

## BAB II

### TEORI NEGARA HUKUM, KONSEP PEMISAHAN KEKUASAAN, KONSEP LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA, *TRIAS POLITICA* DAN LEMBAGA NEGARA, PERKEMBANGAN LEMBAGA NEGARA, LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945, KLASIFIKASI LEMBAGA NEGARA, LEMBAGA NEGARA DALAM UUD 1945

#### A. Teori Negara Hukum

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.<sup>1</sup> 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 itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Cst Kansil, *Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 3

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 Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha Negara

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas 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.

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formal atau negara Hukum Klasik, dan negara Hukum Materil atau negara hukum Modern.<sup>3</sup> Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis.

---

<sup>3</sup> Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1962, hal. 9.

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.

## **B. Teori Pemisahan Kekuasaan**

Suatu pemerintahan dalam sebuah negara tentu menjalankan begitu banyak fungsi dan sangat beragam. Dalam pemerintahan yang terpusat, disebut-sebut pemerintah memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal sekaligus. Hal itu lah yang kemudian menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika suatu pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, misalnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menjalankan fungsi pemerintahan, hingga peradilan, maka semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara. Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan berbuah ketidakadilan kepada masyarakat. Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang

menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan.

Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai Trias Politica dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748). Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan. Dalam tulisan ini, akan dipaparkan mengenai pemikiran kedua pemikir politik Barat tersebut yang sekaligus akan dibandingkan. Pada akhirnya, akan ditemukan sejumlah persamaan dan perbedaan pemikiran mengenai teori pembagian kekuasaan dan teori pemisahan kekuasaan.<sup>4</sup>

### **C. Konsep Lembaga Negara**

Konsepsi pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatarbelakangi dibentuknya suatu lembaga. Secara singkat, teori dan praktik pengelompokan fungsi-fungsi tersebut dimulai jauh sebelum Montesquieu memperkenalkan teori Trias Politika. Pemerintahan Perancis pada abad ke-XVI telah membagi fungsi kekuasaan yang dimilikinya ke dalam lima bagian khusus, yaitu fungsi diplomacie, fungsi defencie, fungsi financie, fungsi justicie, dan fungsi policie. Fungsi-fungsi

---

<sup>4</sup> Budiarto, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.1997. Hlm 4

tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan<sup>5</sup> dalam kekuasaan eksekutif.

Montesquieu kemudian mengembangkan pendapat tersebut dengan berpendapat bahwa fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif dan fungsi yudisial perlu dipisahkan tersendiri. Sehingga, Trias Politica Montesquieu terdiri atas fungsi eksekutif, fungsi legislatif dan fungsi yudisial. Ketiga fungsi tersebut kemudian dilembagakan dalam tiga organ negara untuk menjalankan fungsi masing-masing yaitu pemerintah, parlemen dan pengadilan. Namun, seiring dengan berjalannya waktu dan semakin berkembangnya sistem pemerintahan di seluruh dunia serta dengan muncul dan berkembangnya doktrin *welfare state* (negara kesejahteraan) maka ketiga organ negara sederhana tersebut mulai berkembang dengan dibentuknya berbagai lembaga-lembaga negara baru.<sup>6</sup>

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep organ negara dan lembaga Negara adalah sangat luas maknanya, sehingga sesuai perkembangan tata negara saat ini, lembaga negara dan organ negara tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan seperti yang dimaksud Montesquieu. Oleh karenanya, terdapat beberapa pengertian yang mungkin, yaitu:<sup>7</sup>

1. Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying*
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying* dan juga

---

<sup>5</sup> Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, Hlm 52

<sup>6</sup> Ibid, Hlm 53

<sup>7</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara PascaReformasi*, 2006, hlm. 40.

mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan

3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan

Terkait dengan pengertian kedua dan ketiga, Jimly kemudian lebih jauh menjabarkan dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu dengan memperhatikan bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara, dan berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan. Di Indonesia sendiri dengan mengacu pada UUD Negara RI Tahun 1945 lembaga negara.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan lebih dari 34 buah lembaga, baik yang hanya disebut secara eksplisit maupun yang disebut dengan implisit dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dapat ditentukan dari segi fungsi dan hirarki. Dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga negara tersebut dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu:

1. Lembaga Tinggi Negara

Terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK.

2. Lembaga Negara

Lembaga ini ada yang mendapatkan kewenangannya dari UU, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, misalnya Komisi Yudisial, TNI, Kepolisian RI. Sedangkan lembaga yang kewenangannya bersumber dari UU, misalnya Komnas HAM, Komisi Informasi, dan sebagainya. Berdasarkan dasar pembentukannya

kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut sebanding satu sama lain walaupun kedudukannya tidak lebih tinggi, tetapi keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah Menteri Negara, TNI, Kepolisian RI, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Bank sentral.

Di samping itu, terdapat pula organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Berbeda dengan lembaga negara yang pembentukannya berasal dari peraturan di bawah UU contoh Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) yang artinya jika dibentuk oleh Keputusan Presiden maka Presiden berhak membubarkannya lagi maka presiden berwenang untuk itu<sup>8</sup>

### 3. Lembaga Daerah

Merupakan lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Antara lain, Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, dan DPRD Kota.<sup>9</sup>

Disamping lembaga-lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam UUD 1945, dapat pula dibentuk lembaga-lembaga yang merupakan lembaga daerah lainnya. Keberadaan

---

<sup>8</sup> Ibid, Hlm 1 08

<sup>9</sup> Ibid, Hlm 109

lembaga-lembaga daerah itu ada yang diatur dalam undang-undang dan ada pula yang diatur dalam atau dengan peraturan daerah. Pada pokoknya, keberadaan lembaga-lembaga daerah yang tidak disebutkan dalam UUD 1945, haruslah diatur dengan undang-undang. Namun untuk menjamin ruang gerak daerah guna memenuhi kebutuhan yang bersifat khas daerah, dapat saja ditentukan bahwa pemerintahan daerah sendiri akan mengatur hal itu dengan peraturan daerah sesuai yang diatur dalam undang-undang.

Sedangkan pembedaan dari segi fungsi, yaitu organ utama atau *primer* (*primary constitutional organ*) dan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*) yang dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu:

1. Kekuasaan Eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurzorg*) Terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan.

2. Kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan

Dalam fungsi ini terdapat empat organ atau lembaga, yaitu DPR, DPD, MPR, dan BPK. Dalam kelompok cabang legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang. Namun dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting, karena itu DPD dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*).<sup>10</sup> MPR adalah sebagai lembaga perpanjangan fungsi (*extension*) parlemen atau lembaga parlemen ketiga meskipun tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD, MPR tetap disebut sebagai lembaga utama. Karena MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar dan kewenangan penting lainnya.

---

<sup>10</sup> Ibid, Hlm 113



### 3. Kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial

Meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman 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 dan bukanlah sebagai penegak hukum tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman.

Sejalan dengan pendapat Jimly sebagaimana yang telah diuraikan di atas, Zoelva kemudian menjelaskan pula jenis-jenis organ negara dalam UUD 1945. Zoelva menerangkan bahwa UUD 1945 menyebutkan paling tidak 8 (delapan) organ negara yang menerima kewenangan konstitusional langsung dari UUD, yaitu DPR, DPD, MPR, BPK, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Selain itu, terdapat banyak institusi atau organ baik sebelum atau setelah perubahan UUD 1945 yang menjalankan fungsi negara tetapi tidak disebutkan dalam UUD 1945 baik secara ekspresif verbis maupun tidak. Institusi atau organ ini lahir atau dibentuk baik berdasarkan undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan presiden.<sup>11</sup>

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 biasadinisbatkan dengan tokoh Montesqieu yang

---

<sup>11</sup> Hamdan Zoelva, Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, November 2010, hlm. 65.

mengendalikan bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ Negara, seiring terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan acuan Negara.<sup>12</sup>

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.

Menurut Montesquieu:

“disetiap 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*”

Hakikat dari pandangan Montesquieu tentang *trias politica* adalah 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.

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan Montesquieu 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.

---

<sup>12</sup> Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Jakarta 2012, hlm 56

#### **D. Perkembangan Lembaga Negara**

Pasca amndemen UUD 1945, system ketatanegaraan mengalami perubahan radikal, kendati perubahan tersebut belum disertai dengan konsep menyeluruh tentang system dan susunan ketatanegaraan yang ideal. Adanya perubahan tercermin dari beberapa perubahan ataupun penambahan pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang kedudukan dan wewenang MPR serta diakomodasikannya Mahkamah Konstitusi.<sup>13</sup> Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan sebelumnya bahwa kedaulatan di tangan rakyat, tetapi kedaulatan tersebut sepenuhnya dilakukan MPR. Dengan demikian, MPR tidak lagi menjadi representasi pelaksana kedaulatan rakyat secara penuh dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara.<sup>14</sup>

ndemen UUD 1945 telah membawa konskuensi berubahnya struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan itu tidak hanya diformulasikannya kembali hubungan-hubungan antar kekuasaan yang ada, terutama eksekutif dan legislative, tetapi juga dengan beberapa lembaga negara baru. Akibat, posisi, struktur dan hubungan politik hukum diantara lembaga negara yang ada dan yang baru telah berubah secara signifikan.

Perubahan yang paling utama adalah tidak ada lagi dikotomi antara lembaga tertinggi negara, yang dulu adalah MPR dengan lembaga tinggi negara. Amandemen UUD 1945 telah mereduksi kekuasaan negara yang asalnya dimiliki oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan memisahkan kekuasaan negara tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara, terutama kepada legislative (DPR) dan eksekutif (Presiden).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid, Hlm 57

<sup>14</sup> Ibid, Hlm 58

<sup>15</sup> Ibid, Hlm 59

## E. Lembaga Negara Menurut UDD 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.<sup>16</sup>

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 bernegara. Inilah yang

---

<sup>16</sup> Arifin Firmansyah DKK, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005 hlm 60

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.<sup>17</sup> Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan 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

---

<sup>17</sup> Ibid.hlm 68

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.<sup>18</sup> Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, 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:<sup>19</sup>

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 atas tiga ayat.
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.
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).
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

---

<sup>18</sup> Jimly Ashidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, Hlm. 36*

<sup>19</sup> *Ibid, Hlm 98.*

pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut 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 Provinsi<sup>30</sup> 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.<sup>20</sup>
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B.

---

<sup>20</sup> *Ibid* Hlm, 275



22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D.
23. Komisi Penyelenggaraan 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.<sup>21</sup>

## **F. Lembaga Negara Bantu Di Indonesia**

---

<sup>21</sup> Ibid. Hlm 23

Lembaga-lembaga negara baru di Indonesia kini semakin banyak yang bermunculan sejak jatuhnya pemerintah orde baru. Ada yang 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.<sup>22</sup>

Adapun lembaga-lembaga atau komisi-komisi yang diatur oleh Undang-Undang adalah sebagai berikut:

1. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Sekitar penghujung era 1800-an dan awal 1900-an, di Amerika Serikat kapitalisme berkembang pesat dan menimbulkan korporasi bisnis yang semakin padat. Hal inilah yang melatarbelakangi Indonesia mendirikan lembaga yang secara khusus mengatur dunia bisnis.

Untuk menegakan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat maka dikeluarkanlah UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang ini mulai efektif sejak satu tahun diundangkan yaitu 5 Maret 2000. Agar implementasi undang-undang ini efektif maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha.<sup>23</sup>

Adapun fungsi dari KPPU ini adalah:

- a. penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan
- b. pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan

---

<sup>22</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Program Pasca Sarjana Universitas Braawijaya*, Malang, 2010, hlm 222.

<sup>23</sup> *Ibid*, Hlm 261

c. pelaksanaan administratif.

Jika memperhatikan tugas dan wewenang yang dimiliki KPPU sebagaimana tercantum dalam Pasal 35 dan pasal 36 UU No. 5 tahun 1999 maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. KPPU tidak bertindak sebagai penyidik (khusus) umpamanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)-karena tindakan penyidikan tetap dilakukan oleh polisi sebagaimana diatur oleh KUHP.
- b. KPPU hanya berhak menjatuhkan sanksi administratif saja dan
- c. tidak berhak menjatuhkan sanksi denda apalagi pidana.

Apabila pihak yang bersangkutan menolak putusan sanksi administratif maka selebihnya harus dilakukan atau diserahkan kepada pengadilan umum.<sup>24</sup>

## 2. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Seperti kita ketahui sejarah bangsa Indonesia mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan, dan kesenjangan sosial yang berlatar belakang perbedaan etnik, agama, suku, ras, bahasa, golongan, dan lain-lain. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia.<sup>25</sup>

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut maka dikeluarkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia. Atas dasar Kontitusi dan amanat ketetapan MPR tersebut pada tanggal 23 September 1999 diundangkanlah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Setelah sebelumnya meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang HAM.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm 263

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm 253

Di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM tersebut mengatur tentang pembentukan Komisi Hak Asasi Manusia sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang dan tanggungjawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang HAM yang pernah diatur dalam Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional HAM. Pada bulan Juni 1993, melalui Keppres No. 50 Tahun 1993, Presiden Soeharto mendirikan Komnas HAM.<sup>26</sup>

### 3. Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara

Selama pemerintahan Orde Baru, dalam penyelenggaraan negara terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggungjawab pada presiden /mandataris MPR RI yang berakibat tidak berfungsinya lembaga negara dengan baik. Hal ini menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol sosial. Selain itu terjadi pula praktik-praktik usaha yang menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam kehidupan nasional. Untuk itu dikeluarkanlah Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>27</sup>

Untuk menindak lanjuti Ketetapan MPR tersebut dikelurkannya UU No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan undang-undang tersebut Presiden selaku kepala negara membentuk komisi pemeriksa yang mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 222

pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat negara sebelum, selama dan setelah menjabat, termasuk meminta keterangan baik dari mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya, maupun para pengusaha dengan tetap memperhatikan asas praduga tidak bersalah dan hak asasi manusia. Komisi Pemeriksa ini merupakan lembaga independen yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden.<sup>28</sup>

#### 4. Komisi Pemberantasan Korupsi

Aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lain di dalam penyelenggaraan negara semakin meningkat. Menyadari hal tersebut Pemerintah mengeluarkan UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian disusul dengan UU No. 30 tahun 2002. Untuk menindaklanjuti pasal 43 UU No. 31 tahun 1999 maka dibentuklah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai tindak lanjut pula dari komisi Pemeriksaan. Komisi ini mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Komisi ini dimaksudkan untuk mengatasi kemacetan hukum dalam kasus korupsi. Jaksa dan polisi dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan kasus korupsi.<sup>29</sup>

#### 5. Komisi Pemilihan Umum

Dengan adanya perubahan UUD 1945 merupakan kemajuan dalam proses demokrasi yaitu dengan adanya ketentuan mengenai Pemilihan Umum.

#### 6. Komisi Yudisial<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm 221.

<sup>30</sup> Tutik, Titik Triwulan. Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga negara yang terbentuk setelah adanya amandemen UUD 1945. Dilema konteks ketatanegaraan KY mempunyai peranan yang sangat penting yaitu :<sup>31</sup> (1) Mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan Hakim Agung, (2) Melakukan Pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Keberadaan KY secara normatif diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman pada pasal 24B UUD 1945 yang dijabarkan dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

#### 7. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban

Dari beberapa lembaga negara bantu diatas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Secara yuridis konstitusional pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak bias dilepaskan dari adanya empat kali amndemen Undang-Undang Dasar 1945. Penyerahan kembali kedaulatan negara yang semula seolah-olah berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat yang juga sebagai inisiator pada tanggal 5 maret 1999 mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mana di dalam Undang-Undang tersebut tertuang jelas aspek-aspek terkait larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta terbentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Menindaklanjuti disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, Presiden kemudian mengeluarkan keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm 223.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha dibentuk dengan tujuan untuk mencegah dan menindak adanya praktek monopoli dan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat kepada para pelaku usaha di Indonesia. Komisi Pengawas Pesaingan Usaha adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada presiden seperti yang disebutkan pada pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Masalah yang timbul status kelembagaan KPPU adalah akibat adanya pemikiran system ketatanegaraan yang menyeluruh ketika para pihak yang terlibat dalam empat kali amndemen UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang notabene merupakan “*groundwet*” tentu akan menyebabkan perubahan substansial dalam system ketatanegaraan Indonesia, namun hal ini hendaknya harus diikuti dengan perumusan penafsiran yang menyeluruh dan proyeksi kedepan tentang system ketatanegaraan Indonesia adalah suatu hal yang penting dalam rangka mewujudkan system ketatanegaraan seperti yang terjadi sekarang ini. Lembaga-lembaga baru pasca reformasi seperti KPPU dan komisi-komisi lain yang termasuk dalam lembaga penunjang seolah dibiarkan tumbuh secara liar tanpa diketahui kelembagaannya bahkan sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara lembaga negara yang sudah ada sebelumnya dengan lembaga-lembaga negara baru pasca reformasi yang sering kali hal ini justru menjadi penghalang lembaga-lembaga baru tersebut untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Jafar M Sidik . *Jurnal Hukum Judicial Review Undang-Undang Anti Monopoli*, diakses pada tanggal 15 April 2016 Pkl. 15.49



