

BAB II

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

A. Sejarah Pendirian Komisi Pemberantasan Korupsi

Secara horizontal, kekuasaan dibagi berdasarkan fungsinya. Pembagian tersebut menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif¹. Konsep klasik yang diterapkan di banyak negara ini dikenal sebagai *triaspolitica* atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*)². Melalui konsep ini, Baron de Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* berpendapat bahwa di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu:

- (1) kekuasaan legislatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara³;
- (2) kekuasaan eksekutif yang berkaitan dengan penerapan undang-undang; dan
- (3) kekuasaan yudikatif yang berwenang mengadili atas pelanggaran undang-undang⁴.

Konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan bermula dari buku karya John Locke berjudul *Two Treaties on Civil Government* yang pada intinya menegaskan bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya⁵. Dalam Bab XII buku tersebut yang berjudul “*Of the Legislative, Executive, and the Federative Power of the Commonwealth*”, Locke mengatakan bahwa dalam suatu negara terdapat tiga bagian kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Berbeda

¹Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), h. 138.

²Beberapa literatur menerjemahkan konsep *trias politica* sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Lihat Asshiddiqie (b), *op. cit.* h. 19. Sebagian literatur lain menyebutnya dengan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*). Budiardjo, *loc. cit.*

³Asshiddiqie (b), *op. cit.*, h. 35.

⁴Budiardjo, *op. cit.*, h. 151.

⁵Jimly Asshiddiqie (c), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 15.

dengan *trias politica*, pada konsep Locke tidak dikenal kekuasaan yudikatif, sebaliknya terdapat kekuasaan federatif yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan yang berkaitan dan dilakukan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri⁶.

Baik Locke maupun Montesquieu, keduanya menempatkan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Namun, berbeda dengan Locke yang meletakkan wewenang mengadili dalam lingkup eksekutif, Montesquieu menempatkan kewenangan ini tersendiri dalam kekuasaan yudikatif. Perbedaan lainnya adalah Montesquieu memosisikan kewenangan yang bersifat federatif dalam kekuasaan eksekutif, sementara Locke berpendapat bahwa kekuasaan federatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.⁷

Tidak jauh berbeda dari teori-teori yang digagas oleh Locke maupun Montesquieu, sarjana hukum asal Belanda, Cornelis Van Vollenhoven juga memiliki pendapat senada bahwa dalam suatu negara harus dilakukan pembagian fungsi kekuasaan. Konsep yang diutarakan Van Vollenhoven dan biasa disebut dengan nama *catuur praja* membagi fungsi kekuasaan menjadi empat bagian sebagai berikut. Pertama, *regeling* atau fungsi pengaturan yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif dalam *trias politica*⁸. Kedua, *bestuur* yang berarti pemerintahan dalam arti sempit⁹ dan identik dengan kekuasaan eksekutif menurut Montesquieu¹⁰. Namun, berbeda dengan teori Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven tidak hanya menjalankan undang-undang melainkan juga bertugas melaksanakan seluruh kewajiban negara, termasuk menyelenggarakan kepentingan umum,

⁶Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), h. 140.

⁷*Ibid.*, h. 141

⁸*Op. cit.*, h. 14.

⁹*Op. cit.*, h. 147.

¹⁰*Loc. cit.* h.18

mempertahankan hukum secara preventif, mengadili (menyelesaikan perselisihan), dan membuat peraturan¹¹.Selanjutnya, fungsi yang ketiga adalah *rechtspraak* atau fungsi peradilan¹²yang dapat disejajarkan dengan kekuasaan yudikatif dalam konsep *trias politica*.Sedangkan fungsi keempat sekaligus terakhir adalah *politie*, yaitu fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara¹³.

Pembahasan yang berkembang selanjutnya cenderung berkaitan dengan penerapan konsep pemisahan kekuasaan, terutama yang dikembangkan oleh Montesquieu, dalam penyelenggaraan negara. Sir Ivor Jennings melalui teorinya dalam buku yang berjudul *The Law and the Constitution* menyanggah konsep pemisahan kekuasaan dalam *trias politica* dengan mendasarkan pada kenyataan di Inggris bahwa lembaga eksekutif turut serta dalam proses pembuatan undang-undang¹⁴.Jennings berpendapat, pelaksanaan *trias politica* secara konsekuen seperti diungkapkan Montesquieu amat sulit diwujudkan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan.Kenyataan menunjukkan bahwa pemisahan kekuasaan seringkali dilakukan hanya secara formil, artinya tidak dipertahankan secara tegas, dan konsep ini lebih tepat dinamakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*).¹⁵Jennings menggambarkan, apabila pembuatan undang-undang di suatu negara dilakukan oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif maka konstitusi negara tersebut menganut asas pembagian kekuasaan¹⁶.

¹¹ *Loc. cit.*h.150

¹² *Loc. cit.*h.20

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Op. cit.*, h. 143.

¹⁵ Jennings mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni: (1) materil,yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian legislatif,eksekutif, dan yudikatif; dan (2) formil, yaitu apabila pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas sehingga lebih tepat disebut pembagian kekuasaan. *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Sementara itu, Arthur Mass justru menggunakan istilah *division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan. Mass kemudian membagi lagi terminologi tersebut menjadi dua, yaitu:

- (1) *capital division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat fungsional¹⁷ serta mengandung pengertian pembagian kekuasaan secara horizontal¹⁸; dan
- (2) *territorial division of power* yang bermakna pembagian kekuasaan secara vertikal¹⁹ untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat kewilayahan atau kedaerahan²⁰.

Dengan demikian, pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai sebuah doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang kekuasaan. Kekuasaan legislatif bertugas membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Prinsip *checks and balances*, yang menyatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka pembatasan tindakan-tindakannya, terkait erat pula dengan konsep pemisahan kekuasaan. Hal ini menunjukkan adanya keterpisahan kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang yang dijalankan oleh orang-orang yang berbeda serta tiadanya agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas penuh karena masing-masing cabang bergantung satu sama lain.

¹⁷ *Op. cit.*, h. 18.

¹⁸ *Ibid.*, h. 24.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Loc. cit.*

Kekuasaan yang terbagi semacam ini dapat mencegah absolutisme dan korupsi kekuasaan yang timbul karena kekuasaan tanpa pengawasan dan pembatasan²¹.

B. Lembaga Negara Secara Umum

Setiap lembaga yang dibentuk bukan oleh masyarakat atau dengan kata lain merupakan hasil bentukan negara dapat disebut sebagai lembaga negara atau organ negara. Apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan menurut konsep *trias politica*, lembaga negara dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, maupun yudikatif²².

Konsep mengenai lembaga negara sendiri dapat ditelusuri melalui pandangan Hans Kelsen. Lembaga negara, menurut Kelsen, dapat dipahami dari pengertian yang luas maupun pengertian yang sempit²³. Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Individu tersebut dapat disebut sebagai lembaga negara karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum atau fungsi yang menerapkan hukum²⁴. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum²⁵. Kelsen mencontohkan, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakil rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga negara dalam arti luas.²⁶

Sementara itu, dalam arti sempit atau disebut pula oleh Kelsen sebagai pengertian lembaga negara dalam arti materil adalah apabila individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai lembaga negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri:

²¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), h. 65.

²² *Op. cit.*, h. 31.

²³ *Ibid.*, I. 37.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Akan tetapi, seringkali orang beranggapan bahwa yang termasuk pejabat umum hanyalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

- (1) lembaga negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
- (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan
- (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara²⁷.

Walaupun dalam arti luas semua individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum adalah lembaga, tetapi yang disebut sebagai lembaga negara dalam arti sempit hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam konteks kenegaraan²⁸.

Dengan demikian, konsep lembaga negara memiliki makna yang sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif²⁹. Dalam pengertian pertama dan paling luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum. Pengertian kedua, yang cenderung luas namun lebih sempit daripada pengertian pertama, menyebutkan bahwa lembaga negara mencakup individu yang menjalankan kedua fungsi tersebut di atas dan juga mempunyai posisi sebagai atau berada dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Sedangkan pengertian ketiga mengartikan lembaga negara dalam arti sempit sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian yang terakhir ini, lembaga negara mencakup badan-badan

²⁷*Ibid.*, h. 37-38.

²⁸*Ibid.*, h. 39.

²⁹*Ibid.*, h. 40.

yang dibentuk berdasarkan konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang berlaku di suatu negara.³⁰

C. Sistem Pemerintahan dan Kelembagaan di Indonesia

1. Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Para pendiri negara Indonesia menegaskan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menganut konsep *triaspolitica*³¹. Berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut, pembentuk konstitusi negara ini menentukan teori tersendiri yang pengejawantahannya antara lain tercantum

dalam naskah Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan sebagai berikut.

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum.
2. Sistem konstitusional.
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintah pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas³².

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi. MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan penjelmaan dari pemegang

³⁰*Ibid.*, h. 40-41.

³¹Azhary, "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu Pemahaman tentang Pengertian-pengertian dan Asas-asas dalam Hukum Tata Negara)" (pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 26 Juli 1995) dalam *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, editor Hendra Nurtjahjo, (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), h. 205.

³²Indonesia (b), *UUD Negara RI Tahun 1945*, penjelasan umum.

kedaulatan, yaitu seluruh rakyat Indonesia. MPR kemudian mengangkat Presiden dan melimpahkan kewenangan melaksanakan kehendak rakyat kepada Presiden yang dalam hal ini juga disebut sebagai mandataris MPR³³. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan dengan kata lain, Presiden menyalurkan sebagian kekuasaannya kepada para menteri³⁴.

Berdasarkan tujuh karakteristik pemerintahan dalam Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan yang telah diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa untuk menentukan sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia adalah hal yang sulit. Jabatan kepala pemerintahan yang dipegang oleh Presiden merupakan salah satu karakteristik dari sistem presidensial, namun adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai parlemen menunjukkan bahwa sistem parlementer pun turut diadopsi oleh negara ini. Melihat keadaan bahwa segala aktivitas lembaga dalam penyelenggaraan negara bermula pada MPR serta penetapan kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR, Padmo Wahjono menamakan sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia sebagai “Sistem MPR”.³⁵

Membagi tugas pemerintahan ke dalam trikotomi telah menjadi kebiasaan berbagai negara di dunia, begitu pula Indonesia. Walaupun tidak memisahkan peran masing-masing lembaga negara secara tegas seperti yang diidealkan oleh Montesquieu, namun UUD Negara RI Tahun 1945 tetap membagi kekuasaan-kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif ke dalam bab-bab tersendiri dalam naskahnya. Kekuasaan eksekutif ditempatkan dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, kekuasaan legislatif diletakkan dalam Bab VII

³³MPR melimpahkan kekuasaannya (dari atas ke bawah) sehingga penerima pelimpahan atau mandat harus bertanggung jawab kepada pemberinya. Cara pelimpahan kekuasaan ini oleh Azhary dinamakan sebagai “Sistem Mandataris”, dan menurutnya, sistem ini bukan termasuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Azhary, *loc. cit.*, h. 206-207.

³⁴*ibid.*, h. 207.

³⁵*Ibid.*, h. 209-210.

tentang Dewan Perwakilan Rakyat, sementara kekuasaan yudikatif dicantumkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.³⁶

Secara umum, tugas dan wewenang lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara yang memegang ketiga kekuasaan pemerintahan diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Selain lembaga-lembaga pemegang ketiga kekuasaan pemerintahan, terdapat pula Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang berfungsi sebagai badan penasihat pemerintah dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bertugas secara khusus untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, yang termasuk lembaga-lembaga negara pada masa UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan adalah:

- (1) MPR;
- (2) Presiden;
- (3) DPA;
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- (5) BPK; dan
- (6) Mahkamah Agung (MA).

MPR merupakan lembaga tertinggi negara, sementara kelima lembaga lainnya adalah lembaga tinggi negara. Secara sistematis, pencantuman pengaturan mengenai lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara dalam UUD Negara RI Tahun 1945 adalah sebagai berikut.

1. Bab II (Pasal 2 dan 3) tentang MPR.
2. Bab III (Pasal 4 s.d. 15) tentang Presiden.
3. Bab IV (Pasal 16) tentang DPA.
4. Bab VII (Pasal 19 s.d. 22) tentang DPR.

³⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cet. ke-6, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 15-16.

5. Bab VIII (Pasal 23) tentang BPK.
6. Bab IX (Pasal 24 dan 25) tentang MA.

Demi terselenggaranya hubungan tata kerja yang baik dalam rangka pelaksanaan tugas lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara, MPR membentuk Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1978 yang mengatur tentang kedudukan dan hubungan tata kerja antara MPR dengan Presiden, DPA, DPR, BPK, maupun MA³⁷.

Namun demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 dianggap gagal dalam menjaga pelaksanaan prinsip demokrasi dinegara ini³⁸. Jimly Asshiddiqie menyebutkan lima hal yang menjadi penyebab kegagalan tersebut yang akan diuraikan sebagai berikut.

1. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 menempatkan dan kekuasaan yang sangat besar terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan, tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Hal ini memunculkan anggapan bahwa pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 terlalu bersifat berat sebelah ke arah lembaga eksekutif (*executive heavy*).³⁹
2. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antarcabang pemerintahan (lembaga-lembaga negara) dalam rangka menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau pelampauan wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden yang besar menjadi semakin kuat karena tidak diimbangi oleh mekanisme penyeimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Salah satu contohnya adalah

³⁷ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), h. 130.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, dkk., *Gagasan Amandemen UUD1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, cet. ke-2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 6-7.

³⁹ *Ibid.*, h. 7.

tiadanya ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu rancangan undang-undang (RUU) yang sudah disetujui DPR⁴⁰.

3. Di dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang dapat membuka peluang salah penafsiran dalam praktiknya. Sebagai contoh, ketentuan mengenai pemilihan kembali Presiden (“...dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”)⁴¹ menjadi dasar legitimasi bagi Presiden yang sedang menjabat untuk dipilih kembali secara terus-menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi.⁴²
4. Struktur UUD Negara RI Tahun 1945 banyak berisi aturan yang mengamankan pembentukan undang-undang tanpa disertai arahan tertentu terkait materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Tiadanya pengaturan yang cukup spesifik dimaksudkan untuk menyerahkan segala sesuatu secara penuh kepada pembentuk undang-undang. Namun, hal ini justru berdampak buruk karena dalam praktiknya muncul perbedaan atau bahkan pertentangan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lain yang mengatur obyek yang sama. Padahal, dasar pembentukannya selalu sama, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945⁴³.
5. Lazimnya, konstitusi sebuah negara tidak memiliki penjelasan yang resmi. Namun, UUD Negara RI Tahun 1945 justru memiliki Penjelasan yang diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti undang-undang dasar (Batang Tubuh). Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hasil kerja pribadi Soepomo yang kemudian

⁴⁰ Sebagai perbandingan, UUD Amerika Serikat menentukan bahwa apabila dalam waktu sepuluh hari Presiden tidak menyatakan menolak atau mengesahkan RUU yang telah disetujui Kongres, RUU tersebut akan sah menjadi undang-undang sebagaimana layaknya jika RUU tersebut ditandatangani Presiden. *Ibid.*, h. 8.

⁴¹ Indonesia (b), *op. cit.*, ps. 7.

⁴² Asshiddiqie, Manan, *dkk., op. cit.*, h. 8-9.

⁴³ *Ibid.*, h. 9.

dimasukkan bersama-sama Batang Tubuh ke dalam Berita Republik Tahun 1946 dan Lembaran Negara RI Tahun 1959 (Dekrit), dan menjadi bagian tak terpisahkan dari naskah resmi UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam berbagai hal, Penjelasan mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh, dan memuat pula berbagai keterangan yang seharusnya menjadi materi muatan Batang Tubuh.

2. Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Perubahan Pertama hingga Keempat UUD Negara RI Tahun 1945, yang merupakan konsekuensi dari kegagalan UUD Negara RI Tahun 1945, telah menjadikan sistem ketatanegaraan RI mengalami berbagai perubahan yang amat mendasar. Perubahan-perubahan itu turut memengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara RI yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, di antaranya adalah:

- a. penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- b. pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*;
- c. pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
- d. penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara sistematis, Jimly Asshiddiqie mengategorikan Perubahan atas UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi enam bagian, yaitu:

- (1) pembaharuan struktur UUD;
- (2) pembaharuan mengenai sendi-sendi bernegara;
- (3) pembaharuan bentuk susunan negara;

- (4) pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara;
- (5) pembaharuan yang terkait masalah penduduk dan kewarganegaraan dan
- (6) pembaharuan yang bersangkutan dengan identitas negara.

Sebagai kategori yang memiliki relevansi paling kuat dengan penelitian ini, pembaharuan mengenai kelembagaan atau kelengkapan negara akan dibahas lebih lanjut. Setelah UUD Negara RI Tahun 1945 mengalami perubahan selama empat kali berturut-turut, ketentuan-ketentuan seputar lembaga-lembaga negara pun tidak luput dari perombakan. Secara rinci, antara lain akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Pembaharuan lembaga kepresidenan:

- a. Presiden dipilih langsung oleh rakyat;
- b. syarat Presiden “orang Indonesia asli” diubah menjadi “warga negara Indonesia asli” (warga negara Indonesia karena kelahiran);
- c. masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut;
- d. kekuasaan Presiden mengesahkan atau menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan dari DPR dibatasi untuk jangka waktu tiga puluh hari;
- e. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, ataupun tindak pidana berat lainnya;
- f. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR; dan lain-lain.

2. Pembaharuan lembaga MPR:

- a. keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongandiubah menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- b. kewenangan MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negaradiubah menjadi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden Indonesia.dalam masa jabatannya menurut UUD⁴⁴;dan lain sebagainya.

3. Pembaharuan lembaga DPR:

- a. seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam lima tahun;
- b. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- c. DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;dan sebagainya.

4. Pembaharuan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

- a. menjadikan BPK sebagai lembaga negara yang merdeka lepas dari pengaruh badan negara yang lain, pemerintah, atau dari pihak manapun yang akan memberikan pengaruh dalam melaksanakan wewenangnya⁴⁵;
- b. menghindarkan segala bentuk campur tangan baik langsung atau tidak langsung dari pihak manapun terhadap kekuasaan BPK;
- c. anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden⁴⁶; dan lain-lain.

⁴⁴*Op. cit.*, ps. 3.

⁴⁵ Asshiddiqie, Manan, dkk., *op. cit.*, h. 21

⁴⁶Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 23F ayat (1).

5. Pembaharuan kekuasaan kehakiman:

- a. menjadikan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan⁴⁷;
- b. kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA beserta badan peradilan di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK)⁴⁸;
- c. kekuasaan kehakiman berwenang menguji segala peraturan perundang-undangan di bawah UUD⁴⁹;
- d. kekuasaan menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD diberikan kepada mahkamah tersendiri, yaitu MK yang berada di luar dan sederajat dengan MA, seperti yang lazim terdapat di beberapa negara seperti Jerman, Afrika Selatan, dan Korea Selatan;
- e. sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman dengan cara membentuk Komisi Yudisial (KY); dan lain sebagainya.

Terkait dengan reformasi kelembagaan tersebut, dengan demikian, terdapat beberapa hal yang menjadi ciri baru negara Indonesia yang ditegaskan pula melalui Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Hal-hal pokok tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Penegasan bahwa RI menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang memiliki prinsip-prinsip seperti di bawah ini.
 - a. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya

⁴⁷Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 24 ayat (1).

⁴⁸*Ibid.*, ps. 24 ayat (2).

⁴⁹ Asshiddiqie, Manan, *dkk., op. cit.*, h. 24.

adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).⁵⁰

- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat⁵¹ sehingga secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya⁵².
- c. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawabannya oleh DPR untuk disidangkan dalam sidang MPR. Sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dahulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di MK. Apabila tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh MK, MPR memiliki dasar untuk bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian⁵³.
- d. Para menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden⁵⁴, dan karena bertanggung jawab kepada Presiden (bukan kepada parlemen), maka kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Di samping itu, para menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang

⁵⁰ *Op. cit.*, h. 8.

⁵¹ *Op. cit.*, ps. 6A ayat (1).

⁵² *op. cit.*, h. 8-9.

⁵³ *Ibid.*, h. 9.

⁵⁴ *op. cit.*, ps. 17 ayat (1) dan (2).

masing- masing.Oleh karena itu, kedudukan para menteri sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan⁵⁵.

- e. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan⁵⁶.Selain itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya.Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksud adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparatur penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparatur pertahanan negara.Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam ranah eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Untuk menjamin hal itu, pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR. Pemberhentian para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan DPR hanya dapat dilakukan oleh Presiden apabila yang bersangkutan terbukti bersalah dalam pengadilan dan dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang⁵⁷.

⁵⁵ *loc. cit*

⁵⁶ *Op.cit.*, ps. 7.

⁵⁷ *op. cit.*, h. 9-10.

2. Penegasan bahwa RI menerapkan mekanisme *checks and balances*. Selama ini, sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat hanya diwujudkan dalam MPR. Selanjutnya, oleh MPR kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya⁵⁸. Sebaliknya, kini setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal menjadi kekuasaan-kekuasaan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan mekanisme *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, di lembaga legislatif dibentuk pula BPK yang memfokuskan tugasnya di bidang pemeriksaan keuangan⁵⁹. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikannasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, konstitusi negara ini mengamanatkan puladibentuknya dewan pertimbangan⁶⁰. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh MA dan MK. MPR tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam DPD harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemahke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden, MA, dan MK. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan

⁵⁸ *op. cit.*, h.

⁵⁹ *op. cit.*, ps. 23E ayat (1).

⁶⁰ *Loc. cit.*, ps. 16

prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya⁶¹

3. Penegasan bahwa RI menerapkan format baru parlemen tiga kamar, yaitu MPR, DPR, dan DPD.

a. Berkaitan dengan MPR, setelah Perubahan Keempat UUD Negara RI Tahun 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara telah mengalami perubahan yang amat mendasar. Akan tetapi, eksistensinya tetap ada sehingga sistem parlemen yang dianut negara ini tidak dapat disebut sistem satu kamar ataupun dua kamar (bikameral), melainkan sistem tiga kamar (trikameral)⁶². Susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapusnya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mencerminkan prinsip perwakilan politik dan anggota DPD yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah⁶³. Bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional). MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan oleh karenanya kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.

⁶¹*Op. cit.*, h. 6.

⁶²*Ibid.*, h. 14.

⁶³*Ibid.*, h. 15.

- b. Sementara itu, berdasarkan ketentuan di dalam konstitusi negara Indonesia pascaperubahan, fungsi legislatif berpusat di tangan DPR. Hal ini jelas terlihat dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang”⁶⁴.
- c. Selanjutnya, terkait dengan DPD, lembaga ini semula didesain sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri sistem bikameral yang dikenal di dunia ialah apabila kedua kamar yang dimaksud samasama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Padahal, pada kenyataannya, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan di bidang pembentukan undang-undang. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Oleh karena itu, keberadaan DPD yang berdampingan dengan DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut *strongbicameralism*, sementara jika keduanya tidak sama kuat, maka disebut *soft bicameralism*. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 setelah Perubahan Keempat, kedua terminologi tersebut, baik *softbicameralism* maupun *strong bicameralism*, tidak dapat menggambarkan sifat dari parlemen Indonesia.⁶⁵

Pada masa sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini, perubahan struktur kelembagaan negara Indonesia turut menjadi konsekuensi yang tak terelakkan. Berbagai perubahan di bidang kelembagaan negara tersebut berawal pada masa pascareformasi 1998 ketika banyak didirikan komisi-komisi negara yang secara eksplisit tidak dapat dikatakan

⁶⁴*Ibid.*, h. 20.

⁶⁵*Ibid.*, h. 18-19

bahwa mereka mengemban fungsi eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Salah satu prestasi luar biasa dari gerakan reformasi tersebut adalah berkembang biaknya komisi-komisi negara yang dalam penelitian ini disebut dengan istilah lembaga negara bantu. Setidaknya, sejak 1998 hingga 2006 terdapat tiga belas komisi negara independen dan empat puluh komisi negara di lingkungan eksekutif. Itu pun belum termasuk komisi-komisi yang berada di dalam ranah kekuasaan yudikatif⁶⁶.

Berubahnya corak dan struktur organisasi negara ini merupakan akibat tuntutan perkembangan yang semakin rumit serta anggapan masyarakat bahwa organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis dan sentralistis tidak dapat lagi diandalkan. Fungsi-fungsi kekuasaan yang sejatinya melekat dalam lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, akhirnya dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Lembaga-lembaga yang independen tersebut sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi lebih dekat fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada pula yang lebih dekat kepada cabang kekuasaan yudikatif⁶⁷. Fenomena kemunculan lembaga negara bantu/independen, tidak hanya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetapi juga dalam tatanan pemerintahan negara-negara lain secara umum, menjadi hal yang amat signifikan untuk dibahas lebih lanjut, terutama berkaitan dengan asal mula pembentukannya serta kedudukannya dalam suatu sistem ketatanegaraan.

⁶⁶Budiman Tanuredjo, "Komisi Negara, Suatu Prestasi Reformasi," <<http://www.kompas.co.id>>, 19 Mei 2006.

⁶⁷*Op. cit.*, h. 23.

