

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Lembaga Negara

1. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara dapat berada dirana legislatif, eksekutif, ataupun yang bersifat campuran. Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa belanda bisa disebut staatsorgaan. Dalam bhasa Indonesia hal itu identik dengan Lembaga Negara. Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata lembaga diartikan sebagai; asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), bentuk asli (rupa, wujud), acuan atau ikatan, badan atau organisasi bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan pola prilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹

Sedangkan dalam kamus hukum Belanda-Indonesia kata staatsorgaan ini diterjemahkan sebagai alat pelengkap negara. Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinato dkk. Kata organ juga diartika sebagai perlengkapan negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara sering kali dipertukaran satu sama lain, menurut Notabaya, sebelum adanya perubahan penyusunan UUD 1945, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara. Untuk maksud yang sama, konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat pelengkap Negara, sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), sebelum masa Reformasi MPR tidak konsisten menggunakan organ negara, badan negara dan lembaga negara.²

Pakar hukum tatanegara, H. A. S Natabaya menyimpulkan, bahwa istilah “badan negara”, “organ negara”, atau “lembaga negara”, mempunyai makna yang

¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,..., h. 31

²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,..., h. 39

esensinya kurang lebih sama. Dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan sesuatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, sehingga tinggal pilih apakah menggunakan istilah “badan negara”, “organ negara” , atau “ lembaga negara”, yang penting ada konsistensi penggunaannya.³

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

Jika dikembangkan pembahasan ini, 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 staus 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 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.⁴

Di dalam bahasa Inggris, lembaga negara digunakan istilah *political institution*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Sebelum perubahan, istilah “lembaga” tidak ada. Yang ada adalah istilah “badan”. Misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) untuk Badan

³H.A.S. Natabaya, *Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2004), h. 60-61

⁴Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cet-2, 2012), h. 84

Pemeriksa Keuangan. Namun demikian, baik UUD 1945 sebelum perubahan maupun UUD 1945 sesudah perubahan, keduanya tidak merumuskan pengertian “badan” dan “lembaga negara”.⁵

2. Prinsip-prinsip Pembentukan Lembaga Negara

Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Keberadaan dan pembentukan lembaga negara harus mencerminkan:⁶

a. Penegasan Prinsip Konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi, sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi semakin terjaga

b. Prinsip *Cheks and Balances*

Prinsip ini menghendaki adanya saling control antara cabang kekuasaan sehingga pemerintahan dijalankan tidak secara totaliter dan menghilangkan praktek-praktek *abuse of power*. Prinsip ini menjadi roh pembangunan dan pengembangan demokrasi.⁷

c. Prinsip Integrasi

Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak biasa

⁵Paternalis Akbar. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UU NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 2

⁶H.A.S. Natabaya, *Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945*,..., h. 40

⁷H.A.S. Natabaya, *Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945*,..., h. 40

dilakukan secara parsial, keberadaanya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi suatu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antar organ yang ada sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan. Secara fungsional setiap lembaga negara harus memiliki keterkaitan dengan lembaga negara lain dan jika harus jelas kepada siapa lembaga-lembaga tersebut bertanggungjawab (Akuntabilitasnya).

d. Prinsip Kemanfaatan Bagi Masyarakat

Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.⁸

3. Lembaga yang Tertulis dalam Undang-Undang Dasar 1945

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga saja.⁹ Ada yang dibentuk berdasarkan atau diberi kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan ada pula yang memperoleh kekuasaan dari selain Undang-Undang Dasar 1945, hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

⁸H.A.S. Natabaya, *Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945*,..., h. 40

⁹Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Teras : Yogyakarta, 2011), h. 97

¹⁰Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2012), h. 126

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara ada beberapa lembaga negara yang disebut-sebut didalam Undang-Undang Dasar 1945. Ada yang oleh Undang-Undang Dasar 1945 keberadaannya disebutkan secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, dan sekaligus kewenangannya dan hal ini jelas tertera dalam beberapa pasal dalam Undang-undang Dasar 1945. Ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan, meskipun tidak rinci. Misalnya, komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan tegas namanya ataupun susunan organisasinya.¹¹ Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan dengan tegas bahwa pemilihan umum itu harus diselenggarakan oleh satu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, hal ini tertera jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945 rumusan hierarki tertinggi yang disepakati oleh pejabat publik yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tepatnya Pasal 7 terkait hierarki peraturan perundang-undangan.¹²

Diantara lembaga-lembaga negara yang tersebut didalam Undang-Undang Dasar 1945, yang terbagi kedalam tiga jenis kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif, secara umum kita sebutkan adalah:¹³

- a. Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden, dapat dilihat didalam Bab III Tentang Kekuasaan Pemerintahan.
- b. Kekuasaan Legislatif Oleh Dewan Perwakilan Rakyat terdapat dalam Bab VII Tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat dalam Bab VIIA Tentang Dewan Perwakilan Daerah yang juga tergabung meskipun tidak memiliki wewenang seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat, serta Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat dalam

¹¹Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara, ...*, h. 127

¹²Patrialis Akbar. *Lembaga-Lembaga Negara, ...*, h. 3

¹³Dikutip dari www.Kelembagaan.Ristekdikti.go.id, diakses pada tanggal 20 Mei 2023

Bab II Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari anggota DPR dan DPD sendiri akan tetapi MPR memiliki TAP MPR yang saat ini diberlakukan kembali setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangundangan tepatnya pada Pasal 7 ayat (1).

- c. Kekuasaan Yudikatif Oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial digolongkan dalam kekuasaan ini dikarenakan para perumusya menempatkannya dalam bab tersebut. Terdapat dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman.
- d. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai kekuasaan yang memiliki wewenang memeriksa keuangan negara terdapat dalam Bab VIII Tentang Hal Keuangan.¹⁴

Lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan yang disebutkan dengan jelas didalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

4. Lembaga Negara yang Tidak Tertulis dalam Undang Undang Dasar 1945

Lembaga yang dimaksud adalah lembaga-lembaga yang pada prakteknya ada namun keberadaannya tidak disebutkan didalam UndangUndang Dasar 1945 atau hanya disebut sebagian dari unsur-unsurnya saja, seperti halnya tugas tertentu namun tidak disebut secara langsung nama lembaga yang terkait. Seperti halnya lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan, meskipun tidak rinci. Misalnya, komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan tegas namanya ataupun susunan organisasinya. Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa pemilihan umum

¹⁴Dikutip dari www.Kelembagaan.Ristekdikti.go.id, diakses pada tanggal 20 Mei 2023

itu harus diselenggarakan oleh satu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁵

Jimmy Asshiddiqie menyebutkan, adanya lembaga-lembaga tingkat daerah yang tentunya tidak disebut sebagai lembaga negara.¹⁶ Lembaga-lembaga tersebut dapat dianggap sebagai lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah, dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat.¹⁷ Kategori kelembagaannya tetap dapat disebut lembaga daerah menurut pengertian lembaga negara diatas, lembaga-lembaga daerah semacam ini dapat dibedakan pula, yaitu sebagai berikut:¹⁸

- a. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggota dilakukan dengan Keputusan Presiden.
- b. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau Peraturan Daerah Provinsi, dan pengangkatan anggota ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau pejabat pusat.
- c. Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur.
- d. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatannya anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
- e. Lembaga Daerah dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Walikota.

¹⁵Pilipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, (Surabaya:Bina Ilmu, 1992), h. 10

¹⁶Patrialis Akbar. *Lembaga-Lembaga Negara,...*, h. 3

¹⁷Pilipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi,...*, h. 10

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, ...*, h. 90

- f. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.
- g. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati atau Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/ Walikota.¹⁹

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara dan lembaga daerah tersebut diatas, ada beberapa lembaga negara yang disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945.²⁰

5. Urgensi Lembaga Negara *Ad-Hoc*

Ketika kebutuhan akan kehidupan bermasyarakat semakin meningkat dan kompleks, maka tidak dapat dipungkiri juga bahwa kebutuhan akan penegakan hukum juga akan semakin tinggi.²¹ Sebagai lembaga yang diamanatkan oleh UU dan Keputusan Presiden keberadaan KPK yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 (selanjutnya disebut UU No. 30/2002) tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana KPK didirikan untuk mengatasi permasalahan tentang korupsi yang selama ini dirasa gagal diatasi oleh Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan.²²

KPK dibentuk dengan UU No. 30/2002. sejalan dengan pemikiran Jimly Asshiddiqie, kedudukan. KPK disebut sebagai komisi negara yang independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance. Hal ini dikarenakan walaupun pembentukan KPK dengan undang-undang, namun

¹⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, ...*, h. 90

²⁰Patrialis Akbar. *Lembaga-Lembaga Negara,...*, h. 5

²¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, ...*, h. 90

²²Wahyudi Djafar, Komisi Negara Antara Latah dan Keharusan Transisional. dimuat dalam ASASI ELSAM, Edisi September-Oktober 2009, h. 45

keberadaan KPK memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.²³

Menegaskan apa yang sudah diutarakan Montesquieu pada abad sebelumnya, kaum Federalist Amerika percaya, bahwa pemusatan kekuasaan pada satu tangan, hanya akan melahirkan seorang tiran. Oleh karena itu, untuk menghindari kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Konstitusi menjadi instrumen dasar yang utama, untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan negara, melalui mekanisme pembagian dan pemisahan kekuasaan (*division and separation of powers*), yang disusun sedemikian rupa. Sehingga kekuasaan tidak terpusat dalam satu polar tertentu. Kekuasaan eksekutif dapat diimbangi oleh kekuasaan legislative dan lembaga yudikatif, maupun sebaliknya. Ketiga cabang kekuasaan tersebut, selain dapat mempertahankan dan menjalankan kuasanya masing-masing, dapat pula melakukan pengawasan satu sama lain (*cheks and balances*).²⁴

B. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

1. Pengertian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. Pimpinan komisi pemberantasan korupsi atau biasa disingkat KPK ini, terdiri dari lima orang yang merangkap sebagai anggota yang semuanya merupakan pejabat negara. Pimpinan tersebut terdiri atas unsur masyarakat dan unsur pemerintah, sehingga pada sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja komisi pemberantasan korupsi dalam melakukan

²³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, ...*, h. 90

²⁴Patrialis Akbar. *Lembaga-Lembaga Negara, ...*, h. 18

penyelidikan, penyidikan serta penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi tetap melekat pada komisi pemberantasan korupsi.²⁵

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) korupsi adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara, perusahaan, dsb, untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Beberapa negara di Asia memiliki beragam istilah korupsi yang pengertiannya mendekati definisi korupsi. Di China, Hongkong dan Taiwan, korupsi dikenal dengan nama *yum cha*, atau di India korupsi dinamakan *bakhesh*, di Filipina dengan istilah *lagay* dan di Thailand dengan istilah *gin mounng*.²⁶

Komisi Pemberantasan Korupsi menurut Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah Lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara profesional, intensif, dan berkesinambungan. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun.²⁷

Latar belakang pembentukan lembaga pemberantasan korupsi merupakan upaya dari pemerintah dalam hal memberantas kejahatankejahatan anggota dewan yang menyelewengkan amanah yang telah diberikan kepadanya, serta mengusut kasus dugaan korupsi yang telah dilakukan. Keberadaan lembaga anti korupsi ini juga dikarenakan adanya tuntutan perubahan pada era reformasi tahun 1998 yang

²⁵Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 4-6

²⁶Syamsul Bahri, "Korupsi dalam Kajian Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 67, 2015, h. 611-612

²⁷Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 657

menginginkan adanya perubahan dalam pemberantasan korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk berdasarkan pada kebutuhan pemberantasan korupsi secara cepat. Sebagai *trigger mechanism* yang memiliki kewenangan pencegahan dan penindakan serta didalamnya terdapat fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.²⁸

2. Tugas dan Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Tugas Komisi Pemberantasan Korupsi diatur dalam Pasal 6 UndangUndang Nomor 30 Tahun 2002, yaitu sebagai berikut :

- a. Melakukan koordinasi dengan institusi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. instansi yang berwenang adalah termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah NonDepartemen;
- c. Melakukan penyelidikan, Penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.²⁹

Dalam melaksanakan tugas koordinasi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berwenang :

- a. Mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;

²⁸Oly Viana Agustine, dkk., "Politik Hukum Penguatan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Sistem Ketatanegaraan atau Legal Politics of the Strengthening of Corruption Eradication Commission's Authority in the Constitutional System", *Jurnal Konstitusi*, No. 2, 2019, h. 314

²⁹Pasal 6 UndangUndang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi dan;
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.³⁰

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berkewajiban :

- a. Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- b. Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau
- c. Memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya
- d. Menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- e. Menegakkan sumpah jabatan dan ;
- f. Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.³¹

C. Siyasah Dusturiyah

³⁰Tugas dan fungsi KPK, Dikutip dari www.kpk.go.id, Diakses Pada Tanggal 20 Mei 2023

³¹Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *Fiqh* siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.³² Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.³³

Secara bahasa *Duṣṭuriyah* berasal dari bahasa Persia *duṣṭuri*. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *zoroaster* (Majusi).

Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *Duṣṭuriyah* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/ pembinaan. Menurut istilah, *dusturiyah* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).³⁴

Dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam

³²Imam, Al-Mawardi. *Ahkam Sulthaniyah : Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*. (Jakarta: Qisthi Press), 2014. h.89

³³Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), cet. ke-I, h. 177

³⁴Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*,(Jakarta: Kencana, 2013), cet. ke-5, h. 47

rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at.³⁵

Atas hal-hal di ataslah *siyasah dusturiyah* dikatakan sebagai bagian dari *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.³⁶

2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut.³⁷

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan *imamah*, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliyul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun Hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil

³⁵Ali Bin al-Mawardi, *Al-ahkam al-Sulthaniyyah Wa al-Wilayat al-Dinniyyah*, (Beirut: dar alKitab al-Alamiyyah, 2006), h. 190

³⁶Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh Siyasah, Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 32

³⁷Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi, ...*, h. 50

kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.³⁸ Apabila dilihat dari sisi lain fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada :³⁹

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al-'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undangundang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'at*, *wizarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini. Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan *nash*. Bila tidak ada *nash* sama sekali,

³⁸Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi, ...*, h. 50

³⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, ...*, h. 177

maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.⁴⁰

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).⁴¹

Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat *nash* dan kemaslahatan.⁴²

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, *wilayah al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara

⁴⁰Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh Siyasa*, ..., h. 52

⁴¹Djazuli, *Fiqh Siyasa, Implimentasi*, ..., h. 50

⁴²Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh Siyasa*, ..., h. 52

antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan *wilayah al- mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).⁴³

3. Dasar Hukum *Siyasah Dusturiyah*

a. At-Taubah Ayat 12

وَإِنْ تَكُونُوا آيْمَنَهُمْ مِنْ بَعْدِ عَهْدِهِمْ وَطَعْنُوا فِي دِينِكُمْ فَقَاتِلُوا أَلِئِنَّ الْكُفْرَ إِنَّهُمْ لَا آيْمَانَ لَهُمْ لَعَلَّهُمْ يَنْتَهُونَ ١٢

Artinya : Jika mereka merusak sumpah (janji)nya sesudah mereka berjanji, dan mereka mencera agamamu, maka perangilah pemimpin-pemimpin orang-orang kafir itu, karena sesungguhnya mereka itu adalah orang-orang (yang tidak dapat dipegang) janjinya, agar supaya mereka berhenti (Q.S At-Taubah : 12)

b. Al-Baqarah Ayat 124

﴿وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ۝١٢٤﴾

Artinya : “Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim” (QS. al-Baqarah:124)

c. An-Nisa Ayat 59

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benarbenar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (QS. Al Nisa: 59)

d. Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ٣٠

⁴³Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin,...*, h. 157-158

Artinya : “Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.” (QS. Al Baqarah: 30)

e. Al-Anfal Ayat 72

إِنَّ الَّذِينَ ءَامَنُوا وَهَاجَرُوا وَجَاهَدُوا بِأَمْوَالِهِمْ وَأَنْفُسِهِمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ ءَاوَأُوا وَنَصَرُوا أَوْلِيكَ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ وَالَّذِينَ ءَامَنُوا وَلَمْ يُهَاجِرُوا مَا لَكُمْ مِّنْ وَلِيَّتِهِم مِّن شَيْءٍ حَتَّىٰ يُهَاجِرُوا وَإِنِ اسْتَنْصَرُوكُمْ فِي الدِّينِ فَعَلَيْكُمْ النَّصْرُ إِلَّا عَلَىٰ قَوْمٍ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَهُم مِّيثَاقٌ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ ٧٢

Artinya : “Sesungguhnya orang-orang yang beriman dan berhijrah serta berjihad dengan harta dan jiwanya pada jalan Allah dan orang-orang yang memberikan tempat kediaman dan pertolongan (kepada orang-orang muhajirin), mereka itu satu sama lain lindungmelindungi. dan (terhadap) orang-orang yang beriman, tetapi belum berhijrah, Maka tidak ada kewajiban sedikitpun atasmu melindungi mereka, sebelum mereka berhijrah. (akan tetapi) jika mereka meminta pertolongan kepadamu dalam (urusan pembelaan) agama, Maka kamu wajib memberikan pertolongan kecuali terhadap kaum yang telah ada Perjanjian antara kamu dengan mereka. dan Allah Maha melihat apa yang kamu kerjakan.” (QS. Al Anfal: 72)

4. Lembaga Negara dalam Kajian *Siyasah Dusturiyah*

Pada aspek kekuasaan (*sulthah*) dalam negara Islam, Abdul Wahab Khallaf membaginya menjadi tiga bagian, yaitu:⁴⁴

- a. Lembaga legislatif (*sulthah tasyri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- b. Lembaga eksekutif (*sulthah tanfizhiyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang.
- c. Lembaga yudikatif (*sulthah qadha'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

⁴⁴Suyuti J. Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, ...*, h. 48

Sedangkan menurut Abdul Kadir Audah, kekuasaan dalam negara Islam itu dibagi ke dalam lima bidang, artinya ada lima kekuasaan dalam Negara Islam, yaitu :

- a. *Sulthah Tanfiziyyah* (kekuasaan penyelenggara undang-undang).
- b. *Sulthah Tashri'iyah* (kekuasaan pembuat undang-undang).
- c. *Sulthah Qadhoiyah* (kekuasaan kehakiman).
- d. *Sulthah Maliyah* (kekuasaan keuangan).
- e. *Sulthah Muraqabah wa Taqwim* (kekuasaan pengawasan masyarakat).

Di dalam perkembangannya, lembaga peradilan tersebut meliputi *Wilayah al-Qadha'*, *Wilayah al-Mazhalim* dan *Wilayah al-Hisbah*. *Wilayah al-Qadha'* adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkara-perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. Menurut ulama fikih wewenang lembaga *al-Qadha'* adalah terdiri atas :⁴⁵

- a. Menyelesaikan setiap perkara yang masuk, baik dengan cara baik maupun dengan menetapkan ketentuan hukum dalam al-Qur'an.
- b. Menghentikan segala bentuk kedzaliman di tengah masyarakat.
- c. Melaksanakan *hudud (jarimah)* dan menegakkan hak-hak Allah.
- d. Memeriksa segala perkara yang berhubungan dengan pelanggaran terhadap nyawa dan anggota tubuh manusia.
- e. Melindungi hak-hak anak yatim dan orang-orang yang cacat mental.
- f. Mengawasi dan memelihara harta wakaf.
- g. Melaksanakan berbagai wasiat.
- h. Bertindak sebagai wali nikah.
- i. Mengawasi dan melindungi berbagai kepentingan dan kewajiban hukum.

⁴⁵Ali Bin al-Mawardi, *Al-ahkam al-Sulthaniyyah Wa al-Wilayat al-Dinniyyah*,..., h. 190

j. Melaksanakan dan mengajak berbuat amar ma'ruf nahi munkar.

Wilayah al-Hisbah menurut al-Mawardi adalah wewenang untuk menjalankan *amar ma'ruf* ketika yang *ma'ruf* mulai ditinggalkan orang dan mencegah yang munkar ketika mulai dikerjakan orang.⁴⁶ Sehingga *Wilayah al-Hisbah* adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari dua peradilan lainnya yakni *Wilayah al-Qada'* (peradilan biasa) dan *Wilayah al-Mazalim* (peradilan khusus kejahatan para penguasa dan keluarganya).⁴⁷

Wewenang *Wilayah al-Hisbah* menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Namun demikian sebagai lembaga peradilan, para petugas *al-Hisbah* yang disebut *al-Muhtasib*. berhak untuk mengenakan hukuman terhadap pelanggar *amar ma'ruf nahi munkar* tersebut sehari dengan hukuman yang dicontohkan *syara'*.⁴⁸

Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara yang tercermin dalam nilai-nilai Islam dalam hukum-hukum syariat yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan *sunnah* Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, ataupun lainnya. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat.⁴⁹

⁴⁶Ali Bin al-Mawardi, *Al-ahkam al-Sulthaniyyah Wa al-Wilayat al-Diniyyah*, ..., h. 190

⁴⁷Suyuti J. Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, ..., h. 48

⁴⁸Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh Siyasah*,... h. 39

⁴⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi*, ..., h. 78