

**BAB II**

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG FUNGSI PENGAWASAN, KONSEP  
KEDAULATAN RAKYAT, LEMBAGA NEGARA, DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT SERTA KEBERADAAN KOMISI  
PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN  
REPUBLIK INDONESIA**

**A. Tentang Fungsi Pengawasan**

**1 Pengertian Pengawasan**

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi”.<sup>20</sup> Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

---

<sup>20</sup> Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 2.

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.<sup>21</sup>

Menurut Saiful Anwar, dinyatakan bahwa :  
Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>22</sup>

Selanjutnya, menurut M. Manullang dinyatakan bahwa :  
“Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”<sup>23</sup>

Kemudian Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan bahwa:

:”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.”<sup>24</sup>

Dari beberapa defenisi yang di kemukakan di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa: Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain,

---

<sup>21</sup> Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.80

<sup>22</sup> Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

<sup>23</sup> .Manullang M, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18.

<sup>24</sup> Sujanto, *Op.Cit*, hal.13

hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

## 2 Fungsi Pengawasan

Berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut : Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri; dan Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu : Pengawasan dari segi waktunya Pengawasan dari segi sifatnya. Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam 2 (dua) kategori yaitu sebagai berikut :

- a. Pengawasan *a-priori* atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau

peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.

- b. Pengawasan *a-posteriori* atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menangguhkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada di antara negara/pemerintah dengan warga masyarakat; dan Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah

sendiri (*builtincontrol*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah “mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan”.<sup>25</sup> Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan;
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan;
- c. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan,kelemahan-kelemahan dalam bekerja;
- d. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien;dan
- e. Untuk mencari jalan keluar,bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan,kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.<sup>26</sup>

Jadi mengawasi bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan, akan tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan kecakapan, ketelitian, kepandaian, pengalaman bahkan harus disertai dengan wibawa yang tinggi, hal ini mengukur tingkat efektivitas kerja dari pada aparatur pemerintah.

---

<sup>25</sup> M. Manullang., Op., Cit, hlm. 173.

<sup>26</sup> Sukarno K. *Dasar-Dasar Managemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hal.105

## **B. Konsep Kedaulatan Rakyat**

### **1. Tentang Kedaulatan**

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan, yang didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan Negara. Pengertian kedaulatan itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab yang dalam arti klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan).<sup>27</sup> Sedangkan dalam bahasa Inggris, istilah kedaulatan disebut *sovereignty* yang berasal dari bahasa latin *superamus*. Dalam istilah Jerman dan Belanda serta Negara-negara di Eropa lainnya, istilah ini diadopsi dan disesuaikan dengan lafal masing-masing bahasa, seperti :*suvereneteit, souverainetie, soveraigniteit, sovereignty, souvereyn, summa potestas, maiestas*, dan lain-lain sebagainya. Yang dalam literatur politik, hukum dan teori kenegaraan pada jaman sekarang diartikan sebagai penguasa dan kekuasaan yang tertinggi.

Tokoh yang dianggap sebagai pelopor pertama yang membahas ide kedaulatan ini sebagai konsep kekuasaan tertinggi adalah Jean Bodin (1530-1596). Dalam buku karya monumentalnya yang berjudul *Six Livres de la Republique* dikatakan bahwa kedaulatan (dalam pandangan klasik) itu tidak dapat dipisahkan dari Negara, tanpa kedaulatan apa yang dinamakan Negara tidak ada, karena tidak berjiwa, dan dikatakan

---

<sup>27</sup> Al-Mawrid, *A Modern English-Arabic Dictionary*. Dar El Ilmi lil Malayen, 1979, hlm. 882.

Bodin,<sup>28</sup> pertama bahwa kedaulatan itu bersifat mutlak, abadi dan karena itu juga harus bersifat utuh, tunggal dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kedua, Kekuasaan berdaulat dalam Negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu Negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum, dan ketiga, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada jamannya memang berada di tangan Raja.

Sedangkan konsep kedaulatan menurut **Jean Jaques Rosseaubersifat** kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*Volunte general*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu : Kesatuan (*unite*), bersifat monistis; Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*); Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*); Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).<sup>29</sup>

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah satu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Karena rakyat adalah satu maka Negara adalah satu juga. Karena itu pula, konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi

---

<sup>28</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi di Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 122-123.

<sup>29</sup> *Ibid.*

dalam Negara, jika rakyat yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah, kedaulatan menurut **J.J. Rosseau** berada di tangan rakyat dan selamanya tetap berada di tangan rakyat.

Namun demikian pengertian-pengertian tersebut di atas, sebenarnya banyak mengandung banyak kelemahan, khususnya apabila dihubungkan dengan realitas perkembangan jaman sekarang. Montesquieu misalnya, yang mempunyai pendapat yang sangat berbeda dari J.J. Rosseau mengenai soal ini. Menurut Montesquieu, kedaulatan yang tidak terpecah-pecah itu mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan Negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*), dan kekuasaan Negara harus dibagi ke dalam tiga fungsi yang disebutnya sebagai Trias Politica, yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan *judicial*.<sup>30</sup>

Pandangan Montesquieu ini walaupun dipahami dengan cara yang bermacam-macam, sukses penerapannya di beberapa Negara, terutama di Amerika Serikat, membuktikan bahwa pembagian dan pemisahan

---

<sup>30</sup> Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 34

kekuasaan itu merupakan sesuatu yang niscaya di abad modern sekarang ini. Karena itu konsep kedaulatan tidak bias lagi dimengerti sebagai suatu konsep yang bersifat mutlak dan monistis, tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah seperti di masa lalu. Dengan keberhasilan Amerika Serikat menerapkan sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu secara relatif selama lebih dari 200 tahun, berarti ajaran *Trias Politica* Montesquieu itu dapat dikatakan dapat diterapkan dengan relatif pula.

Karena itu konsep kedaulatan dewasa ini haruslah dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu, betapapun tingginya, harus dapat dilihat sifatnya yang internal yang biasanya ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme Negara modern. Artinya di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

## **2. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi**

Pada jaman modern sekarang ini, hampir semua Negara menyatakan dirinya sebagai Negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amos J. Peaslee pada penelitian tahun 1950 ditemukan bahwa dari 83

konstitusi Negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip demokrasi.<sup>31</sup>

Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda antara satu Negara dengan Negara yang lainnya. Setiap Negara bahkan menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu, sampai-sampai demokrasi itu menjadi *ambiguous* atau paling tidak menjadi *ambiguity*.<sup>32</sup>

Terlepas dari kritik-kritik itu, yang jelas, dalam sistem kedaulatan rakyat itu, kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara dianggap berada di tangan rakyat Negara itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami lagi bersifat monistis dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan mereka sahkan bersama. Ini yang disebut kontrak sosial antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan,

---

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 105

<sup>32</sup> *Ibid.*

dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan bernegara dan berpemerintahan sehari-hari.

Pada hakekatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem demokrasi.

Walaupun begitu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah.<sup>33</sup>

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan,

---

<sup>33</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79

penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.<sup>34</sup>

Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi, yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam Negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui konstitusi yang mewakilinya

Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk peraturan. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Di bidang yudikatif, pada hakekatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif.

### **3. Tentang Perwakilan**

Di setiap Negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyatlah titik sentralnya, dan

---

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hlm. 108

rakyat di suatu Negara adalah pemegang kedaulatan. Manakala kata kedaulatan itu diartikan sebagai “kekuasaan yang tertinggi yang menentukan segala kekuasaan yang ada, atau sering diucapkan orang rakyatlah sumber kekuasaan itu, maka pertanyaan yang muncul adalah kapan kekuasaan yang tertinggi itu dapat dilihat dan bagaimana caranya rakyat melaksanakan kekuasaan tersebut.

Jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dapat diberikan setelah mengetahui hubungan orang seorang dengan masyarakat. Kalau kita mencoba untuk melihat kembali pada masa yang lalu, dan memperhatikan sekarang ini tentang hal tersebut, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah tidak mungkin rakyat memerintah dirinya. Pada masyarakat yang bagaimanapun sifatnya, mulai yang sederhana sampai yang modern, akan terdapat dua pihak, yaitu pihak yang memerintah dan yang diperintah, pihak pertama yang memerintah selalu berjumlah kecil, dan yang berjumlah banyak adalah pihak yang diperintah.

Saat ini, dan pada masa yang akan datang, seperti juga pada masa yang lalu, sekelompok kecil orang tersebut adalah mereka yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan banyak orang. Kelebihan itu pada dewasa ini, mungkin karena faktor pendidikan, dimana mereka itu mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan banyak orang

atau karena faktor pekerjaan, dimana mereka itu mempunyai pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan banyak orang.<sup>35</sup>

Dalam proses bernegara sekelompok kecil tersebut adalah wakil-wakil rakyat yang dalam perjalanannya menjadi lembaga perwakilan seperti yang dikenal seperti sekarang ini. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini atau dengan sebutan yang bermacam-macam seperti “parlemen Legislatif”, “Dewan Perwakilan Rakyat” atau apapun sebutannya, ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F. Pollard dalam bukunya berjudul “*The Evolution of Parliament*” yang menyatakan “*Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system.*”<sup>36</sup>

Di Negara-negara barat sampai pada pertengahan abad ke-14, rakyat tidak lebih dari obyek penguasa yang absolut. Sejalan dengan perjuangan manusia untuk diakui sebagai manusia yang mempunyai hak, yang pada awalnya banyak dipengaruhi pemikiran John Locke, pembentukan suatu badan perwakilan semakin menjadi kenyataan. Pada awalnya penentuan siapa yang akan duduk di lembaga perwakilan tersebut dilakukan dengan cara pengangkatan. Sejarah telah mencatat bahwa awalnya, *House of Commons* yang sering dianggap sebagai parlemen pertama di dunia (Inggris) anggotanya diangkat.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> David N. Obson, *The Legislative Process, A Comparative Approach*, Harper & Raw Publication, New York, 1980, hlm. 99

<sup>36</sup> Bintan R. Saragih, Op.Cit, hlm. 79

<sup>37</sup> *Ibid.*

Dengan semakin berhasilnya perjuangan untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, maka pada akhirnya, rakyat tidak lagi dianggap sebagai obyek penguasa, tetapi sudah diakui sebagai subyek dalam proses bernegara. Pengakuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan kemudian ditempatkan dalam konstitusi.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya, seperti dikatakan oleh Mohammad Hatta: “Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat di atas dasar permusyawarannya.”<sup>38</sup>

Ketidak mampuan rakyat melaksanakan sendiri kedaulatannya tidak hanya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di wilayah yang relatif cukup luas. Juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks.<sup>39</sup> Kehidupan yang semakin kompleks itu melahirkan spesialisasi yang pada gilirannya menuju profesionalisme. Akibatnya orang tidak akan lagi mampu mengerjakan beberapa jenis pekerjaan yang sifatnya berbeda pada waktu yang relatif sama. Orang sudah terbiasa berpendapat, urusan-urusan yang ia pandang bukan bidangnya akan diserahkan pada orang lain untuk mengerjakannya. Demikian pula dalam masalah kenegaraan, rakyat akan menyerahkannya pada ahlinya.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1980, hlm. 11

<sup>39</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, 1997, hlm. 132

<sup>40</sup> Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1980, hlm. 169

### C. Lembaga Negara

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 yudikatif.<sup>41</sup>

Konsep mengenai lembaga negara sendiri dapat ditelusuri melalui pandangan Hans Kelsen. Lembaga negara, menurut Kelsen, dapat dipahami dari pengertian yang luas maupun pengertian yang sempit. 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 hukum. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum. Kelsen mencontohkan, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakil rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga negara dalam arti luas.<sup>42</sup>

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:

---

<sup>41</sup> Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hal. 31.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal 31

- (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 negara. 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 kenegaraan.<sup>44</sup>

Dengan demikian, konsep lembaga negara memiliki makna yang sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

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

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 39.

struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian yang terakhir ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang berlaku di suatu negara.

## **D. Tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

### **1. Sejarah Singkat DPR**

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, tepatnya tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kita kenal sebagai UUD 1945. Maka mulai saat itu, penyelenggaraan negara didasarkan pada ketentuan-ketentuan menurut UUD 1945.

Sesuai Aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai calon badan Legislatif di Indonesia. Tanggal 29 Agustus 1945 kemudian ditetapkan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia. Adapun mengenai sejarah DPR diuraikan sebagai berikut:

#### **a. Masa awal kemerdekaan (1945-1949)**

Pada awal kemerdekaan, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Maka, sesuai pasal 4 aturan peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia

Pusat (KNIP). Komite ini adalah bakal calon badan legislatif di Indonesia.

Anggota KNIP berjumlah 60 orang. Sumber lain ada yang menyebutkan jumlahnya 103 anggota. Dalam melakukan kerjanya, DPR dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Badan tersebut berhasil menyetujui 133 RUU di samping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.

Dalam Sidang KNIP yang pertama telah ditentukan susunan pimpinan sebagai berikut: Mr. Kasman Singodimedjo sebagai ketua; Mr. Sutardjo Kartohadikusumo sebagai wakil ketua; Mr. J. Latuharhary sebagai wakil ketua II; dan Adam Malik sebagai wakil ketua III.

b. Masa Republik Indonesia Serikat (1949-1950)

Pada masa Republik Indonesia Serikat, badan legislatif terbagi menjadi dua majelis, yaitu Senat dengan jumlah anggota 32 orang, dan Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya berjumlah 146 orang (49 orang dari anggota tersebut adalah perwakilan Republik Indonesia dari Yogyakarta).

Hak yang dimiliki DPR adalah hak budget, inisiatif, dan amendemen, serta wewenang untuk menyusun Rancangan Undang Undang (RUU) bersama pemerintah. Selain itu DPR juga memiliki hak bertanya, hak interpelasi dan hak angket, namun tidak memiliki hak untuk menjatuhkan kabinet. Dalam masa kerja kurang lebih setahun, berhasil diselesaikan 7 buah Undang Undang, yang di antaranya adalah

UU No. 7 tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara RIS (Republik Indonesia Serikat) menjadi Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; diajukan 16 mosi, dan 1 interpelasi, baik oleh Senat maupun DPR.

c. Masa Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)

Pada 14 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Rancangan UUDS NKRI (UU No. 7/1850, LN No. 56/1950). Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat. Pada rapat itu dibacakan piagam pernyataan tujuan terbentuknya NKRI: Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi; dan Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari DPA RI Yogyakarta.

d. Masa DPR hasil pemilu 20 Maret 1956 (1956-1959)

DPR hasil pemilu 1956 menghasilkan jumlah anggota yang dipilih sebanyak 272 orang. Pemilu 1956 juga memilih 542 orang anggota konstituante. Tugas dan wewenang DPR hasil pemilu 1956 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, telah memberi bayangan bahwa

pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat 3 kabinet yaitu kabinet Burhanuddin Harahap, kabinet Ali Sastroamidjojo, dan kabinet Djuanda.

- e. Masa DPR hasil Dekret Presiden 1959 berdasarkan UUD 1945 (1959-1965)

Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI. Dengan Penpres No. 3 tahun 1960, Presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 miliar rupiah APBN dari 44 miliar yang diajukan. Presiden kemudian mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang isinya mengatur Susunan DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong).

DPR-GR memiliki jumlah anggota sebanyak 283 orang. Semua anggota DPR-GR itu diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu. Sesuai keadaannya, hal ini menyimpang dari pasal 5, 20, 21 UUD 1945. Mulai tahun 1960 hingga 1965, DPR-GR telah menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

- f. Masa DPR Gotong Royong tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966)

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR melakukan pemurnian dan melakukan pembekuan sementara terhadap 62 orang anggota DPR-

GR yang berbau PKI dan ormas-ormasnya. Masa kerja DPR-GR tanpa PKI adalah 1 tahun. Sepanjang itu DPR-GR tanpa PKI telah mengalami 4 kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

- 1) Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
- 2) Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966.
- 3) Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
- 4) Periode 17 Mei 1966-19 November 1966

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu Presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR membuat keputusan untuk membentuk 2 buah panitia: Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik; dan Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

g. Masa Orde Baru (1966-1999)

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 (kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966), DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20, pasal 21 ayat 1 dan pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

## **2. Kedudukan dan Fungsi DPR**

Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat telah diatur dalam BAB VII Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri dari 7 (tujuh) pasal dimulai dari Pasal 19 s.d. Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang, DPR diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Dilihat dari susunan dan kedudukannya, DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Secara kedudukan, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Dari sisi keanggotaan, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hasil dari pemilihan umum sebagaimana yang telah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua yang menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”. Kemudian mengenai susunan DPR juga telah diatur dalam ayat selanjutnya yaitu Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua yang menyatakan bahwa “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang”.

Apabila melihat fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.

berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi: Legislasi; Anggaran; dan Pengawasan. Adapun penjelasan dari masing-masing fungsi DPR diatur dalam ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu:

- (1) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

- (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- (3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan undang-undang dan APBN.

### **3. Hak dan Kewajiban Anggota DPR**

Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain memiliki fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai beberapa hak antara lain hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas sebagaimana yang telah tercantum dalam ketentuan Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua yang menyatakan bahwa “Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunia hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”.

Adapun penjelasan secara rinci mengenai hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. Hak DPR juga telah diatur dalam ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD yang

menyatakan bahwa: DPR mempunyai hak: interpelasi; angket; dan menyatakan pendapat.

Adapun mengenai penjelasan dari masing-masing hak DPR sebagai berikut:

- 1) Hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- 2) Hak Angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundangundangan (dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD).
- 3) Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak

pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (dalam Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD).

Selanjutnya mengenai hak anggota DPR sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 80 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa: Anggota DPR mempunyai hak: mengajukan usul rancangan undang-undang; mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan pendapat; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler; keuangan dan administratif; pengawasan; mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan melakukan sosialisasi undang-undang.

Selain memiliki hak, anggota DPR juga mempunyai kewajiban-kewajiban sebagai wakil rakyat di parlemen. Adapun kewajiban anggota DPR telah diatur dalam ketentuan Pasal 81 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa: Anggota DPR mempunyai kewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; b. melaksanakan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan; mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan

golongan; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; menaati tata tertib dan kode etik; menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain; menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politik kepada konstituen di daerah pemilihannya.

#### **E. Keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.<sup>45</sup> Pimpinan KPK terdiri dari lima orang yang merangkap sebagai anggota dan semuanya merupakan pejabat negara. Kelimanya memegang jabatan selama empat tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Pimpinan tersebut terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat sehingga sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja KPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya senantiasa melekat pada lembaga ini.<sup>46</sup> Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK merupakan lembaga negara yang dalam

---

<sup>45</sup> Jeremy Pope, *Strategi Pemberantasan Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal. 177.

<sup>46</sup> Huda, (b) *op. cit.*, hal. 227.

melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen serta bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Selanjutnya, penjelasan pasal tersebut menguraikan makna frase “kekuasaan manapun” sebagai berikut:

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.<sup>47</sup>

KPK mempunyai berbagai tugas dan tanggung jawab yang merupakan amanat hukum sebagaimana diuraikan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tugas dan tanggung jawab tersebut adalah.<sup>48</sup>

1. Berkoordinasi dengan berbagai institusi negara lainnya untuk memberantas korupsi;
2. Mengawasi berbagai institusi lainnya yang berwenang untuk memberantas korupsi;
3. Melaksanakan berbagai investigasi, pendakwaan, dan pemrosesan secara hukum terhadap berbagai kasus korupsi;
4. Mengambil berbagai langkah untuk mencegah korupsi; dan
5. Memantau administrasi atas berbagai institusi negara dan memberikan berbagai rekomendasi agar mereka lebih kebal terhadap korupsi.

---

<sup>47</sup> UU No. 30 Tahun 2002, *op.cit*, penjelasan

<sup>48</sup> Soren Davidsen, Vishnu Juwono, dan David G. Timberman, *Menghentikan Korupsi di Indonesia 2004-2006: Sebuah Survei tentang Berbagai Kebijakan dan Pendekatan pada Tingkat Nasional*, (Jakarta dan Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies dan The United States-Indonesia Society, 2007).

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, salah satu tugas KPK, yaitu melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, menjadikan lembaga ini mempunyai legitimasi dalam mengawasi BPK, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta inspektorat pada departemen atau lembaga pemerintah non-departemen. Berkaitan dengan tugas supervisi tersebut, Pasal 8 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan sebagai berikut. "Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik".

Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberantas tindak pidana korupsi, KPK bertugas mengoordinasikan serta melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi. Lebih dari itu, KPK juga diberikan kewenangan untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan. Salah satu alasan yang dapat dijadikan dasar oleh KPK untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan tersebut adalah adanya hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari pihak eksekutif, yudikatif, atau legislatif.

Tidak semua kasus tindak pidana korupsi di negeri ini ditangani dan diproses oleh KPK. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, salah satu kriteria kasus yang memerlukan penanganan oleh KPK adalah tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan pihak lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Selain itu, perkara tindak pidana korupsi yang mendapat perhatian dan meresahkan masyarakat dan/atau merugikan negara minimal satu miliar rupiah juga dikategorikan sebagai kasus yang harus ditangani oleh KPK. Independensi dan kemandirian yang menjadi karakter KPK juga diwujudkan melalui tugas lainnya, yaitu melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Wewenang KPK dalam melaksanakan tugas monitor tersebut adalah:

1. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
2. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
3. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

Dalam melaksanakan segala tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya sesuai amanat undang-undang, KPK juga berkewajiban untuk menyusun laporan tahunan serta menyampaikannya kepada Presiden, DPR, dan BPK. Oleh karena tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, maka KPK bertanggung jawab langsung kepada publik atas pelaksanaan tugasnya. Pertanggungjawaban publik tersebut dilaksanakan melalui cara-cara:

1. Wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;
2. Menerbitkan laporan tahunan; dan
3. Membuka akses informasi.

Seperti halnya lembaga-lembaga negara lain, KPK juga mempunyai tempat kedudukan di ibukota negara RI dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara RI. Selain itu, KPK juga dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi.

Selanjutnya, Untuk memahami bagaimana hubungan antar 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*”.<sup>49</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak

---

<sup>49</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192, dikutip dari Jimly Asshaddique (g), *Hubungan Antar Lembaga Negara*, (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), hal. 11

selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-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*”.<sup>50</sup>

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*).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak,

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

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 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.

Dalam kaitannya sebagai salah organ negara yang kewenangannya dilegitimasi oleh undang-undang, KPK memiliki independensi dan kebebasan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, namun KPK tetap memiliki hubungan dan keterikatan terhadap cabang kekuasaan lain dalam hal yang berkaitan dengan keorganisasian. Pasal 30 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pimpinan KPK yang terdiri dari satu ketua dan empat wakil ketua, yang semuanya merangkap sebagai anggota, dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden.

Pemilihan dan penentuan calon pimpinan KPK sendiri dilakukan oleh pemerintah di bawah koordinasi Presiden dengan membentuk panitia seleksi calon pimpinan KPK. Latar belakang anggota panitia seleksi harus mencakup unsur pemerintah dan unsur masyarakat, hal ini untuk menjamin netralitas dan obyektivitas pada saat seleksi berlangsung. Selanjutnya, panitia seleksi menentukan nama calon yang akan disampaikan kepada Presiden dan Presiden menyampaikan nama calon tersebut kepada DPR paling lambat empat belas hari kerja sejak diterimanya daftar nama calon dari panitia seleksi.

Dalam jangka waktu paling lambat tiga bulan sejak tanggal diterimanya daftar nama calon dari Presiden, DPR wajib memilih dan

menetapkan lima calon pimpinan KPK yang satu orang di antaranya dipilih dan ditetapkan sebagai Ketua KPK. Kelima nama calon terpilih tersebut selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lambat tujuh hari kerja sejak tanggal berakhirnya pemilihan untuk disahkan oleh Presiden selaku kepala negara. Dan paling lambat tiga puluh hari kerja sejak tanggal diterimanya surat pimpinan DPR, Presiden wajib menetapkan kelima calon terpilih tersebut.

Sama halnya dengan pengangkatan pimpinan KPK, proses pemberhentian pimpinan KPK pun ditetapkan oleh Presiden selaku kepala negara. Demikian pula dalam hal terjadi kekosongan pimpinan KPK, Presidenlah yang berhak mengajukan calon anggota pengganti kepada DPR untuk dilanjutkan dengan mekanisme pemilihan dan pengangkatan berdasarkan ketentuan dan mekanisme yang tertuang dalam pasal 29, 30, dan 31 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Segala hal yang berkaitan dengan hubungan kedudukan antara KPK dengan lembaga-lembaga negara lain selalu mengacu kepada Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, pengaturan mengenai hal tersebut tidak dibentuk secara khusus. Tugas dan kewenangan yang serupa dengan lembaga kejaksaan membuat KPK terkesan lebih dekat dengan cabang kekuasaan eksekutif dibandingkan dengan cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Aturan-aturan tertulis yang digunakan KPK dalam melaksanakan

tugas selain melakukan pemberantasan korupsi pun merupakan aturan-aturan yang dibentuk oleh pemerintah (eksekutif). Sebagai contoh, dalam hal pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan operasional, KPK menjadikan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa sebagai pedoman. Selain itu, dalam melakukan aktivitas yang berkaitan dengan keuangan, KPK selalu mengacu kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan, yang notabene juga bagian dari kekuasaan eksekutif. Dalam rangka pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi, KPK juga dapat melakukan kerja sama, baik dengan lembaga pemerintah seperti kepolisian dan kejaksaan, maupun institusi dan organisasi lain yang diharapkan dapat mem independen KPK dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Kerja sama tersebut dilakukan dengan membuat suatu nota kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MOU) yang bertujuan untuk meningkatkan koordinasi antara KPK dengan lembaga lembaga yang menjadi rekan dalam kerja sama. Dengan demikian, walaupun berdiri sebagai sebuah lembaga yang independen dan bebas, KPK tidak membuat suatu sistem sendiri. Segala peraturan yang sudah ada dan tidak bertentangan dengan tugas dan kewenangan KPK menjadi acuan KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangan serta kewajibannya.

Akan tetapi, untuk masalah yang menyangkut kepegawaian, KPK memiliki peraturan tersendiri yang dibuat secara internal melalui surat keputusan pimpinan KPK dengan mengacu kepada Peraturan Pemerintah

Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi Oleh karena status anggota dan pegawai KPK yang bukan pegawai negeri sipil (PNS) ataupun pegawai swasta, maka mereka tidak dapat berpedoman kepada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian maupun Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Selain mekanisme dan pola hubungan yang terbangun dengan lembaga-lembaga lain, KPK juga memiliki hubungan kedudukan yang khusus dengan kekuasaan yudikatif. Pasal 53 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengamankan pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) yang bertugas dan berwenang memeriksa serta memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh KPK. Walaupun berada di lingkungan peradilan umum, namun Pengadilan Tipikor bersifat khusus karena berhubungan langsung dengan penuntut umum yang berasal dari KPK, bukan kejaksaan. Kedua hal inilah, yaitu (1) pembentukan Pengadilan Tipikor atas amanat Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan (2) pelimpahan perkara oleh KPK kepada Pengadilan Tipikor secara langsung tanpa melalui kejaksaan, yang mempertegas kekhususan hubungan kedudukan antara KPK dengan cabang kekuasaan yudikatif. Keterkaitan kedudukan KPK dengan cabang kekuasaan

kehakiman juga terlihat pada pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang dijadikan pedoman oleh pihak KPK sebagai dasar hukum yang menjamin eksistensi KPK, yaitu Pasal 24 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal ini menyatakan bahwa badan-badan selain lembaga peradilan yang memiliki fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman dapat dibentuk dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.