

BAB II

KONSEP TEORI NEGARA HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UUD 1945, LEMBAGA NEGARA DALAM KONSEP TRIAS POLITICA, LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Perkembangan Teori Negara Hukum

Pemikiran atau konsep manusia tentang Negara Hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep Universal, namun pada tataran implementasinya ternyata dipengaruhi oleh karakteristik Negara dan manusianya yang beragam, hal ini dapat terjadi disamping pengaruh falsafah Bangsa, Ideologi Negara, dan lain-lain, juga adanya pengaruh perkembangan sejarah manusia. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul konsep negara hukum seperti berdasarkan Al-Quran dan Sunah ataupun seperti di Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, *Rechtsstaat* menurut Eropa Kontinental, *Anglo Saxon (Rule Of Law)*.

Tahri Azhari dalam bukunya yang berjudul Negara Hukum, gagasan atau konsep Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles, ketika mereka memproduksi konsep *Nomia* sebagai karya tulis ke Tiganya yang di tulis pada masa tuanya. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan

hukum yang baik. gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, menurutnya konsep *Nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang Negara hukum¹.

Gagasan, cita, atau ide negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.²

Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the Rule of Law, and not of Man*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi

¹ www.Purnama-bgp.blogspot.com

² Cst Kansil, *Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 3

itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.³

Ide Negara hukum telah lama dikembangkan oleh filsuf dari zaman Yunani Kuno. Pemikiran Negara hukum merupakan gagasan moderen yang meliputi perspektif dan selalu actual. Pada masa Yunani kuno pemikiran Negara huku sebagaimana yang telah dibahas diatas adalah dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles adalah negara yang berdiri berdasarkan hukum yang menjamin keadilan bagi Warga Negaranya. di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi *Anglo* Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Menurut Immanuel Kant ada dua pokok yang menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan oleh para penguasa dan perlindungan Hak Asasi Manusia, sedangkan menurut Fredrich Julius Stahl bahwa unsur Negara Hukum yang perlu dilindungi yaitu perlindungan Hak Asasi Manusia dan Menurutnnya pula, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia

³ Ibid. Hlm 6

2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha Negara

Prinsip-prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Perkembangan konsep negara hukum klasik menjadi konsep hukum modern telah berpengaruh pula pada perkembangan cabang ilmu hukum ketatanegaraan yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ada beberapa konsep teori yang digunakan untuk mengklasifikasikan hukum itu sendiri dan konsep-konsep teori hukum

tersebut tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, ada beberapa teori konsep hukum yang ada dan berkembang dalam masyarakat diantaranya adalah Negara Hukum Formil atau negara Hukum Klasik, dan negara Hukum Materil atau negara hukum Modern⁴. Menurut Utrecht Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power*, dan 'rule of law dalam arti materil yaitu *the rule of just law*. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan Substansif.⁵

⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hal. 9.

⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hal. 9.

B. Lembaga Negara Menurut UUD 1945

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*” Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik.⁶

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*” 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

⁶ Arifin Firmansyah DKK, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005 hlm 60

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 materil. 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, 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.⁷ 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

⁷ Ibid.hlm 68

rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi.

Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-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.⁸

Susunan Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah melakukan penyempurnaan sesuai dengan aspirasi Rakyat, sehingga mengalami beberapa perubahan. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 setelah mengalami penyempurnaan, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:⁹

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri

⁸ Jimlly Ashidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, Hlm. 36

⁹ *Ibid*, Hlm 98.

atas tiga ayat anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal. Presiden adalah Lembaga Negara yang memegang kekuasaan Eksekutif, maksudnya presiden mempunyai kekuasaan menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan dan sekaligus sebagai Kepala Negara.
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3) menteri adalah orang-orang yang membantu pekerjaan Pemerintahan dengan memegang Kementerian dalam Negara sedangkan Kementerian adalah perangkat yang digunakan dalam bidang tertentu dalam sistem pemerintahan .
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila

terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

6. Menteri Dalam Negeri mempunyai fungsi sebagai triumpirat yang kedudukannya bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan Indonesia, fungsi tersebut dapat kita lihat pada Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi³⁰ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.

12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945.
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur

tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.¹⁰ Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, istilah otonomi ini dapat diartikan sebagai kebebasan Rakyat untuk mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri. Dalam hal ini, Rakyat telah mendapatkan kewenangan dan kekuasaan yang lebih besar untuk mengatur penegakan hukum dan ketertiban Masyarakat.

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B. DPR merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat Provinsi disebut DPRD Provinsi dan yang berada ditingkat Kabupaten Kota adalah DPRD.

¹⁰ *Ibid* Hlm, 275

22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D. DPRD sebagaimana yang telah dibahas diatas adalah sebagai wakil-wakil dari Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang.
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230 Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat).

26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Namun, karena yang disebut dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas adalah badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung, masih ada lagi lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Lembaga-lembaga dimaksud misalnya adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini, seperti halnya Kejaksaan Agung, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.¹¹

C. Lembaga Negara Dalam Konsep Trias Politica

Jimly Ashiddiqie menjelaskan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga Negara. Lembaga Negara dapat beradudikatifa dalam ranah legislative, eksekutif maupun yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Lebih lanjut, menurut jimly, baik pada tingkat pusat maupun daerah, bentuk organisasi Negara dan pemerintahan dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesqieu yang mengendalikan bahwa tiga

¹¹ Ibid. Hlm 23

fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ Negara, seiring terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan acuan Negara.¹²

Namun karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berfikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga Negara itu terlalu terkait dengan tiga cabang alat alat perlengkapan Negara, yaitu legislative, eksekutif, dan yudikatif. Seakan akan konsep lembaga Negara juga harus terkait dengan pengertian tiga cabang kekuasaan itu.¹³

Menurut Montesquieu dan John Locke, di setiap Negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu: legislative, Eksekutif, dan yudikatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum dan undang-undang Negara kita. Dari kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil, tidak lain adalah *the judiciary* (kekuasaan yudikatif). Ketiga fungsi kekuasaan tersebut adalah legislative, eksekutif, atau pemerintah dan *judiciary*.¹⁴

Hakikat dari pandangan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Dengan berpatokan pada hal ini, diadakan oleh Montesquieu bahwa ketiga fungsi kekuasaan organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam artian mutlak. Bila tidak demikian, kebebasan warga Negara menjadi terancam.

¹² Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Jakarta 2012, hlm 56

¹³ Ibid, Hlm 57

¹⁴ Ibid, Hlm 58

Konsepsi yang diidealkan Montesque jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.¹⁵

Pendapat Montesque maupun Jhon Locke menurut Immanuel Kant disebut dengan *Trias Politica*, *Trias Politica* kedua tokoh diatas bisa jadi berbeda sebagai akibat dari cara berfikir atau kondisi dan latar belakang kenegaraan yang berada kedua tokoh itu. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pemisahan kekuasaan dapat dibedakan menjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil adalah pemisahan kekuasaan secara tegas dalam tiga cabang kekuasaan, artinya dalam kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Judikatif benar-benar terlepas antara tugas cabang yang satu dengan yang lainnya. Tidak boleh ada hubungan kerjasama yang dapat menimbulkan kekuasaan yang menjadi tanggungjawabnya.

D. Lembaga Negara Bantu Di Indonesia

Lembaga-lembaga negara baru di Indonesia kini semakin banyak yang bermunculan sejak jatuhnya pemerintah orde baru. Ada yang

¹⁵ Ibid, Hlm 29

berbentuk lembaga negara maupun komisi. negara. Lembaga atau komisi negara yang sudah ada dasar hukumnya mencapai lebih dari 15 buah, dengan dasar hukum yang beragam. Ada yang diatur dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden.¹⁶

Adapun lembaga-lembaga atau komisi-komisi yang diatur oleh Undang-Undang salah satunya adalah KOMISI PENYIARAN INDONESIA (KPI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) adalah sebuah lembaga independen di Indonesia yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi sebagai regulator penyelenggaraan penyiaran di Indonesia. Komisi ini berdiri sejak tahun 2002 berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. KPI terdiri atas Lembaga Komisi Penyiaran Indonesia Pusat (KPI Pusat) dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) yang bekerja di wilayah setingkat Provinsi. Wewenang dan lingkup tugas Komisi Penyiaran meliputi pengaturan penyiaran yang diselenggarakan oleh Lembaga Penyiaran Publik, Lembaga Penyiaran Swasta, dan Lembaga Penyiaran Komunitas.

Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 merupakan dasar utama bagi pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Semangatnya adalah pengelolaan sistem penyiaran yang merupakan ranah publik harus

¹⁶ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Program Pasca Sarjana Universitas Braawijaya*, Malang, 2010, hlm 222.

dikelola oleh sebuah badan independen yang bebas dari campur tangan pemodal maupun kepentingan kekuasaan.

Berbeda dengan semangat dalam Undang-undang penyiaran sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 24 Tahun 1997 pasal 7 yang berbunyi "Penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah", menunjukkan bahwa penyiaran pada masa itu merupakan bagian dari instrumen kekuasaan yang digunakan untuk semata-mata bagi kepentingan pemerintah.

Proses demokratisasi di Indonesia menempatkan publik sebagai pemilik dan pengendali utama ranah penyiaran. Karena frekuensi adalah milik publik dan sifatnya terbatas, maka penggunaannya harus sebesar-besarnya bagi kepentingan publik. Sebesar-besarnya bagi kepentingan publik artinya adalah media penyiaran harus menjalankan fungsi pelayanan informasi publik yang sehat. Informasi terdiri dari bermacam-macam bentuk, mulai dari berita, hiburan, ilmu pengetahuan, dll. Dasar dari fungsi pelayanan informasi yang sehat adalah seperti yang tertuang dalam Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 yaitu Diversity of Content (prinsip keberagaman isi) dan Diversity of Ownership (prinsip keberagaman kepemilikan).

Kedua prinsip tersebut menjadi landasan bagi setiap kebijakan yang dirumuskan oleh KPI. Pelayanan informasi yang sehat berdasarkan prinsip keberagaman isi adalah tersedianya informasi yang beragam bagi publik

baik berdasarkan jenis program maupun isi program. Sedangkan prinsip keberagaman kepemilikan adalah jaminan bahwa kepemilikan media massa yang ada di Indonesia tidak terpusat dan dimonopoli oleh segelintir orang atau lembaga saja. Prinsip ini juga menjamin iklim persaingan yang sehat antara pengelola media massa dalam dunia penyiaran di Indonesia.

Apabila ditelaah secara mendalam, Undang-undang no. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran lahir dengan dua semangat utama, pertama pengelolaan sistem penyiaran harus bebas dari berbagai kepentingan karena penyiaran merupakan ranah publik dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik. Kedua adalah semangat untuk menguatkan entitas lokal dalam semangat otonomi daerah dengan pemberlakuan sistem siaran berjaringan.

Sejak disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 terjadi perubahan fundamental dalam pengelolaan sistem penyiaran di Indonesia, di mana pada intinya adalah semangat untuk melindungi hak masyarakat secara lebih merata. Perubahan paling mendasar dalam semangat UU ini adalah adanya limited transfer of authority dari pengelolaan penyiaran yang selama ini merupakan hak eksklusif pemerintah kepada sebuah badan pengatur independen (independent regulatory body) bernama Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Independen yang dimaksudkan adalah untuk mempertegas bahwa pengelolaan sistem penyiaran yang merupakan ranah publik harus dikelola oleh sebuah badan yang bebas dari intervensi modal maupun kepentingan kekuasaan. Belajar dari masa lalu di mana

pengelolaan sistem penyiaran masih berada ditangan pemerintah (pada masa rezim orde baru), sistem penyiaran sebagai alat strategis tidak luput dari kooptasi negara yang dominan dan digunakan untuk melanggengkan kepentingan kekuasaan. Sistem penyiaran pada waktu itu tidak hanya digunakan untuk mendukung hegemoni rezim terhadap publik dalam penguasaan wacana strategis, tapi juga digunakan untuk mengambil keuntungan dalam kolaborasi antara segelintir elit penguasa dan pengusaha.

Terjemahan semangat yang kedua dalam pelaksanaan sistem siaran berjaringan adalah, setiap lembaga penyiaran yang ingin menyelenggarakan siarannya di suatu daerah harus memiliki stasiun lokal atau berjaringan dengan lembaga penyiaran lokal yang ada didaerah tersebut. Hal ini untuk menjamin tidak terjadinya sentralisasi dan monopoli informasi seperti yang terjadi sekarang. Selain itu, pemberlakuan sistem siaran berjaringan juga dimaksudkan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi daerah dan menjamin hak sosial-budaya masyarakat lokal. Selama ini sentralisasi lembaga penyiaran berakibat pada diabaikannya hak sosial-budaya masyarakat lokal dan minoritas. Padahal masyarakat lokal juga berhak untuk memperoleh informasi yang sesuai dengan kebutuhan politik, sosial dan budayanya. Disamping itu keberadaan lembaga penyiaran sentralistis yang telah mapan dan berskala

nasional semakin menghimpit keberadaan lembaga-lembaga penyiaran lokal untuk dapat mengembangkan potensinya secara lebih maksimal.¹⁷

¹⁷ [https //id.wikilipedia.org. /wiki/komisi penyiaran Indonesia](https://id.wikilipedia.org./wiki/komisi%20penyiaran%20Indonesia). Diakses pada tanggal 17 februari 2016. Pkl:14.59