep tersebut akan didukung dengan konsep independensi yang dikemukakan oleh para ahli lainnya sehingga dapat dijadikan suatu perspektif guna mengetahui independensi KPK yang ada di Indonesia, dan merumuskan gagasan pengaturan independensi KPK yang lebih ideal.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), 879

Berkenaan dengan Latar belakang di atas, maka peneliti mengangkat judul dalam penelitian ini adalah ***“PENGATURAN INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN”***

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Independensi Fungsional Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?
2. Bagaimana Independensi Administratif Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai Lembaga Negara Independen?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan tesis ini yaitu:

1. Untuk mengkaji, mendeskripsikan dan menganalisis karakteristik Independensi Fungsional Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara independen.
2. Untuk mengkaji, mendeskripsikan dan menganalisis karakteristik Independensi Administratif Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara independen.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya penulisan tesis ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik Independensi kelembagaan dalam

pengembangan teori, konsep, asas hukum khususnya bidang hukum tata negara.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu untuk menambah pengetahuan mengenai penerapan teori, konsep, dan asas hukum Independensi Kelembagaan serta merumuskan dan menawarkan model Independensi Kelembagaan yang Ideal.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengamatan yang berkaitan tentang keaslian judul serta substansi penelitian, serta untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis perlu untuk mencantumkan beberapa penelitian sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut:

1. Sariman Damanik, Fakultas Sayriah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Kasim, Pekanbaru-Riau, 2020. *Skripsi*: "Kedudukan Dan Kewenangan KPK Dalam Struktur Ketatanegaran Republik Indonesia (Studi Komparasi antara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 revisi kedua dan Undang-undang Nomor 30 tahun 2002) Fokus penelitian: (1) Kedudukan dan Kewenangan KPK dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia pada UU No 30 tahun 2002 dengan UU No 19 tahun 2019 (2) Implikasi Hukum Perubahan

Undsang-undang No 30 tahun 2002 menjadi Undang-Undang No 19 tahun 2019 teradap kedudukan dan kewenangan KPK.

Adapun perbedaan dari objek penelitiannya dimana Sariman Damanik melakukan penelitian tentang Kedudukan Dan Kewenangan KPK dalam struktur keteteneagaan Indonesia dilihat dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 sedangkan, dalam tulisan ini penulis berfokus pada penelitian tentang Perwujudan Independensi KPK dalam UU Nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang tindak pidana korupsi.

2. Dzawiah Kafa Nilla, Fakultas Sayriah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2020 Skripsi: "Analisis Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi Perspektif Masalah Mursalah.

Fokus Penelitian: (1) Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi. (2) Analisis Masalah Mursalah terhadap Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Perbedaannya terdapat pada fokus penelitian yang dimana Dzawiah Kafa Nilla membahas Konsep Masalah Mursalah terhadap proses

perumusan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi sedangkan, dalam penelitian ini mengkaji tentang Bentuk Independensi KPK dalam UU Nomor 19 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang tindak pidana korupsi.

3. Esmi Warassih Pudjirahayu, Faisal, Ndaru Satrio. Jurnal, 2020. "Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Penghentian Penyidikan dan Penuntutan Perspektif Independensi".

Fokus penelitian: Wewenang penghentian penyidikan dan penuntutan KPK dalam Pasal 40 UU No. 19 Tahun 2019 perubahan UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK mencerminkan Asas Independensi, dan Melihat Implementasi wewenang penghentian penyidikan dan penuntutan KPK yang sesuai dengan Asas independensi.

Mengenai perbedaan terdapat pada fokus penelitian yaitu, Wewenang penghentian penyidikan dan penuntutan KPK dalam Pasal 40 UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK mencerminkan asas independensi, dan melihat implementasi wewenang penghentian penyidikan dan penuntutan KPK yang sesuai dengan asas independensi. sedangkan penelitian ini mengkaji tentang Bentuk Independensi KPK secara Personal, Fungsional, dan Institusional dalam UU Nomor 19 tahun

2019 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 30 tahun
2002 tentang tindak pidana korupsi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²⁰

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.²¹

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia,²² kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.

²⁰ Jimly Asshidiqie, 2016, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 27

²¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dalam Jimly Asshidiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

²² Marjanne Termorshuizen, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Djambatan, Jakarta, hlm. 390

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata 'organ' diartikan sebagai berikut"

"Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."²³

Definisi lembaga negara yang dalam kata lain disebut organ negara atau badan negara merupakan suatu peristilahan yang diberikan pada tiap-tiap organ yang mengemban fungsi dalam suatu sistem penyelenggaraan negara, yang bertujuan mencapai suatu tujuan bersama yang telah ditetapkan.²⁴ Dalam arti lain, Lembaga negara sendiri adalah lembaga pemerintahan atau "civilated organization" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara yang tujuannya untuk membangun negara itu sendiri.²⁵

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ. Siapa saja yang menjalankan

²³ Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 76

²⁴ Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN dan MKRI, 2005. Hal 15.

²⁵ Mustafa Lutfi dan Iwan Satriawan, *Meneropong Komisi Informasi Publik*, Malang, Universitas Brawijaya Press, hal.13

suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (normcreating) dan/atau bersifat menjalankan norma (norm applying). "These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction."²⁶ Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (public offices) dan pejabat publik atau pejabat umum (public officials).²⁷

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk

²⁶ Hans Kelsen, 1961, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Bandung, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, hlm. 276

²⁷ *Ibid*

berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: form, Jerman: vorm) , sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.²⁸

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti

²⁸ Didik Sukrion, *Lembaga-Lembaga Negara Dalam Uud Nkri 1945*, Media Hukum, 2009, hal. 123.

diuraikan diatas, baik pada tingkat nasional maupun pusat serta daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat.

B. Lembaga Negara dalam UUD NKRI 1945

Perihal lembaga negara , UUD NKRI 1945 telah menghasilkan pemaknaan baru, perubahan kedudukan, perubahan dan penambahan jumlah lembaga negara perubahan wewenang dan tugas. Muara semua itu , perubahan hubungan antara lembaga negara. Apabila dibandingkan dengan UUD 1945, secara kuantitatif, lembaga negara UUD NKRI 1945 tidak hanya bertambah jumlahnya, tetapi juga dari perubahan wewenang dan tugas serta perubahan relasi antara lembaga jauh lebih beragam.²⁹

Lembaga-lembaga Negara, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya didalam UUD NKRI 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:³⁰

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Bab II UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Bab II ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat dan pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat. Dan pasal 3 juga terdiri dari tiga ayat.
2. Presiden, yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal.

²⁹ Saldi Isra, *Lembaga Negara (konsep, sejarah, wewenang, dan dinamika konstitusional)*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2020. hal. 25.

³⁰ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independencies Agencies sebagai cabang kekuasaan baru dalam sistem ketatanegaran Indonesia)*, Genta Press, yogyakarta, 2012, hal. 67-71

3. Wakil Presiden, yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat 2 UUD 1945. Pasal 4 ayat ayat (2) UUD 1945 itun menegaskan, “dalam melakukan kewajibanya presiden dibantu oleh satu wakil presiden.”
4. Menteri dan Kementerian Negara, yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3).
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yangdimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri Triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat terjadi konflik atau sengketa kewenangan konsttitusional di antara sesame mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya.
8. Dewan Pertimbangan Presiden, yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”
9. Duta, seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul, seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5),(6) dan ayat (7) UUD 1945.⁹⁶

12. Gubernur atau Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, seperti triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya antara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945. whazai lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri.
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5),(6) dan ayat (7) UUD 1945. ditempatkan dalam Bab IV
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, seperti yang diatur dalam pasal 18 ayat (3) UUD 1945
17. Pemerintahan Daerah Kota, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B.
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D.
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu, yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan melainkan oleh undang-undang.
24. Bank Sentral, yang disebut eksplisit oleh pasal 23D, yaitu "negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang." Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama definitif yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dan sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan" dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat). Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat).
26. Mahkamah Agung (MA), yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
27. Mahkamah Konstitusi (MK), yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial, yang diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI), diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkatan Darat (TNI AD), diatur dalam Pasal 10 UUD 1945

31. Angkatan Laut (TNI AL), diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
32. Angkatan Udara (TNI AU), diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), yang diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi. "Badan-badan lain yang berfungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

C. Perkembangan Lembaga Negara

Lembaga negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan serapan. Kepustakaan Inggris misalnya, memakai atau menggunakan istilah *political institution*, sementara dalam istilah Bahasa Belanda dikenal dengan *staat organen*. Sedangkan dalam Bahasa Indonesia sering kali ahli politik dan tata negara negara secara resmi menggunakan istilah "lembaga negara", "badan negara", dan "organ negara".³¹ Dalam sejarah penggunaan istilah "lembaga negara" di Indonesia, secara resmi pertama kali diperkenalkan melalui Tap MPR no. III/MPR/1978 tentang lembaga tertinggi dan tinggi negara. Dalam ketetapan MPR tersebut dikemukakan bahwa lembaga negara meliputi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan kemudian Presiden, DPR, DPA (Dewan Pertimbangan Agung, (BPK) Badan Pengawas Keuangan, dan Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga tinggi negara.³²

³¹ Sri Soemantri dalam transkrip diskusi publik, "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945", Komisi Reformasi Hukum Nasional (KRHN)

³² Ibid, Firmnanyah Dkk i

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu keharusan dari gerakan reformasi yang berujung pada runtuhnya rezim orde baru pada tahun 1998. Pasca amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan mengalami perubahan radikal, namun demikian menurut Gunawan A.Tauda perubahan tersebut belum disertai dengan konsep menyeluruh tentang sistem dan susunan ketatanegaraan yang ideal. Lebih lanjut Gunawan A.Tauda menjelaskan bahwa amandemen UUD 1945, telah membawa konsekuensi berubahnya struktur ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut tidak hanya terjadi dengan diformulasikannya kembali hubungan antara kekuasaan yang ada, eksekutif dan legislatif, tetapi juga melahirkan beberapa lembaga negara baru, sehingga berakibat berubah pula secara signifikan posisi, struktur dan hubungan politik hukum diantara lembaga negara yang telah ada dan lembaga negara baru tersebut.³³

Ni' matul huda menjelaskan bahwa ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena Ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari lima lembaga yaitu (a) Presiden, (b) dewan pertimbangan agung, (c) Dewan perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan dan (e)

³³ *Ibid* hal. 57-58

Mahkamah Agung. Namun dengan hadirnya ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1978, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (pasal 1). Dengan pencabutan tersebut tidak dikenal lagi sebutan lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara, dengan kata lain perubahan UUD 1945 meniadakan perbedaan sebutan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Hanya ada satu sebutan yaitu "Lembaga Negara".

D. Klasifikasi Lembaga Negara

Berdasarkan beberapa pandangan ihwal standar menentukan klasifikasi lembaga negara, Saldi Isra menjelaskan pengklasifikasian lembaga negara didasarkan kepada landasan hukum pembentukan, fungsi, dan kedudukan

Pertama, klasifikasi berdasar landasan hukum pembentukan akan menempatkan pengelompokan lembaga negara berdasarkan ketentuan hukum yang membentuknya. Dengan menggunakan kaedah ini, lembaga negara dapat dibagi atas: (1) lembaga negara yang dibentuk dengan dan berdasarkan UUD; (2) lembaga negara yang dibentuk dengan UU;" (3) lembaga dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berada dalam wilayah kuasa Presiden; dan (4) jika hendak sampai ke daerah, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah. Klasifikasi tersebut akan berimplikasi terhadap perbedaan kekuatan hukum lembaga negara. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD akan memiliki posisi

hukum lebih kuat dibandingkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Lembaga tersebut tidak bisa diubah atau dihilangkan kecuali hanya melalui perubahan konstitusi. Di bawah itu, lembaga yang dibentuk dengan undang-undang jika hendak dihapuskan/dibubarkan dapat dilakukan dengan mengubah undang-undang,

Kedua, klasifikasi lembaga negara berdasarkan fungsi, dalam pengertian terkait dengan fungsi pokok minimum negara mencakup, yaitu menyangkut fungsi penertiban (law and order), mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, pertahanan, dan menegakkan keadilan. Perihal fungsi negara, Charles E. Merriam mencatat lima fungsi negara, yaitu: keamanan eksternal, ketertiban internal, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan." Dengan pembagian lima fungsi ini, lembaga-lembaga yang akan menjalankan fungsi-fungsi negara juga dapat dikelompokkan menjadi lembaga negara yang melaksanakan fungsi membentuk hukum; lembaga negara yang melaksanakan fungsi pelaksanaan hukum; lembaga negara yang melaksanakan fungsi menegakkan hukum; dan lembaga negara yang melaksanakan fungsi campuran.

Ketiga, klasifikasi lembaga negara berdasarkan kedudukannya, yaitu didasarkan hirarki atau tingkatan lembaga negara. Pandangan ini bertumpu pada kedudukan/posisi lembaga negara sebagaimana dikemukakan George Jellineck, yaitu *unmittenbare organ* dan *mittebare*

organ. Sementara Jimly Asshiddiqie menyebut pengelompokan inidengan istilah “kualitas fungsi”. Klasifikasi berdasar kualitas-fungsi berbeda dengan klasifikasi berdasarkan fungsi sebagaimana dibahas sebelumnya. Berdasarkan kedudukan atau kualitas-fungsi tersebut, lembaga negara dapat diklafisikasi menjadi lembaga negara utama (primary constitutional organs); dan lembaga negara pendukung atau penunjang (auxiliary state organs).³⁴

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pascaperubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵

Jimly Asshiddiqie, mengelompokan lembaga-lembaga negara dan komisis negara independen kedalam beberapa jenjang, berdasarkan pentingnya lembaga tersebut dalam mewejudkan negara demkokrasi konstitusional (demokratische rechtsaat). Klasifikasi lembaga-lembaga negara ini sebagai berikut: ³⁶

- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

³⁴ *Ibid* hal. 10-11

³⁵ *Ibid* hal viii-xi.

³⁶ *Ibid.* hal 21-24

- a) Presiden dan Wakil Presiden;
- b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- e) Mahkamah Konstitusi (MK);
- f) Mahkamah Agung (MA);
- g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, seperti:

- a) Komisi Yudisial (KY);
- b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
- c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki constitutional importance yang sama dengan kepolisian;
- g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
- h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat constitutional importance.

3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

- a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

- b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- 4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b) Komisi Pendidikan Nasional;
 - c) Dewan Pertahanan Nasional;
 - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a) Menteri dan Kementerian Negara;
 - b) Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c) Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e) Komisi Kepolisian;
 - f) Komisi Kejaksaan.
- 6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;

- b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
- c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
- d) BHMN Perguruan Tinggi;
- e) BHMN Rumah Sakit;
- f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
- g) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- h) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi);

E. Lembaga Non Struktural

Pengertian Lembaga Non Struktural (LNS) yang dikutip dari wikipedia adalah sebuah lembaga yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara. Meskipun LNS tidak diatur dalam Undang-Undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen.³⁷

Hamdan Zoelva kemudian mendefinisikan lembaga non struktural sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam kelembagaan pemerintah (konvensional) dengan keunikan tertentu dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik, dan terintegrasi serta efektif.³⁸ Sedangkan Muladi kemudian mendefinisikan Lembaga Non-Struktural (LNS) sebagai suatu

³⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Nonstruktural diakses pada 22 September 2020

³⁸ Hamdan Zoelva, Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 2010.hal 68

lembaga negara independen (national commission) yang bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan negara melalui pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan tujuan nasional.³⁹

Secara umum, terdapat beberapa faktor lain yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga non struktural, antara lain⁴⁰:

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sulit diberantas.
2. Tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak imun terhadap intervensi suatu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
3. Ketidakmampuan lembaga pemerintah yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang *urgent* dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan korupsi, kolusi dan nepotisme.
4. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Secara rinci, Jimly kemudian melakukan pengelompokkan dan pengklasifikasian lembaga negara non struktural berdasarkan dasar hukum pembentukannya dan struktur dan fungsi politik.⁴¹

³⁹ Muladi, Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, November 2010, hal. 24.

⁴⁰ Firmansyah et al, Assidiqie, Indrayana, dan Budiono dalam *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur Negara, LAN, Jakarta, 2013, hal. 78

⁴¹ Jimly dalam Evi Trisulo D, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*, (Komisi Informasi Pusat RI), Jakarta, 2015, hal 22.

1. Berdasarkan Dasar Hukum Pembentukan
 - a. Undang-Undang Dasar
 - b. Undang-Undang
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Menteri
 - f. Peraturan Daerah
 - g. Peraturan Kepala Daerah
2. Berdasarkan Struktur dan Fungsi Politik
 - a. Fungsi Legislatif-Regulatif.
 - Dependen, terkait dengan lembaga legislatif;
 - *Independent Self-Regulatory Bodies*;
 - Campuran, terkait dengan lembaga legislatif dan eksekutif dan/atau yudisial.
 - b. Fungsi Eksekutif-Administratif:
 - Dependen, terkait dengan lembaga eksekutif;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga eksekutif;
 - Campuran, terkait dengan fungsi lembaga eksekutif dan lembaga lainnya.
 - c. Fungsi Yudisial dan Penegakan Hukum
 - Dependen, terkait dengan lembaga yudisial;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga yudisial, seperti independent judicial commission;
 - Campuran, terkait dengan fungsi lembaga yudisial dan fungsi lainnya.
 - d. Fungsi Campur-Sari
 - Dependen, terkait dengan berbagai fungsi lembaga eksekutif, legislatif dan yudisial;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial.

Lembaga non struktural independen yang dimaksud memiliki ciri sebagai berikut:⁴²

1. Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggota hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang

⁴² Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*, Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur Negara, LAN, Jakarta, 2013, hal. 79

pembentukannya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden.

2. Memiliki kepemimpinan yang kolektif
3. Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas partai tertentu
4. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*)
5. LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi di luar fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif atau mungkin juga campur sari diantara ketiganya.

Dalam praktik di Indonesia, kebijakan pembentukan Lembaga Negara Nonstruktural, sekurang-kurangnya ada 7 (tujuh) faktor sebagai motivasi munculnya lembaga ini. *Pertama*, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural merupakan refleksi dari keresahan Negara atas ketidakpastian dan kealpaan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat public maupun ancaman sesama warganegara sebagai individu atau kelompok (Di sini dapat diberikan contoh: pembentukan Komisi Nasional HAM menurut Keppres No. 50/1993 jo UU No. 39/1999 dan Komisi Ombudsman Nasional menurut Keppres No. 44/2000).

Kedua, Kehadiran lembaga-lembaga nonstruktural mencerminkan sentralitas Negara sebagai institusi public dengan tanggung jawab public yang besar pula sehingga dengan demikian kebijakan tersebut menyebabkan pemahaman yang mereduksi kehadiran negara sebatas

sebagai substitusi dari kegagalan institusi lainnya. Untuk ini dapat diberikan contoh adanya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menurut UU No. 5/1999.

Ketiga, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural disebabkan tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit diberantas. Contohnya adalah dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (UU No. 30/2002).

Keempat, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural didoroang oleh tidak adanya independensi lembaga-lembaga Negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Contohnya pembentukan Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945, UU No. 22/2004).

Kelima, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural juga didoroang oleh factor ketidakmampuan lembaga-lembaga Negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Dapat ditunjuk sebagai contoh adalah adanya Komisi Penyiaran Indonesia (UU No. 30/2002), Dewan Pers (UU No. 40/1999).

Keenam, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural menunjukkan adanya pengaruh global, khususnya syarat pemberian pinjaman luar negeri dari lembaga keungan internasional seperti *International Monetary Fund* dan *World Bank*, yang menggambarkan adanya kecenderungan beberapa Negara untuk membentuk lembaga-lembaga Negara ekstra

yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Contoh: Badan Regulasi Telekomunikasi, Badan Regulasi Pengelola Jalan Tol, dan sebagainya.

Ketujuh, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural dalam hal-hal tertentu juga karena adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga itu sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi. Contoh: Badan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU No. 5/1999), Komite Privatisasi (UU No. 19/2003), Dewan Sumber Air (UU No. 7/2004), dan lain-lain.⁴³

F. Gambaran Umum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Menindak lanjuti amanat pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001, pada tanggal 27 desember 2002, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sesuai namanya dan berpedoman pada UU No. 31 tahun 1999 *juncto* UU No. 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, KPK berwenang menindak siapapun yang di persangkakan melakukan tipikor.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan salah satu gagasan

⁴³ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara* (STUDI HUKUM DAN KONSTITUSI MENGENAI PERKEMBANGAN KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA), Fakultas Hukum Sebelas Maret Surakarta, hal 211-212

awal pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi tidak terlepas dari performa capaian lembaga penegak hukum yang ada. Terkait dengan hal itu, konsideran undang-undang ini menyatakan, lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas korupsi. Berkenaan dengan hal tersebut, Saldi Isra berpendapat:

Karena disfungsi itu, praktik korupsi menjadi tidak terkendali yang secara sistematis menghancurkan perekonomian nasional. Dampaknya tidak hanya terbatas pada kehidupan ekonomi, tetapi juga berujung pada pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Dengan kondisi itu, politik hukum pembentukan UU No 30 Tahun 2002 meletakkan korupsi sebagai *extraordinary crime*. Dengan kategori *extraordinary crime*, penegakan hukum (*law enforcement*) pemberantasan korupsi juga mengkehendaki cara-cara yang luar biasa, yaitu dengan membentuk KPK sebagai sebuah badan khusus.

Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan sebuah lembaga Negara yang melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pembentukan lembaga ini dilatarbelakangi kebutuhan untuk melakukan pemberantasan korupsi secara sistematis, mengingat tindak pidana korupsi telah digolongkan sebagai salah satu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Jauh sebelum komisi ini lahir, telah ada beberapa komisi atau tim yang mendahuluinya, yaitu:

- a) Tim Pemberantas Korupsi yang dibentuk berdasar Keppres Nomor 228 tahun 1967.
 - b) Tim Komisi Empat yang dibentuk berdasar Keppres Nomor 12 Tahun 1970, yang kemudian ditahun yang sama diusung nama baru yaitu Komite Anti Korupsi.
 - c) Tim Operasi Ketertiban (Opstib) yang dibentuk berdasarkan Inpres Nomor 9 tahun 1977.
 - d) Tim Pemberantas Korupsi yang dibentuk lagi pada tahun 1982 meski Keppres yang mengatur tentang tugas dan wewenang tim ini tidak pernah diterbitkan.
 - e) Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara yang dibentuk berdasarkan kepres nomor 127 tahun 1999.
 - f) Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2000.⁴⁴
- Lazimnya sebuah lembaga, komisi inipun memiliki visi dan misi kelembagaan. Visi Komisi Pemberantasan Korupsi adalah “Bersama Elemen Bangsa, Mewujudkan Indonesia Yang Bersih Dari Korupsi”. Visi tersebut mengandung makna yang sangat mendalam, yang menunjukkan tekad yang kuat dari Komisi Pemberantasan Korupsi untuk segera dapat menuntaskan segala permasalahan yang menyangkut korupsi, kolusi, dan nepotisme pada bangsa ini.

⁴⁴ Waluyo Bambang, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Strategi Dan Optimalisasi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016. hal.87-88.

Selanjutnya, misi dari Komisi Pemberantasan Korupsi adalah “Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penegakan hukum dan menurunkan tingkat korupsi di Indonesia melalui koordinasi, Supervisi, Monitor, Pencegahan, dan Penindakan dengan peran serta seluruh elemen bangsa”.

G. Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi

Mahkamah konstitusi adalah lembaga Negara yang berwenang untuk melakukan hak pengujian (judicial review, atau secara lebih spesifiknya melakukan constitutional review) Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar serta tugas khusus lain yaitu forum privilegium atau peradilan yang khusus untuk memutus pendapat DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat serta memutus pendapat DPR bahwa presiden telah melanggar hal-hal tertentu yang disebutkan dalam UUD sehingga dapat diberhentikan⁴⁵.

Didalam memahami arti konstitusi sendiri, Herman Hellen berpendapat dalam bukunya Prof Dr Bintan Regen Saragih konstitusi dibagi menjadi tiga tingkat⁴⁶, yaitu:

1. Konstitusi sebagai pengertian sosial politik.

Pada pengertian pertama ini konstitusi belum merupakan pengertian hukum, ia baru mencerminkan keadaan social politik suatu bangsa. Disini pengertian hukum adalah sekunder, yang primer adalah bangunan-bangunan masyarakat atau political

⁴⁵ Moh. Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hal118.

⁴⁶ Bintan Regen Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Utama, Bandung, 2006, hal 4.

decision.

2. Konstitusi sebagai pengertian hukum (*rechtsfervassung*)

Pada pengertian kedua ini, keputusan-keputusan masyarakat dijadikan suatu perumusan yang normative, yang kemudian harus berlaku (gehoren). Pengertian politik diartikan sebagai eine seine yaitu suatu kenyataan yang harus berlaku dan diberikan suatu sanksi kalau hal tersebut dilanggar. Kemudian bentuk ini mengandung pengertian-pengertian hukum (*rechtsfervassung*) yang tidak tertulis, akan tetapi *rechtsfervassung* ada juga yang tertulis, hal ini timbul sebagai pengaruh aliran kodifikasi, yaitu untuk menghendaki sebagian hukum ditulis dengan maksud untuk:

- mencapai kesatuan hukum (*rechtseineheid*)
- kesederhanaan hukum (*rechtvereenvoudiging*)
- kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

b) Konstitusi sebagai suatu peraturan hukum Suatu peraturan hukum yang tertulis dengan demikian Undang-undang dasar adalah salah satu bagian dari konstitusi.

Berkenaan itu, Negara sering dipahami sebagai suatu integrasi dari kekuasaan politik, dan sebagai organisasi politik, maka Negara berhak dan berwenang mengatur, mengendalikan dan mengontrol kehidupan social kemasyarakatan. Karena itu Negara dapat memaksakan kekuasaannya terhadap masyarakat. Negara, dalam keadaan normal dapat menentukan ke arah mana kekuasaan itu bergerak berdasarkan system hukum dan system politik yang dianut didalam Negara. Dalam perkembangannya, Negara dapat menyesuaikan diri dengan situasi kacau sekalipun, Negara dapat berbuat dan bertindak diluar koridor konstitusi dan hukum yang berlaku. Tetapi, kewenangan Negara untuk mengatur, mengendalikan dan mengontrol kehidupan masyarakat, karena adanya HAM yang secara hakiki justru membatasi

kekuasaan itu, karena HAM atau hak-hak dasar warga Negara harus dihormati, dihargai dan diwujudkan dalam kehidupan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak-hak asasi atau hak-hak dasar sekalipun tidak bersumber dari konstitusi akan tetapi konstitusi harus menjamin dan melindungi hak-hak itu.

Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (to guard) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di beberapa negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (protector) konstitusi. Sejak diinkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam Undang Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (fundamental rights) juga benar adanya.⁴⁷

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap

⁴⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika edisi 2, Jakarta, 2011, hal. 11.

pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”⁴⁸

Lembaga negara lain dan bahkan orang perorang boleh saja menafsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam konstitusi. Suatu konstitusi memang tidak selalu jelas karena rumusannya luas dan kadang-kadang kabur. Akan tetapi, yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Dan tafsiran yang mengikat itu hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan yang diajukan kepadanya

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi

⁴⁸ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Bagian Umum

⁴⁹ Lihat Pasal 24C Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut:⁵⁰

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a) Menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Memutus pembubaran partai politik; dan
 - d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3). Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
 - a) Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
 - b) Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
 - c) Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
 - d) Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan

⁵⁰ Lihat Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- e) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 6 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman juga ditegaskan bahwa:⁵¹ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁵¹ Lihat Pasal 12 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

H. Teori Hukum

Penelitian hukum perlu didukung dengan pijakan yang kuat. Pijakannya yaitu landasan teori.⁵² Tentu landasan teori yang digunakan adalah yang relevan dengan “permasalahan hukum” yang akan diteliti. Adapun penelitian ini menggunakan landasan teori Trias politica yang dikembangkan Oleh Montesque. Teori kewenangan, Teori Cheks and Balances dan Teori independensi Lembaga Negara Independen penting digunakan dalam penelitian ini sebagai cara untuk membedah Independensi kelembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

1. Teori Pembagian Kekuasaan (Trias Politika)

Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya⁵³ Sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama⁵⁴. Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran *Trias Politica* Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L’Esprit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya

⁵² Sugiyono, Penelitian Kualitatif, Bandung: Alfabeta, 2005, hal. 41.

⁵³ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Hal 140

⁵⁴ *Ibid*,

“*Two Treaties on Civil Government*” dan praktek ketatanegaraan Inggris.

Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris yaitu : (1) ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan; (2) tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif; (3) dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu⁵⁵. Kondisi ini menyebabkan raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran sehingga kebebasan oleh masyarakat atau rakyat tidak akan terasakan. Namun, menurut Montesquieu bila mana kekuasaan eksekutif dan legislatif digabungkan, maka kita masih memiliki pemerintahan yang moderat, asalkan sekurang-kurangnya kekuasaan kehakiman dipisah.

Montesquie membedakan pemisahan kekuasaan dalam tiga bagian yaitu:⁵⁶

1. Kekuasaan legislative, bertugas membuat undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas menyelenggarakan undang-undang.

⁵⁵ Montesquieu, 2007, *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, Bandung: Nusamedia

⁵⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2002, hal .150

3. Kekuasaan yudikatif, bertugas mengadili atas pelanggaran Undang-undang.

Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya⁵⁷. Oleh karenanya ketika kekuasaan legislative dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.⁵⁸

Seperti diuraikan di atas, bahwa persoalan pembatasan kekuasaan itu sangat berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (separation of power) dan teori pembagian kekuasaan (distribution of power). Adanya pembagian kekuasaan dalam negara, menurut Sri Soemantri merupakan salah satu unsur terpenting dalam negara hukum.⁵⁹

Sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan (separation of power), para ahli biasa menggunakan pula istilah pembagian kekuasaan sebagai terjemahan perkataan division of power atau distribution of power. Ada pula sarjana yang justru menggunakan istilah division of power itu sebagai genus, sedangkan separation of power merupakan bentuk species-nya. Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, penggunaan istilah-istilah separation of powers, division of

⁵⁷ Sofyan Hadi, Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hal.78.

⁵⁸ CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008, hal.330.

⁵⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung, : Alumni 1992 hal. 29

powers, distribution of powers, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks dan pengertian yang dianut. Oleh karenanya jimly ashidique membagainya sebagai berikut :⁶⁰

1. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan;
2. Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap jabatan di luar cabang legislatif. Meskipun demikian, dalam praktik sistem pemerintahan parlemen, hal ini tidak dapat diterapkan secara konsisten. Para menteri pemerintahan kabinet di Inggris justru dipersyaratkan harus berasal dari mereka yang duduk sebagai anggota perlemen;
3. Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya;
4. Doktrin pemisahan kekuasaan itu, yang juga dianggap paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuasaan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu;
5. Prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang

⁶⁰ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2016 hal. 289-290

sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. Muaranya adalah diantara ketiga poros kekuasaan itu akan terdapat suasana “checks and balances”, dimana di dalam hubungan antar lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga negara tersebut.⁶¹ Lemahnya checks and balances antar lembaga negara tersebut justru mengakibatkan munculnya kekuasaan yang sentralistik, yang akan melahirkan ketidakadilan.⁶² Maurice Duverger pun menyebutkan hal yang sama, bahwa sebagai salah satu cara yang baik untuk membatasi kekuasaan penguasa adalah dengan adanya pembagian kekuasaan.⁶³

2. Teori Checks and Balances

Istilah *checks and balances* berdasarkan *Black's law dictionary*, diartikan sebagai “*arrangement of governmental power whereby power of one governmental power whereby of one governmental brank check or*

⁶¹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hal. 20-21.

⁶² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2009, hal. 2

⁶³ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 268.

*balance those of order barances.*⁶⁴ Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa *Checks and Balances* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya. Tujuan dari konsep ini adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.

Diuraikan oleh Munir Fuadi, kata *checks* dalam *checks and balances* sebagai “suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar pembuat kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan”. Sedangkan “*balances*” merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.⁶⁵

Bambang Cipto menguraikan, untuk mengefektifkan prinsip *Separation of Power*, diperlukan sistem *checks and balances* antar ketiga pusat kekuasaan sedemikian rupa, sehingga selalu terjadi keseimbangan di antara ketiganya. Keseimbangan dan pembatasan diharapkan akan memperkecil peluang munculnya kekuasaan otoriter yang sering sulit di control. Lebih lanjut, dapat dikatakan bahwa prinsip *checks and balances* mengandung makna bahwa sekalipun ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif) secara konstitusional

⁶⁴ Hendry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul, Minn. Page 238

⁶⁵ Munir Fuadi, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Pt. Refika Aditama, Bandung, hal. 124.

terpisah, namun dalam praktiknya pemisahan dalam arti mutlak sulit terjadi. Oleh karena itu prinsip pemisahan kekuasaan juga dipahami dalam konteks berbagi kekuasaan (*sharing power*).⁶⁶

Penerapan pemisahan kekuasaan di zaman modern saling mengkombinasi antara konsep pemisahan ataupun pembagian dengan konsep *check and balances*, yang sejatinya dibentuk oleh *The founding fathers* Amerika Serikat, sehingga konsep hybrid seperti ini lebih dikenal sebagai “distribusi kekuasaan (*distribution of power*).” Dalam hal ini, kekuasaan tidak dipisah (secara tegas) tetapi hanya dibagi-bagi sehingga memungkinkan timbulnya overlapping kekuasaan. Dalam teori *check and balances*, guna penyeimbangan kekuasaan, memang dimungkinkan overlapping kekuasaan.⁶⁷

Adapun operasionalisasi teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu.⁶⁸ Cara-cara ini adalah :

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum impeachment dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang pemerintahan yang lainnya.

⁶⁶ Bambang Cipto, 2007, *Politik Pemerintahan Amerika*, Lingkaran Buku, Yogyakarta, hal. 11.

⁶⁷ Munir fuady, *op. cit*, hal.105

⁶⁸ *Ibid*, hal. 124

4. Pengawasan langsung dari cabang pemerintahan yang satu dengan yang lainnya.
5. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislative.

Hampir semua negara hukum yang demokratis dewasa ini memuat konsep *checks and balances* pada konstitusinya, melalui penerapan-penerapan yang variatif. Sebagai misal, konstitusi amerika serikat mengandung beragam *checks and balances*, sehingga dijelaskan oleh Michael R. Asimow, setiap cabang kekuasaan memiliki cara untuk mempertahankan diri dan mengendalikan cabang kekuasaan lainnya. Sebagai contoh, cabang kekuasaan eksekutif dapat melakukan tangkisan atas rancangan undang-undang (*blocking legislation*) melalui mekanisme veto. Sebagai perbandingan, konstitusi Republik Indonesia menempatkan cabang kekuasaan eksekutif (presiden) sebagai *co-legislator* yang *powerful*. Selain berhak mengusulkan, presiden juga membahas dan menyetujui setiap rancangan undang-undang.⁶⁹ Rancangan undang-undang dibahas dan harus disetujui oleh DPR maupun presiden. Syarat persetujuan presiden ini pada dasarnya merupakan hak veto bagi presiden. Hak ini lebih kuat bila dibandingkan dengan hak veto Presiden Amerika Serikat sekalipun.⁷⁰

⁶⁹ Pasal 20 ayat (2) UUD NKRI tahun 1945

⁷⁰ Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, edisi kedua mizan, Bandung, hal.337

Adanya ide *checks and balances* adalah suatu cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menghindari terjadinya penyalagunaan kekuasaan.hal ini terutama diperuntukan bagi lembaga legislatif yang memiliki kekusaan tertinggi. Sebagai misal pada konteks ketatanegaraan amerika serikat, *House of Representatives* akan diimbangi oleh *senate* yang mewakili negara-negara bagian.⁷¹ Sejalan dengan pernyataan diatas, Denny indrayan menjelaskan selain dilakukan di antara lembaga-lembaga negara, checks and balances juga dilakukan juga di internal lembaga negara (*internal cheks and balances*). Di internal congress amerika serikat misalnya, *House of Repesantatives* melaksanakan fungsi parlemen, tetapi tidak sampai saling menjegal, mskipun keduanya mempunyai hak untuk saling memveto dalam proses legislasi.⁷²

3. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Pengertian wewenang menurut HD Stout “sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek

⁷¹ Nomensen sinamo, 2010, *Perbandingan hukum tata negara*, Jalan Permata Aksara, Jakarta, hal. 135.

⁷² Denny Indrayana,2008, *Negara anatara ada dan Tiada*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 16.

hukum public.”⁷³ Menurut Bagir Manan, *we-wenang* dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, *wewenang* sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁷⁴ Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁷⁵

Kewenangan sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah “kekuasaan membuat keputusan memerintahkan dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.”⁷⁶ Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu yang melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu yang diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Bagir Manan menyatakan dalam Hukum Tata Negara,

“kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. *Wewenang* mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara *wewenang* pemerintahan

⁷³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hal 71.

⁷⁴ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hal 26.

⁷⁵ *Ibid*, hal 72.

⁷⁶ Damang, “Pengertian Kewenangan”, (Online), (<http://www.negarahukum.com/hokum/pengertiankewenangan.html>), diakses 23 september 2021

yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat⁷⁷

Berdasarkan sumber kewenangan, wewenang dapat diperoleh melalui beberapa cara atau metode, dalam hal ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam sumber kewenangan yang terdiri dari :⁷⁸

1. Sumber Atribusi yaitu wewenang asli karena diperoleh atau bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan kepada badan/organ negara. pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang- Undang. Sebagai contoh : Atribusi kekuasaan Presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.
2. Sumber Delegasi yaitu pelimpahan suatu wewenang oleh badan pemerintahan yang memperoleh wewenang atributif kepada badan pemerintahan lainnya. Sebagai contoh : Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon Wakil Kepala Daerah.
3. Sumber Mandat yaitu wewenang yang diperoleh dengan cara pelimpahan wewenang dari organ negara kepada organ negara lainnya. pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat, Penerima mandat hanya menjalankan wewenang pemberi mandat, sehingga tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri. Sebagai contoh : Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Begitupun Pendapat dari H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt mengemukakan cara memperoleh wewenang pemerintahan diklarifikasikan atas 3 (tiga) cara melalui: ⁷⁹

⁷⁷ Bagir manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Hukum Unpad, Bandung, 2000, hal. 1-2

⁷⁸ Sony Pungus "TeoriKewenangan",*(Online)*(<http://sonny.tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>), diakses 23 september 2021

⁷⁹ *Ibid* Ridwan HR, hal.104-105

1. Atributie: Toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgan, atau atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan.
2. Delegatie: Overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgan aan een ander, atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain.
3. Mandat: Een bestuursorgan laat zijn bevoegheid names huwes uitoefenen door een ander, artinya mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kemenanganya dijalankan oleh organ lain atas namanya .

Berdasarkan berbagai pandangan diatas sumber kewenangan tersebut, atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh pembuat undang-undang kepada organ administrasi negara, berbeda dari delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang. Prosedur pelimpahan wewenang delegasi delegasi adalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah atas dasar peraturan perundang-undangan dengan tanggung jawab beralih kepenerima delegasi, sedangkan prosedur pelimpahan wewenang mandat dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin dengan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat.

4. Teori Independensi Komisi Negara Independen

Pada Umumnya, Independensi suatu “lembaga negara” dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli. Fraser dan mayer membedakan independensi itu kedalam kategori (1) *goal independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan (2) *instrument*

independence, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ada pula sarjana seperti V. Grilli, dkk. Dan Robert Elgie yang membedakan independensi itu dari segi politik (*political independen*) dan dari segi ekonomi (*economic independence*). Sedangkan W.Baka, membedakan Independensi ke dalam tiga aspek, yaitu: (1) *institusional Independence*, (2) *fungsiional independence*, dan (3) *financial independence*. Sementara itu, Mboweni membedakan antara empat aspek independensi. Yaitu: (1) *fungsiional independence*, (2) *personel independence*, (3) *instrumental independence*, dan (4) *financial independence*.⁸⁰

Dalam perkembangannya, secara teoritik dan praktik dikenal dua jenis komisi negara, Yaitu (1) Komisi negara yang merupakan perpanjangan tangan state organ, dan (2) Komisi negara yang statusnya Independen. Pembagian ini seperti dikemukakan Milakovich dan Gordon, yang mengemukakan bahwa secara umum komisi negara (regulatory bodies dapat dibagi kedalam dua jenis : *Pertama* disebut sebagai *Dependen Reguatori Agencies* (DRAs). Komisi ini biasa merupakan departemen tertentu dalam pemerintahan, cabinet atau struktur eksekutif lainnya. Konsekuensi sebagai bagian dari eksekutif, maka komisi ini sangat bergantung pada *political will* presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif. Oleh karena itu komisi ini

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Gramedia, Jakarta, 2008, hlm 879.

tidak bisa bersikap independen, terutama yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri.⁸¹

Kedua, selain komisi jenis DRAs tersebut, ada juga yang disebut sebagai Independen *Regulatory Boards and Commission* (IRCs). Menurut Milakovic dan Gordon, IRCs ini memiliki beberapa perbedaan secara structural jika dibandingkan dengan DRAs. Perbedaan Kelembagaan antara Keduanya sekaligus menjadi ciri khas dari IRCs, yaitu terdiri: (i) komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegial, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif; (ii) anggota atau para Komisiner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainya. Perihal independensi ini Funk dan Seamon menjelaskan anggota bebas dari control presiden, walaupun independensi itu sifatnya relative, tidak mutlak. (iii) masa jabatan komisionernya relative panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Research Board* di Amerika Serikat; (iv) dalam pengisian jabatan umumnya dilakuakn dengan cara bertahap (*staggerd*). Artinya setiap tahun komisioner bisa berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga tersebut, karena perodesasinya tidak mengikuti perodesasi politik kepresidenan; (v) jumlah anggota atau komisionernya bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan

⁸¹ Zainal Arifin Moctar. *Ibid.* hal. 40.

suara mayoritas; dan (vi) keanggotaan lembaga ini biasa menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.⁸²

Dari pandangan, William F. Funk dan Richard H. Seamon, menguraikan karakteristik komisi negara independen adalah :

1. Pemberhentian anggota komisi yang hanya dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan komisi yang bersangkutan (mekanisme hukum).
2. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan
3. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu (Non Partisan)
4. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁸³

Sedangkan Milakovich dan Gordon, secara rinci menentukan karakteristik komisi negara independen sebagai berikut :

1. Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif.
2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagai mana jabatan yang di pilih oleh presiden lainnya.
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya defenitif dan cukup panjang.
4. Periode jabatannya bersifat "staggered". setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap oleh karena itu seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga terkait.

⁸² *Ibid* hal 41

⁸³ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independencies Agencies sebagai cabang kekuasaan baru dalam sistem ketatanegaran Indonesia)*, Genta Press, yogyakarta, 2012. hal. 98

5. Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.⁸⁴

Sedangkan Independensi kelembagaan dalam lingkup kekuasaan kehakiman dibagi menjadi 3 pengertian. (1) *Structural independence* independensi kelembagaan, bagan yang terpisah dari struktur organisasi lain seperti eksekutif dan yudikatif. Artinya secara struktur tidak terdapat kaitan baik secara vertical antara lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya. (2) *Functional independence* adalah independensi dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman dari intervensi ekstra yudisial. Independensi yang menyangkut masalah fungsional ini jelas merupakan hal yang paling mendasar dalam penyelenggaraan peradilan. (3) *Independence of Judiciary* prinsip fundamental dalam penyelenggaraan proses peradilan, untuk menjamin bahwa jalannya proses peradilan harus dihindarkan dari kemungkinan terjadinya berbagai bentuk intervensi. Hakim memeriksa dan memutus perkara semata-mata berdasarkan pada fakta dan bukti di muka persidangan, dengan mendasarkan putusannya sesuai dengan hukum, keadilan serta kemanfaatan.⁸⁵

Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut *nationalised industries atau public corporations*, beberapa disebut Quangos (*quasi-*

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ Romi Librayanto, *Penataan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memperkuat Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Amanna Gappa, vol.27 no 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2019, hal. 46

autonomous non-government bodies). Namun secara umum, menurut Alder disebut sebagai public agencies, commissions, board dan authorities Non-departement bodies, commissions,⁸⁶ Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.⁸⁷ Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut auxiliary state`s organ juga disebut sebagai self regulatory agencies, independent supervisory bodies atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).

Seperti yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knappt Terhadap fungsi tersebut, Beberapa ahli ada yang mengelompokkannya dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif atau dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*)

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.*⁸⁸

⁸⁶ John Alder, 1989, *Constitutions and Administrative Law*, London, The Macmillan Press LTD, hlm. 232. dalam Jurnal MMH, Jilid 43 NO. 1 2014, Kajian Teoritis terhadap Auxilary state organ dalam Struktur ketatanegaraan Indonesia. hal 4

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi... Op. Cit.*, hlm. 341

⁸⁸ *Ibid.*

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga-lembaga Independen. Lembaga ini menurut Yves Meny dan Andrew Knapp ada karena kecenderungan Lembaga Independen memiliki sifat kecenderungan untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga tersebut.

Giorgio C.S Giraudi saat mengidentifikasi eksistensi IRAs atau Lembaga negara independen yang ada di Perancis. Giraudi menemukan ada dua model IRAs yang terbentuk:

1. terdapat sejumlah komisi dengan kewenangan yang bersifat *advisory*, dan memiliki banyak anggota (komisioner). Ide mendasar dari pembentukan IRAs ini adalah "*Comission of independent sages*". Komisi ini bertugas memberikan saran dan usulan kepada parlemen dan pemerintah.
2. terdapat juga IRAs dengan karakteristik jumlah anggota yang sedikit, biasanya dipilih oleh presiden dan parlemen. Pada model yang kedua ini, IRAs memiliki kewenangan yang dikatakannya sebagai "*normally fully regulatory*" mencakup kewenangan *rulemaking*, pengawasan, supervisi, penjatuhan sanksi dan yang berkaitan dengan peradilan.⁸⁹

Fenomena yang tidak jauh berbeda juga ditemukan pada konsep IRAs di Italia, misalnya Commissione Nazionale per le Societa E la Borza (CONSOB) yang merupakan lembaga independen dalam rangka pengawasan terhadap kinerja stock Exchange. Kewenangan

⁸⁹*Ibid*, hal 176.

pengawasan mencakup pengaturan dibidang investasi dan penegakan sanksi terhadap para pihak yang melanggar aturan tersebut.⁹⁰

Sedangkan Mark Thatcher menganalisis fenomena IRAs (*Independent Regulatory Agencies*) di Inggris, Prancis, Jerman dan Italia, menarik konklusi bahwa ada tiga aspek yang paling penting dari IRAs, yakni independensinya dari pejabat-pejabat terpilih (*elected officials*), hubungan dengan lembaga administratif lain (*regulatees*), dan proses pengambilan keputusannya. Thatcher lalu menjabarkan bahwa independensi IRAs dalam praktiknya dapat dilihat dari lima indikator.

1. *Party Politicisation of appointments*, yakni sejauh mana terjadi politisasi dalam penentuan pimpinan IRAs,
2. *Departures (dismissal and resignation)*, yakni pemberhentian anggota IRAs sebelum berakhirnya masa jabatan,
3. *The Tenure of IRA members*, semakin lama masa jabatannya, maka semakin besar independensinya terhadap pejabat-pejabat terpilih.
4. *The financial and Staffing resources of IRA*, yakni independensi dalam hal keuangan dan manajemen sumber daya.
5. *The use of power to overturn the decisions of IRAs by elected politicians*, dimaknai sebagai penggunaan kekuasaan untuk menganulir keputusan/kebijakan yang dikeluarkan IRAs⁹¹

Lembaga negara independen yang memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur sari, ialah semi Regulatif atau Legislative, semi administrative dan bahkan semi yudikatif. Artinya. Lembaga ini tidak saja membuat peraturan membuat peraturan yang berlaku diwilayah

⁹⁰*Ibid*

⁹¹*Ibid*.hal 177

kerjanya, tetapi juga, melaksanakan, mengawasi dan memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar peraturan. Oleh karenanya lembaganya disebut sebagai independen and *self regulatory bodies*⁹². Istilah Funk dan Seamon, badan-badan ini secara praktis menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dengan mengkombinasikan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif atau kekuasaan yang bersifat kuasi atau *Quasi Legislative, Quasi Executife Power, and Quasi Judicial*.⁹³ Sudah jamak diketahui pula jika lembaga yang tergolong dalam IRAs di negara-negara Amerika maupun Eropa memiliki kewenangan yang berciri *self-regulatory* atau *rule making*⁹⁴, yakni semacam otonomi yang diberikan untuk membuat peraturan kelembagaan sendiri secara mandiri.

Secara umum, Jimly Ashidiqie⁹⁵ menyebut LNS dengan istilah lembaga-lembaga (*special agencies*) untuk menjelaskan lembaga negara yang sifatnya khusus di luar struktur kementerian. Namun secara khusus, dalam banyak literatur menggunakan istilah "*independent bodies*", "*auxiliary bodies*", "*self regulatories bodies*", dan sebagainya. Jimly Ashidiqie juga menyebutkan tujuan dan manfaat pembentukan lembaga-lembaga tersebut, yaitu:

1. Efisiensi pelayanan;
2. Pemusatan (konsentrasi/integrasi) fungsional;

⁹² Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi ketatanegaran*, Jakarta : Kompas 2008, hal 266

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid* hal 177

⁹⁵ Evi Trisulo D. *Kajian kelembagaan sekretariat komisi informasi*, Jakarta. Komisi Informasi Pusat RI Graha, 2015, hal. 24.

3. Independensi dari intervensi politik dan mencegah konflik kepentingan;
4. Prinsip pembagian fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan sehingga tidak ada yang tumpang tindih.

Berpijak dari pendapat-pendapat ahli diatas, Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi, yaitu:

1. Independensi fungsional (*Fungsional Independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) Goal Independence, yaitu bebas dalam menentukan tujuan atau kebijakan pokok (2) instrument independence, yaitu instrument kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri.
2. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua independensi sebelumnya yaitu berupa independensi keuangan (merdeka dalam menentukan anggaran pendukung) dan independensi personalia (merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri).⁹⁶

Berdasarkan teori independensi lembaga negara independen. sebagaimana diuraikan sebelumnya adanya kesamaan terhadap pendapat para ahli tersebut :

⁹⁶*Ibid* Jimly Asshiddiqie, hal. 879

a. Independensi Fungsional (*Functional independence*)

Independensi fungsional (*Functional Independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) Goal Independence, yaitu bebas dalam menentukan tujuan atau kebijakan pokok (2) instrument independence, yaitu bebas menjalankan instrument dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Sedangkan teori independensi menurut Artidjo Alkostrar independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya⁹⁷.

1) Independensi Tujuan (*Goal Independence*)

Jimly assiddiqie mengintegrasikan kemudian memberi pengertian Goal Independence tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa, yaitu bebas dalam menentukan tujuan atau kebijakan pokok.

William f. funk dan seamon mencirikan lembaga negara independen *self-regulatory* atau *rule making*⁹⁸, yakni semacam otonomi yang diberikan untuk membuat tujuan dan kebijakan pokok kelembagaan sendiri secara mandiri atau kewenangan menetapkan tujuan internal.

Sementara Independensi Tujuan (*goal Independence*) dalam kaitanya dicontohkan bank sentral sebagai lembaga independen

⁹⁷Ibid Ari Wibowo.

⁹⁸ *Ibid*

adalah pemerintah tidak memiliki pengaruh langsung dalam penentuan tujuan kebijakan-kebijakan moneter.⁹⁹ Maka ketika dilihat independensi dalam mencapai tujuan bank Indonesia pada UU BI bahwa tujuan bank Indonesia difokuskan pada menjaga kestabilan nilai tukar rupiah yang tercermin pada laju inflasi yang rendah dan kestabilan nilai tukar. dalam mencapai tujuan tersebut bank Indonesia selanjutnya berwenang menetapkan sasaran monetary dengan memperhatikan perkembangan ekonomi baik dalam negeri maupun luar negeri serta instrument yang akan digunakan.¹⁰⁰

Dari pandangan-pandangan ahli di atas dalam memberikan pengertian tentang independensi fungsional maka independensi fungsional berupa goal independen adalah KPK mandiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk menentukan tujuan atau kebijakan pokoknya.

2) Independensi Instrumen (*Instrument Independence*)

Jimly Asshiddiqie berpandangan *Instrument independence*, yaitu bebas menjalankan instrument dalam tugas dan fungsinya. *Independensi Instrument (*Instrument independence*)*. Sedangkan Mboweni memberikan pendapat bahwa instrument independen ialah bank sentral memiliki control penuh terhadap instrument-

⁹⁹ Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia), Fakultas Hukum Sebelas Maret, Surakarta, 2015. hal. 262

¹⁰⁰ Anas Lutfi, Muhammad Fachrurrozi Harahap, Struktur Deferensi Bank Indonesia, eprin uai, ILS artikel vol II no 1 Januari tahun 2017, hal 36

instrumen yang mempengaruhi proses inflasi, termasuk larangan pembiayaan langsung deficit pemerintah.¹⁰¹

Maka bank sentral sebagai lembaga independen memiliki wewenang menetapkan sendiri target-target operasionalnya tanpa pengaruh dari pemerintah. Instrument Independensi ini berupa pengendalian suku bunga jangka pendek dan nilai tukar, serta larangan pemberian kredit pada pemerintah.¹⁰²

Maka Independensi bank indonesia dalam melaksanakan tugas tercermin dari larangan bagi para pihak lain untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas bank indonesia. Bank indonesia juga wajib menolak atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam rangka pelaksanaan tugasnya.¹⁰³

Intrument Independence adalah bebas menentukan cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan yang ditetapkannya yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya.¹⁰⁴ Maka KPK dalam menjalankan tugas dan wewangnya bebas menjalankan instrument dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

¹⁰¹ Ibid hal 33

¹⁰² Ibid Isharyanto, hal. 267.

¹⁰³ Ibid hal 36

¹⁰⁴ Sulistyandari, Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan di Indonesia, 2015. Istinbath Jurnal Hukum Vol 1 no 19

b. Independensi Administratif (*Administratife Independence*)

Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua independensi sebelumnya yaitu berupa independensi keuangan (merdeka dalam menentukan anggaran pendukung) dan independensi personalia (merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri)

1) Independensi Keuangan (*Financial Independence*)

Financial independence atau Independensi keuangan yang dikemukakan oleh Jimly assiddiqie adalah merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, sedangkan Mark Thatcher menganalisis fenomena-fenomena independenci regulatory agencies di negara-negara eropa salah satu indikatornya adalah *The financial and Staffing resources of IRA*, yakni independensi dalam hal keuangan dan manajemen sumber daya¹⁰⁵ bahwa salah satu independensii lembaga negara independen (LNI) adalah independen dalam hal keuangan

Financial independence sebagaimana dicontohkan pada bank central pendapat Mboweni bahwa hak bank sentral untuk memiliki akses sendiri terhadap sumber financial yang cukup dan memiliki control penuh terhadap anggaran sendiri. Pengertiannya lainya financial independence bank sentral adalah bank sentral

¹⁰⁵ Rizki Ramadani, Lembaga Negara Independen dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies* JH lus Quia lustum Vol. 27, No 1, 2020, hal. 176.

memiliki control penuh dalam mengakumulasi dan mendistribusikan sumber daya financialnya tanpa ada pengaruh dari luar.¹⁰⁶ Ketika di lihat pada UU BI bahwa Independensi dalam bidang anggaran dalam ketentuan pasal 60 yang menyatakan bahwa anggaran Bank Indonesia ditetapkan oleh Dewan Gubernur. Anggaran harus disampaikan kepada DPR yang dimaksudkan untuk dapat memantau pengelolaan kewenangan Bank Indonesia dalam anggaran serta kepada pemerintah sebagai bahan informasi berkaitan dengan surplus atau devisit anggaran Konsekuensi Independensi.

Maka lembaga negara independen dalam hal sumber daya keuangan untuk operasional kelembagaanya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Sehingga memperjelas dan mempertegas sumber pendanaanya tidak terikat pada pihak-pihak manapun.

Komnas HAM sebagai lembaga independen dapat dilihat independen dalam hal sumber keuangan pada pasal 98 “Anggaran Komnas HAM di bebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, Komisi Penyiran Indonesia pasal 9 ayat 6 “pendanaan KPI Pusat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Negara dan Pendanaan KPI daerah berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Begitupun lembaga

¹⁰⁶ Anas Lutfi, Muhammad fachrurrozi harahap,hal 33.

penunjang lainnya di biayai oleh negara agar tidak terikat oleh pihak manapun.

2) Independensi Personalialia (*Personel Independence*)

Independensi personalialia dari pandangan Jimly Asshiddiqie adalah merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personel kepegawaian sendiri. Sedangkan pandangan William F. Funk dan Richard H. Seamon menguraikan bahwa lembaga negara independen pada pemberhentian anggota komisi yang hanya dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan komisi yang bersangkutan (mekanisme hukum).

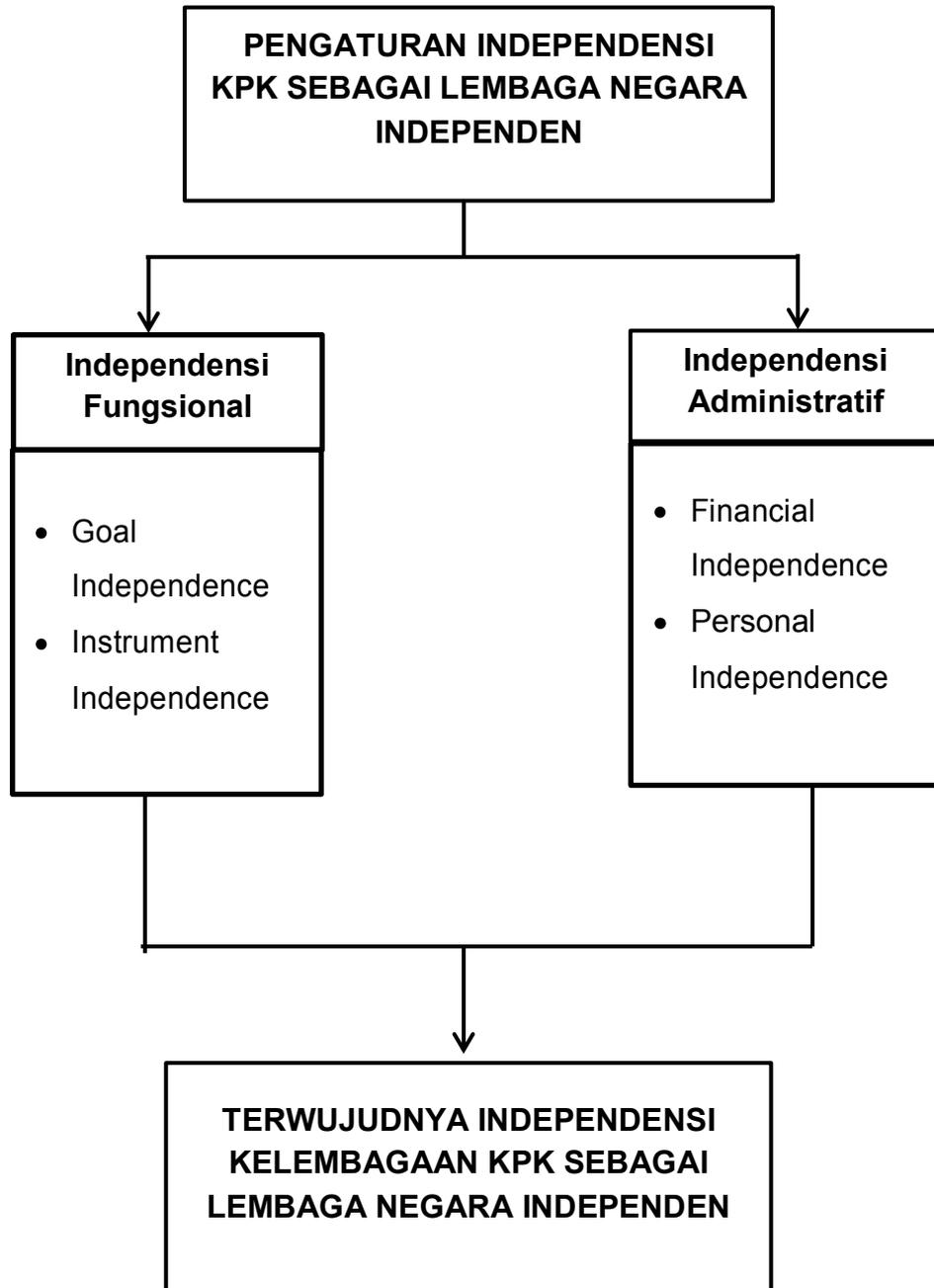
Maka *Personal independence* berarti badan pembuat kebijakan memiliki wewenang untuk menolak campur tangan pemerintah. Yang meliputi dengan masa jabatan, jumlah anggota dan masa anggota dari anggota badan pembuat kebijakan, tingkat keragaman lembaga yang terkait dengan proses rekrutmen anggota, serta status hukum khusus dari Undang-undang bank sentral.¹⁰⁷

Dari pandangan-pandangan di atas maka Independensi KPK sebagai lembaga negara independen pada pemberhentian anggota komisi yang hanya dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang ada mekanisme hukum

¹⁰⁷ *Ibid* Hal 34

sehingga jelas alasan pemberhentian maupun pengangkatan personelnnya.

I. Kerangka Pikir



J. Definisi Operaional

1. Independensi Fungsional adalah kemandirian dan bebas dalam menjalankan tugas dan fungsinya berupa *Goal Independence* dan *Instrument independence*.
2. Independensi Tujuan (*Goal Independence*), yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok
3. Independensi Instrumen (*Instrument Independence*), yaitu bebas menjalankan instrument dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
4. Independensi Administrasi adalah merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua independensi sebelumnya berupa *Financial Independence* dan *Personel Independence*.
5. Independensi Keuangan (*Financial independence*) adalah merdeka dalam menentukan anggaran pendukung.
6. Independensi personalia (*Personel Independence*), adalah merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.
7. KPK adalah Lembaga Negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.