

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM UUD NRI 1945 (Sesudah Perubahan)

Oleh: Didik Sukriono¹

Abstract

Society development, either in economy, politics, and socio-cultural, with globalise and localism, wish on the better state organization structure to more responsive to their demand and more effective as well as efficient in public service execution and reach the government implementation purpose. That development are influential to the state organization structure, include the state institution shapes and functions. The state institutions which appear as the form of institutional experimentation like council, commission, committee, board, or authority, state auxiliary organs, or auxiliary institutions as the state institution which have support characteristic, self regulatory agencies, independent supervisory bodies, or institutions who perform in mix-function between regulative functions, administrative, and penalization function which collectively did by that new institutions and an institution which be said to be quasi non-governmental organization.

Keywords: after alteration, state institutions

PENDAHULUAN

Terdapat tiga fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Baron de Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak (*sparation of power*). Artinya jika tidak demikian, nama kebebasan akan terancam.²

Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut, dewasa ini sudah tidak relevan lagi, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa hubungan antar cabang kekuasaan (baca: legislatif, eksekutif dan yudikatif) itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Di sisi lain, perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Kemudian bermunculanlah lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimen kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*),

¹ Ketua Pusat Kajian Konstitusi (PKK), Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang, (0341) 806335/0816552682, Email: didik_sukriono@yahoo.com. Disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Kewarganegaraan: *Membangun Kesadaran Berkonstitusi Bagi Guru Mata Pelajaran PPKN Sekolah Dasar Se Kota Malang*, 26 Nopember 2009, di Universitas Kanjuruhan Malang

² Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. ix

komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).³

Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut. Bahkan ada lembaga-lembaga yang disebut sebagai *quasi non-governmental organization*.

Eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) juga dilakukan oleh bangsa Indonesia terutama di masa transisi demokrasi setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru seiring berhentinya Presiden Soeharto 21 Mei 1998. Pasca peristiwa itu, dilakukan berbagai agenda reformasi yang salah satunya adalah perubahan (amandemen) UUD 1945 selama empat tahun sejak 1999 sampai dengan 2002. Dalam perubahan konstitusi inilah terjadi pembentukan dan pembaruan lembaga-lembaga negara. Jika dicermati UUD 1945 pasca perubahan tersebut, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (1) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (2) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai *lembaga tinggi negara*. Organ lapis kedua disebut sebagai *lembaga negara* saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan *lembaga daerah*. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian-bagian dari negara sebagai suatu organisasi. Konsekuensinya, masing-masing menjalankan fungsi tertentu dan saling berhubungan sehingga memerlukan pengaturan dan pemahaman yang tepat untuk benar-benar berjalan sebagai suatu sistem.

KONSEP LEMBAGA NEGARA

Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah "*political*

³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. ix

Institution”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*staat organen*”. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah “*lembaga negara, badan negara, atau organ negara*”.⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" antara lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.⁵

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

"Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."⁶

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁷

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*".⁸

⁴ Firmansyah Arifin dkk. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, hlm 29

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia. Lihat Has Natabaya, "Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945" dalam Refli Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 60-61

⁶ Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 76

⁷ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, September 2006, Bandung, hlm. 276

⁸ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 276-277

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu ("*An organs, in this sense, is an individual fulfilling a specific function*"). Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ, karena dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum ("*He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function*").⁹

Namun selain konsep ini, ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep "*material*". Menurut konsep "*material*" ini, seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (...*lie personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.¹⁰

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (1) organ 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".¹¹

Negara bertindak hanya melalui organ-organnya. Kebenaran yang acapkali dinyatakan dan diterima umum ini berarti bahwa tatanan hukum hanya dapat dibuat dan diterapkan oleh individu-individu yang ditunjuk oleh tatanan hukum itu sendiri. Tatanan hukum tidaklah cukup hanya menyatakan secara umum individu-individu yang ditetapkan untuk menjalankan fungsi-fungsi ini. Tatanan hukum harus pula menetapkan prosedur untuk menentukan individu tertentu sebagai organ negara. Persyaratan-persyaratan pribadi yang ditetapkan oleh norma hukum boleh jadi sedemikian khususnya sehingga persyaratan tersebut hanya terpenuhi oleh individu tertentu saja. sebagai contohnya adalah tata aturan suksesi di dalam suatu monarki berdasarkan keturunan dimana anak laki-laki tertua selalu menjadi penerus atau pewaris tahta ayahnya, atau contoh yang lain adalah konstitusi republik dari suatu negara baru, yang menetapkan bahwa seseorang yang ditunjuk secara perseorangan harus menjadi kepala negara yang pertama. Organ-organ seperti itu secara langsung diciptakan oleh hukum, tidak diperlukan tindakan khusus untuk melembagakan individu yang memenuhi persyaratan hukum sebagai organ. Tidak diperlukan tindakan khusus untuk membentuk suatu organ oleh organ lain.

Suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan, pemilihan atau pengundian. Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut. Suatu organ "*diangkat*" oleh

⁹ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 276-277

¹⁰ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 277

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia*", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 32

organ yang lebih tinggi. Suatu organ "*dipilih*" oleh organ negara sederajat atau sejawat, yang terdiri atas individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih. Suatu organ lebih tinggi dari organ lain jika organ yang disebut pertama dapat menciptakan norma-norma yang mewajibkan organ yang disebut belakangan. Pengangkatan dan pemilihan, sebagaimana yang kita definisikan, merupakan tipe-tipe ideal yang diantara keduanya terdapat bermacam-macam tipe yang tidak mempunyai sebutan khusus.¹²

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga* (pengertian ketiga), organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.¹³

MACAM-MACAM LEMBAGA NEGARA

Dalam setiap pembicaraan mengenai lembaga negara, ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya. Organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan atau bagaimana bekerjanya wadah sesuai dengan maksud pembentukannya.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya dan ada pula yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ baik nama maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Sebenarnya yang disebut atau disebut-sebut dalam UUD 1945, terdapat lebih dari 34 buah organ, jabatan, atau lembaga. Organ, jabatan atau lembaga-lembaga dimaksud adalah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Bab II
2. Presiden Republik Indonesia, dan
3. Wakil Presiden Republik Indonesia, yang diatur dalam Bab III
4. Dewan pertimbangan presiden diatur dalam Pasal 16 UUD 1945
5. Kementerian Negara diatur dalam Bab V
6. Menteri Luar Negeri, Menteri dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD

¹² Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hlm. 279-280

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 41-42

- 1945;
Menteri Luar Negeri, Menteri dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945
7. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945
 8. Menteri Pertahanan sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945
 9. Duta yang diatur dalam pasal 13 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945
 10. Konsul yang diatur dalam pasal 13 ayat (1) UUD 1945
 11. Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Bab VI yang mencakup
 12. Gubernur / Kepala Pemerintah Daerah Provinsi
 13. Dewan Perwakilan rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi)
 14. Pemerintahan Daerah Kabupaten, yang mencakup
 15. Bupati / Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten, dan
 16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (DPRD Kabupaten)
 17. Pemerintahan Daerah Kota yang mencakup
 18. Walikota / Kepala Pemerintah Daerah Kota, dan
 19. Dewan Perwakilan Daerah Kota (DPRD Kota)
 20. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945
 21. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Bab VIIA UUD 1945
 22. Komisi penyelenggara pemilihan umum yang oleh undang-undang dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Bab VII B dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang
 23. Satu bank sentral yang diatur dalam Bab VIII UUD 1945 dan kemudian diatur dalam undang-undang dan dinamakan Bank Indonesia
 24. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Bab VIIIA UUD 1945
 25. Mahkamah Agung (MA) diatur dalam Bab XIV UUD 1945
 26. Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam Bab XIV UUD 1945
 27. Komisi Yudisial diatur dalam Bab XIV UUD 1945
 28. Tentara nasional Indonesia (TNI) diatur dalam Bab XII UUD 1945
 29. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) diatur dalam bab XII UUD 1945
 30. Angkatan Darat (TNI AD) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
 31. Angkatan Laut (TNI AL) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
 32. Angkatan Udara (TNI AU) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945
 33. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945
 34. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.¹⁴

Ke-34 lembaga tersebut di atas, setidaknya ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam UUD 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D UUD 1945 hanya ditentukan “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung-jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*“. Artinya kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 99-103

Dengan kata lain UUD 1945 sama sekali belum memberikan kewenangan kepada bank sentral yang oleh undang-undang dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya masih harus diatur dalam undang-undang.

Berbeda dengan bank sentral, komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (*independen*).

Di antara 34 organ atau lembaga tersebut di atas, yang sama sekali tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah: (1) Duta; (2) Konsul; (3) Angkatan darat; (4) Angkatan Laut; dan (5) Angkatan Udara.

Organ atau lembaga selain bank sentral, komisi pemilihan umum dan kelima organ yang disebut terakhir ini, pada umumnya disebut dengan tegas nama dan kewenangannya dalam UUD 1945. Oleh karena itu dengan ikut memperhitungkan komisi penyelenggara pemilihan umum dan bank sentral, maka dapat dikatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat 28 lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Selain itu dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 ditentukan "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang". Yang dimaksud badan-badan lain adalah Kejaksaan Agung, sebagaimana sejarah dan latar belakang perumusan Pasal 24 ayat (3). Walaupun Kejaksaan Agung tidak disebut secara tegas tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kejaksaan Agung dalam sistem peradilan terpadu dan prinsip negara hukum yang demokratis sama pentingnya dengan (*constitutional importance*) dengan Kepolisian Negara (Pasal 30 UUD 1945).¹⁵

Dengan kata lain hal tidak diaturnya Kejaksaan Agung dalam UUD 1945, berbanding dengan diaturnya Kepolisian tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian Negara lebih penting atau lebih tinggi dari Kejaksaan Agung. Secara konstitusional, baik Kejaksaan Agung maupun Kepolisian Negara sama pentingnya dalam menjamin tegaknya hukum dan keadilan. Selain Kejaksaan Agung ketentuan Pasal 24 ayat (3) memungkinkan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian ada kemungkinan pula jumlah badan lain lebih dari satu, sehingga jumlah lembaga negara menurut UUD 1945 akan lebih dari 34 buah, misalnya KPK (Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), Peradi (Perhimpunan Advokat Indonesia), Komnas HAM, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang ada di lingkungan Departemen Keuangan (Bea Cukai dan Pajak), Departemen Perhubungan (DLLAJR) dan TNI Angkatan Laut (Penyidik TNI AL untuk tindak pidana di laut). Oleh karena itu jumlah lembaga negara yang disebut baik eksplisit maupun implisit dalam UUD 1945 lebih dari 34 lembaga negara.

PERBEDAAN LEMBAGA NEGARA DARI SEGI HIRARKINYA

Hirarki lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu: lapis pertama disebut lembaga tinggi negara; lapis kedua disebut lembaga negara saja dan lapis ketiga disebut lembaga daerah.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 104-105

Lembaga negara *lapis pertama*, yang selanjutnya disebut “Lembaga Tinggi Negara” adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD), yang meliputi Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Adapun kewenangan lembaga tinggi negara tersebut, diatur dalam UUD dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.¹⁶

Lembaga negara *lapis kedua*, yang selanjutnya disebut lembaga negara ada yang mendapat kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapat kewenangan dari UU. Lembaga yang mendapat kewenangan dari UUD, misalnya Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya UU, misalnya Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya.¹⁷

Lembaga negara seperti Komisi Yudisial, TNI dan Kepolisian Negara meskipun kewenangannya langsung diberikan UUD 1945, lembaga tersebut tidak tepat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hal ini dikarenakan (1). fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial (KY) yang menunjang terhadap fungsi kekuasaan kehakiman (2). Pemberian kewenangan konstitusional eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti TNI dan Kepolisian Negara. (3). Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD 1945 hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*), seperti kewenangan penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan namanya tidak disebut secara tegas dalam UUD 1945; (4). Karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam UUD 1945, melainkan hanya disebut akan diatur/ditentukan dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral. Tetapi dalam UUD 1945 ditentukan bahwa kewenangan bank sentral harus bersifat independen. Maksudnya *by implication* kewenangan bank sentral itu diatur juga dalam UUD 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya.¹⁸

Lembaga negara *lapis ketiga* adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*. Lembaga itu misalnya Komisi Hukum Nasional dan Ombudsman Nasional.¹⁹

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 UUD 1945 menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 106. Lihat juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 90

¹⁷ Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 90

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 106-107

¹⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 91

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam ketentuan di atas diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD Provinsi;
- 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) DPRD Kabupaten;
- 7) Pemerintahan Daerah Kota;
- 8) Walikota;
- 9) DPRD Kota

Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.²⁰

PERBEDAAN LEMBAGA NEGARA DARI SEGI FUNGSINYA

Dilihat dari segi fungsinya, lembaga-lembaga di atas dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (1) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administrator, bestuurzorg*); (2) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (3) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.²¹

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan

²⁰ Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Brawijaya Malang, 2009, hlm. 85

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 113

lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*). Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²²

Masalahnya, yang manakah di antara lembaga-lembaga di atas yang merupakan lembaga utama dan lembaga penunjang (*auxiliary*)? Manakah yang lebih utama antara DPR dan DPD dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan? Apakah MPR yang sekarang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tetap dapat dianggap lebih penting dan lebih utama daripada DPR? Bagaimana pula kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat?

Dilihat dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, dapat dikatakan bahwa lembaga tinggi negara (Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK) merupakan lembaga utama atau pokok. Sedangkan lembaga-lembaga lain merupakan lembaga penunjang atau *auxiliary*. Oleh karena itu, seyogyanya, urutan protokol terhadap para pejabat yang menduduki jabatan di lembaga-lembaga negara itu juga didasarkan atas urutan sebagaimana tersebut. Urutan itu adalah Presiden, Wakil presiden, Ketua DPR, Ketua DPD, Ketua MPR (kecuali jika jabatan ini dirangkap oleh Ketua DPR dan Ketuan DPD), Ketua MK, Ketua MA dan Ketua BPK.

Kongkuren dengan urutan tersebut, nomor urutan seri mobil dinas para pejabat tersebut adalah B-1 adalah RI-1, B-2 RI-2, B-3 isteri RI- 1, B-4 isteri RI-2, B-5 Ketua MPR, B-6 Ketua DPR, B-7 Ketua DPD, B-8 Ketua MA, B-9 Ketua MK, dan B-10 Ketua BPK.²³

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, Polri, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun kewenangannya sama-sama ditentukan oleh UUD 1945 seperti Presiden/Wakil Presiden, DPR, MPR, MK, MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat auxiliary atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pengertian lembaga negara dapat dikelompokkan ke dalam lima pengertian, yaitu: *Pertama*, dalam arti yang paling luas, organ negara adalah mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga* organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; *Keempat*, yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau

²² Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 113-114

²³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 114-11.

oleh peraturan yang lebih rendah; *Kelima*, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK.

Dilihat dari fungsinya, lembaga-lembaga negara tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga negara itu, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama disebut sebagai *lembaga tinggi negara*. Organ lapis kedua disebut sebagai *lembaga negara* saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan *lembaga daerah*. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press
- _____, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia*”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004
- Arifin, Firmansyah dkk. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta
- Attamimi, A. Hamid S. 1981. *UUD 1945-TAP MPR, Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, Jakarta
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press
- Fadjar, A. Mukthie. 1990. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press
- Kelsen, Hans *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, 2006. Cetakan I, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni
- Poerwadarminta, W.J.S. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga. Jakarta: Balai Pustaka
- Sukriono, Didik. 2009. *Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesudah Perubahan)