

**KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA BANTU DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
(Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai
Lembaga Negara Bantu)**

SKRIPSI



Oleh :

NAJIULLOH

Nomor Mahasiswa : 04410320

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2009**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak merdeka lebih dari enam puluh tahun yang lalu, Indonesia telah mengalami berbagai peristiwa penting dalam bidang kenegaraan. hingga pergantian hukum dasar negara menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam sejarah negara ini sejak awal terbentuknya hingga beberapa tahun terakhir.

Salah satu perkembangan yang menarik dari sudut pandang ketatanegaraan diawali ketika negara ini mengalami pergantian kekuasaan dari masa orde baru ke reformasi pada tahun 1999 di mulai dari turun nya presiden soeharto dari kursi kekuasaannya, yang kemudian proses reformasi berjalan untuk menciptakan sebuah tatanan hukum yang ideal sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, kemudian masa transisi yang dipimpin oleh Presiden B.J. Habibie selama sekitar dua tahun, tuntutan kebutuhan akan sistem ketatanegaraan yang lebih baik pun mulai berusaha diwujudkan oleh para petinggi di negara ini melalui perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945.

Salah satu hasil dari perubahan konstitusi yang sangat mendasar tersebut adalah beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan sehingga satu sama lain bisa saling mengawasi (*checks and balances*). Perubahan yang terjadi merupakan konsekuensi dari supremasi

konstitusi, dimana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara¹. Dengan demikian, Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI).

Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (machtsstaat).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip Negara hukum yang juga dimuat dalam Penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan Negara dan pembatasan Negara (tidak absolute dengan kekuasaan tidak terbatas)². Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting Negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dimana kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. v.

² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007

agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi³.

Kekuasaan kehakiman yang merupakan bagian dari salah satu lembaga tinggi Negara yang kewenangannya diatur oleh undang-undang dasar Negara republik Indonesia, menjadi salah satu bagian dari 8 (delapan) buah organ Negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedelapan organ tersebut adalah⁴:

1. Dewan Perwakilan Rakyat,

Secara umum dipahami oleh masyarakat, fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi budget. Diantara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah sebagai pemrakarsa pembuat undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.

2. Dewan Perwakilan Daerah,

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara dan mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

³ *Ibid, hlm 64*

⁴ *Ibid, hlm 95*

3. Majelis Permusyawaratan Rakyat,

MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi Negara, sejak adanya perubahan dalam sidang tahunan MPR tahun 2001 memutuskan menyempurnakan pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat.

4. Badan Pemeriksaan Keuangan,

Kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk di tindak lanjuti sebagaimana mestinya.

5. Presiden dan Wakil Presiden,

Presiden/Wakil Presiden sebagai lembaga eksekutif merupakan pejabat pelaksana UU dan UUD, sesuai dengan bunyi sumpah/janji jabatannya, yaitu akan memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

6. Mahkamah Agung,

Mahkamah Agung adalah puncak kekuasaan kehakiman dan fungsi peradilan di Indonesia. Dalam mewujudkan prinsip keadilan dan kebenaran

hukum, Mahkamah Agunglah yang menjadi puncak harapan dan aspirasi seluruh rakyat Indonesia, karena fungsi Mahkamah Agung itu adalah untuk menghakimi perkara-perkara ketidakadilan yang muncul, sehingga dapat diputuskan secara tepat demi keadilan berdasarkan Ketuhan Yang Maha Esa.

7. Mahkamah Konstitusi,

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru yang diperkenalkan oleh perubahan ketiga UUD 1945 yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

8. Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial merupakan produk perkembangan budaya dari suatu sistem hukum, yang berakar pada perkembangan historis, kultural, dan sosial dari negara-negara tertentu. Oleh karena itu, setiap komisi yudisial bersifat unik dan kita tidak dapat melihat lembaga tersebut di luar konteks negaranya. Dimana komisi yudisial adalah lembaga yang diharapkan dapat merekomendasikan nama ketua Mahkamah Agung terbaik, diharapkan dapat melakukan pendisiplinan terhadap para hakim, dan keberadaan komisi yudisial terkait dengan masalah administrasi pengadilan, termasuk promosi dan mutasi hakim.

Delapan organ atau lembaga negara tersebut yang diberi kewenangan oleh UUD untuk menjalankan sistem pemerintahan, akan tetapi dalam

pelaksanaannya masih kurang dapat berjalan sesuai dengan yang di cita-citakan dari konsep kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, Masyarakat ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*)⁵. Dalam konteks Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang⁶.

Lahirnya lembaga-lembaga negara penunjang tersebut sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada dan merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak

⁵Jimly Asshiddiqie menyebut kecenderungan ini sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*). Lihat Asshiddiqie (a), *op. cit.*, hlm. vii-viii.

⁶*Ibid.* hlm. viii.

hukum, mulai dari kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisian Negara RI. Gejala umum yang dihadapi oleh lembaga negara tersebut seringkali adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan kehakiman.

Dan salah satu lembaga negara bantunya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga ini dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia⁷. Pembentukan komisi ini merupakan amanat dari ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, komisi ini pun sah didirikan dan memiliki legitimasi untuk menjalankan tugasnya. KPK dibentuk sebagai respons atas tidak efektifnya kepolisian dan kejaksaan dalam memberantas korupsi yang semakin merajalela. Adanya KPK diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)⁸. Namun demikian, dalam perjalanannya yang belum menginjak tahun keempat sejak pendiriannya, keberadaan dan kedudukan KPK dalam struktur negara Indonesia mulai dipertanyakan oleh berbagai pihak. Tugas, wewenang, dan kewajiban yang dilegitimasi oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁷ Mahmuddin Muslim, *Jalan Panjang Menuju KPTPK*, Jakarta: Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRAK) Indonesia, 2004, hlm. 33.

⁸ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, hlm. 88.

memang membuat komisi ini terkesan menyerupai sebuah *superbody*. Sebagai organ kenegaraan yang namanya tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945⁹, KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstrakonstitusional¹⁰. Sifat yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dikhawatirkan dapat menjadikan lembaga ini berkuasa secara absolut dalam lingkup kerjanya. Selain itu, kewenangan istimewa berupa penyatuan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu organ juga semakin mengukuhkan argumen bahwa eksistensi KPK cenderung menyeleweng dari prinsip hukum yang berlaku dan tidak menutup kemungkinan bertentangan dengan konstitusi¹¹. Dengan demikian, kedudukan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia masih menarik untuk diperbincangkan. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kedudukan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI, tidak hanya ditinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi juga berdasarkan berbagai pendapat para ahli di bidang hukum tata negara, dengan menjadikan KPK sebagai contoh lembaga negara bantu yang akan dianalisis kedudukannya.

⁹ UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan delapan organ negara yang mempunyai kedudukan sama/ sederajat, yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, yaitu MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Lihat Bab II, Bab III, Bab VII, Bab VIIA, Bab VIIIA, dan Bab IX UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁰ Para pemohon pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, yang terdiri dari Mulyana Wirakusumah, Nazaruddin Sjamsuddin, dkk., dan Capt. Tarcisius Walla, menilai KPK sebagai lembaga ekstrakonstitusional karena telah mengambil alih kewenangan lembaga lain yang diperoleh dari UUD Negara RI Tahun 1945 yang sebetulnya telah terbagi habis dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lihat Putusan MK RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 33.

¹¹ *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara bantu di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut.

1. Mengetahui dan menganalisis kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai kedudukan lembaga negara bantu, khususnya KPK, secara jelas sesuai sistem ketatanegaraan yang dianut negara ini berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi negara.

Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan akan menghilangkan atau setidaknya mereduksi perdebatan dan argumen yang cenderung negatif terkait dengan kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu serta hubungan kerja komisi tersebut dengan organ-organ kekuasaan lain di negara ini.

E. Tinjauan Pustaka

1. Sistem Pemerintahan

Membahas sistem pemerintahan berarti membicarakan pula mengenai pembagian kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya, di mana dengan kekuasaannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerjasama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat¹². Berdasarkan rumusan di atas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antar lembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas :

- a. Pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut; dan
- b. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan

¹² Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Bandung: Penerbit Transito, 1976, hlm. 58.

melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.¹³

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah timbulnya monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut¹⁴.

John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang), serta kekuasaan federatif (kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan, dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri)¹⁵.

Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal sebagai *trias politica*. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet. ke-22, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 138.

¹⁴ M. Suradijaya Natasondjana, "Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik," (skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1992), hlm. 14.

¹⁵ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978, hlm.6.

dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak¹⁶.

Konsep Montesquieu saat ini dianggap tidak lagi relevan mengingat ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*¹⁷.

2. Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen*¹⁸ atau *staatsorgaan*¹⁹ untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara²⁰.

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop).

¹⁶ Asshiddiqie (a), *op. cit.*, hlm. vii.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Arifin dkk., *op. cit.*, hlm. 29.

¹⁹ Asshiddiqie (a), *op. cit.*, hlm. 31.

²⁰ Arifin dkk., *loc. cit.*

Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran²¹.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif)²².

3. Lembaga Negara Bantu

Salah satu konsekuensi dari dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 adalah munculnya beragam penafsiran mengenai istilah “lembaga negara” akibat kurang jelasan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam mengatur lembaga negara. Hal ini dapat terlihat dari tiadanya kriteria untuk menentukan apakah suatu lembaga dapat diatur atau tidak dalam konstitusi. Dari berbagai penafsiran yang ada, salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*state main organ*) dan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*). Lembaga negara

²¹ Asshiddiqie (a), *loc. cit.*

²² Arifin dkk., *Op. cit.*, hlm. 30.

utama mengacu kepada paham *trias politica* yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan menggunakan pola pikir ini, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama menurut UUD Negara RI Tahun 1945 adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian, lembaga-lembaga lain yang tidak termasuk kategori tersebut merupakan lembaga negara bantu²³.

4. Komisi Pemberantasan Korupsi

Langkah pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah negara ini. Bahkan, sejarah mencatat bahwa Indonesia adalah negara pertama di Asia yang mencanangkan suatu peraturan khusus mengenai pemberantasan korupsi. Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat yang saat itu dijabat Jenderal A.H. Nasution menerbitkan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 Nomor Prt/Peperpu/C13/1958 untuk memberantas korupsi yang gejalanya mulai tampak pada tahun tersebut²⁴.

Selanjutnya, seiring pergantian masa pemerintahan, peraturan mengenai pemberantasan korupsi terus diperbaiki dengan pembentukan undang-undang,

²³ *Ibid.*, hlm. 36.

²⁴ Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 78.

mulai dari Undang-Undang Nomor 24 (Prp) Tahun 1960²⁵, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, hingga yang terakhir Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Peraturan yang terus dikembangkan tidak lantas menjadikan upaya pemberantasan korupsi semakin mudah dilaksanakan.

Justru sebaliknya, bentuk kejahatan ini meluas, tidak hanya di kalangan aparat negara, tetapi juga merambah di sektor swasta. Korupsi benar-benar telah mengakar dalam kebiasaan masyarakat. Perbuatan yang dahulu dianggap delik umum pun kini digolongkan sebagai tindak pidana korupsi sehingga menjadikan definisi korupsi meluas.

Perbuatan yang dahulu dikategorikan sebagai delik umum dan diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), seperti penyuapan misalnya, kini dimasukkan dalam ruang lingkup delik khusus dan diatur dalam peraturan mengenai tindak pidana korupsi. Bahkan, Pasal 2 ayat (1)²⁶ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa perbuatan yang secara formil tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat dipidana apabila dianggap tidak sesuai dengan kepatutan dalam masyarakat²⁷.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Sejak 25 Juli 2006, ayat ini telah dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan MK RI Nomor 003/PUU/IV/2006.

²⁷ Nurhasyim Ilyas, "Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Tipikor: Angin Segar bagi Koruptor?," *Jurnal Keadilan* (Vol. 4 No. 4 Tahun 2006): 8-9.

Sebagai langkah preventif sekaligus represif dalam memberantas korupsi yang saat ini dianggap *extraordinary crime* atau kejahatan luar biasa, pada tahun 2002 didirikanlah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan: Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independent dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun²⁸.

Kebutuhan akan adanya KPK dilatarbelakangi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara yang seharusnya mengurus masalah korupsi. Lembaga peradilan yang diharapkan dapat menegakkan hukum justru dinilai ikut menyuburkan perilaku korupsi. Mafia peradilan *judicial corruption* telah menjadi momok baru bagi dunia peradilan tanah air²⁹.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in doctrine* meliputi nilai atau norma hukum positif, cara pengumpulan data dengan bersumber pada bahan-bahan pustaka. Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan-bahan pustaka. Sebagai suatu penelitian hukum, bahan sekunder yang dipergunakan terdiri dari:

²⁸ Indonesia (a), *Undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN No. 137 tahun 2002, TLN No. 4250, Pasal 3.

²⁹ Muslim, *loc. cit.*

1. bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini;
2. bahan hukum sekunder, yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian baik berdasarkan penemuan langsung dilapangan atau hasil dari wawancara dari subyek yang diteliti seperti dalam skripsi ini akan meneliti ke Pengadilan Negeri dan Kejaksaan Negeri, artikel, surat kabar, dan lain sebagainya;
3. bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

Penelitian ini termasuknya ke dalam Penelitian Eksploratori dikenal pula sebagai penelitian penjajagan atau penelitian formulatif. Tujuannya untuk mengenal atau mendapatkan pandangan baru tentang suatu gejala yang sering diartikan lain tanpa melihat keadaan yang sebenarnya³⁰. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar mengenai perdebatan seputar eksistensi lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI, khususnya yang berkaitan dengan kedudukan KPK.

³⁰ Wiji Nurastuti, *Metodologi Penelitian*, cetakan pertama, Magelang: Ardana Media, 2007, hlm. 135.