



HUKUM TATA NEGARA

(KONSEP DAN TEORI)

Ady Purwoto
Rahmah Ningsih
Geofani Milthree Saragih
Eren Arif Budiman
Nur Syamsiah
Henry Kristian Siburian
Mohamad Hidayat Muhtar
Roida Hutabalian
Rani Pajrin



HUKUM TATA NEGARA:

(KONSEP DAN TEORI)

Ady Purwoto
Rahmah Ningsih
Geofani Milthree Saragih
Eren Arif Budiman
Nur Syamsiah
Henry Kristian Siburian
Mohamad Hidayat Muhtar
Roida Hutabalian
Rani Pajrin



PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

HUKUM TATA NEGARA: KONSEP DAN TEORI

Penulis:

Ady Purwoto
Rahmah Ningsih
Geofani Milthree Saragih
Eren Arif Budiman
Nur Syamsiah
Henry Kristian Siburian
Mohamad Hidayat Muhtar
Roida Hutabalian
Rani Pajrin

ISBN: 978-623-198-054-0

Editor: Devi Adry, S.H.

Penyunting: Yuliatr Novita, M.Hum.

Desain Sampul dan Tata Letak: Atyka Trianisa, S.Pd.

Penerbit: PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Redaksi: Jl. Pasir Sebelah No. 30 RT 002 RW 001
Kelurahan Pasie Nan Tigo Kecamatan Koto Tengah
Padang Sumatera Barat

website: www.globaleksekutifteknologi.co.id

email: globaleksekutifteknologi@gmail.com

Cetakan Pertama, 7 Februari 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang
dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur Tim penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas limpahan rahmat-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan “Buku Hukum Tata Negara: Konsep dan Teori”. Kajian Undang-Undang Dasar (HTN) secara komprehensif dan mendetail harus dimulai dengan penguasaan berbagai konsep dasar. Konsep dasar ini adalah primer untuk mempelajari semua topik ketatanegaraan. Dalam buku ini dijelaskan tentang konsep dasar htn, sumber hukum tata negara, sejarah ketatanegaraan indonesia, kelembagaan negara indonesia, lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar 1945, lembaga independen, sistem pemerintahan indonesia, sistem pemerintahan daerah, konsep pemerintahan desa.

Buku ini masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan buku ini selanjutnya. Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian Buku ini. Semoga Buku ini dapat menjadi sumber referensi dan literatur yang mudah dipahami.

Padang, 7 Februari 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR TABEL.....	v
DAFTAR BAGAN.....	vi
BAB I KONSEP DASAR HTN	1
1.1 Pendahuluan.....	1
1.2 Definisi HTN.....	2
1.3 Kedudukan HTN Dalam Pembagian Ilmu Hukum	9
1.4 Hukum Tata Negara Dan Hukum Tata Usaha Negara	10
1.5 Kesimpulan	14
DAFTAR PUSTAKA.....	16
BAB 2 SUMBER HUKUM TATA NEGARA.....	17
2.1 Pengertian Sumber Hukum.....	17
2.2 Sumber Hukum Tata Negara.....	19
2.3 Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.....	21
2.3.1 Sumber Materiil dan Sumber Formil	21
2.3.2 Peraturan dan Norma Dasar.....	23
2.3.3 Peraturan Perundang-Undangan.....	25
2.3.4 Konvensi Ketatanegaraan (Constitutional Conventions atau Conventions of the constitutional)	28
2.3.5 Traktat (Perjanjian).....	30
DAFTAR PUSTAKA.....	32
BAB 3 SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA.....	33
3.1 Pendahuluan.....	33
3.2 Ketatanegaraan Indonesia Periode Pra Proklamasi	34
3.3 Ketatanegaraan Indonesia Periode 1945-1949.....	40
3.4 Ketatanegaraan Indonesia Periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.....	42
3.5 Ketatanegaraan Indonesia Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950.....	44
3.6 Ketatanegaraan Indonesia Periode Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945.....	46
3.7 Ketatanegaraan Indonesia Periode Pasca Amandemen Undang- Undang Dasar 1945	50
DAFTAR PUSTAKA.....	53

BAB 4 KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA	55
4.1 Pendahuluan.....	55
4.2. Jenis-Jenis Lembaga Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	57
4.3 Teori-Teori Dalam Hukum Kelembagaan Negara	59
4.3.1 Teori Negara Hukum	59
4.3.2 Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme	60
4.3.3. Teori Pemisahan Kekuasaan.....	62
4.3.4 Teori Penataan Lembaga Negara	64
4.4 Kedudukan dan Wewenang Lembaga Negara	65
4.4.1 Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	67
4.4.2 Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	68
4.4.3 Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....	68
4.4.4 Kewenangan Presiden dan Wakil Presiden.....	69
4.4.5 Kewenangan Mahkamah Agung.....	71
4.4.6 Kewenangan Mahkamah Konstitusi	71
4.4.7 Kewenangan Komisi Yudisial	72
DAFTAR PUSTAKA.....	73
BAB 5 LEMBAGA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945.....	75
5.1 Pendahuluan.....	75
5.2 Konsep Lembaga Negara.....	77
5.3 Lembaga Negara dalam Konteks Trias Politika.....	81
5.4 Trias Politika Sebagai Dasar Sistem Pemerintahan Presidensial	85
5.5 Lembaga Negara Menurut UUD 1945	87
DAFTAR PUSTAKA.....	92
BAB 6 LEMBAGA INDEPENDEN	93
6.1 Fenomena Lahirnya Lembaga Idenpenden.....	93
6.2 Efektifitas Lembaga Idenpenden Dalam Tugas Dan Wewenang	104
DAFTAR PUSTAKA.....	128
BAB 7 Sistem Pemerintahan Indonesia	132
7.1 Pendahuluan.....	131
7.2 Konsep dan Perkembangan Sistem Pemerintahan Indonesia.....	135
7.2.1 Sistem Pemerintahan Parlementer dan Sistem Pemerintahan Presidensiil	136
7.2.2 Sistem Pemerintahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	144
DAFTAR PUSTAKA.....	149

BAB 8 SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH.....	151
8.1 Pendahuluan.....	151
8.2 Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia	154
8.3 Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Daerah	158
8.3.1 Asas Desentralisasi	158
8.3.2 Asas Dekonsentrasi	161
8.3.3 Asas Tugas Pembantuan (medebewind)	163
DAFTAR PUSTAKA.....	165
BAB 9 KONSEP PEMERINTAHAN DESA.....	167
9.1 Pendahuluan.....	167
9.2 Pengertian Desa dari Perspektif Multidimensi.....	170
9.3 Kedudukan Desa dalam Pemerintahan	171
9.4 Model Pemerintahan Desa yang Berkelanjutan.....	172
9.5.2 Tugas dan Fungsi Sekretaris Desa.....	177
9.5.3 Tugas dan Fungsi Kepala Urusan	177
9.5.4 Tugas dan Fungsi Kepala Seksi	177
DAFTAR PUSTAKA.....	181
BIODATA PENULIS	

DAFTAR TABEL

Tabel 7.1. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Parlementer.....	138
Tabel 7.2. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensiil	141
Tabel 7.3. Perbandingan Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensiil	142
Tabel 9.1 Jumlah minimum pemekaran desa di berbagai wilayah.....	175

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1. Sistematika Ilmu Hukum	10
Bagan 7.1 Sistem Pemerintahan Parlementer Murni.....	137
Bagan 7.2. Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni	140
Bagan 9.1 Struktur Pemerintahan Desa	179
Bagan 9.2 Struktur Organisasi Desa Adat Semate (sebagai salah satu contoh struktur desa adat).....	190

BAB I

KONSEP DASAR HTN

Oleh Ady Purwoto

1.1 Pendahuluan

Kajian Undang-Undang Dasar (HTN) secara komprehensif dan mendetail harus dimulai dengan penguasaan berbagai konsep dasar. Mempelajari Undang-Undang Dasar Secara Keseluruhan (HTN). Konsep dasar ini adalah primer untuk mempelajari semua topik ketatanegaraan. Dalam modul ini, Anda akan mempelajari seperangkat konsep dasar yang mencakup terminologi HTN, metodologi, ruang lingkup penelitian HTN, hubungan HTN dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, dan sumber hukum HTN.

Setelah Anda mempelajari materi dalam modul ini diharapkan dapat memiliki kemampuan sebagai berikut.

- 1) Menjelaskan mengenai definisi-definisi dari Hukum Tata Negara.
- 2) Menjelaskan mengenai kedudukan Hukum Tata Negara dalam pembagian Ilmu Hukum
- 3) Menjelaskan mengenai Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara.

Agar dapat berhasil dengan baik dalam mempelajari Bab I ini ikuti petunjuk di bawah ini:

- 1) Bacalah dengan cermat bagian pendahuluan modul ini samapi paham betul mengenai apa, untuk apa serta bagaimana agar dapat kita memahami mengenai bab I ini.

- 2) Kuasai definisi definisi dari setiap pembahasan pada Bab ini melalui pemahaman sendiri atau tukar pikiran melalui diskusi dengan teman belajar.
- 3) Mantapkan pembelajaran agar mendapatkan gambaran yang mendalam dengan diskusi kelompok kecil atau di kelas.”

1.2 Definisi HTN

Bagian ini mengkaji terminologi dan pengertian ketatanegaraan. Jika Anda pernah belajar hukum sebelumnya, istilah konstitusi sudah lama digunakan dalam ilmu hukum Indonesia. Di sekolah hukum, istilah ini digunakan sebagai sebutan untuk program studi dan program departemen atau profesional.

Dalam literatur hukum sering dijadikan judul buku sebagai sinonim antara konstitusi dengan ciri-ciri dasar konstitusi atau pengantar konstitusi. Penggunaan istilah itu ada hubungannya dengan kedudukan hukum positif, yakni hukum tata negara, yaitu hukum tata negara yang sedang berlaku di suatu negara tertentu.

Di sisi lain, penulis buku ini tidak dapat memisahkan argumentasi analitis dari kajian hukum yang diterapkan sebelumnya. Oleh karena itu, dianggap tidak sesuai dengan isi pembahasan. Perhatikan bahwa istilah ini digunakan untuk pertimbangan ini. “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia” Buku Perundang-undangan Tata Negara mengacu pada kajian hukum ketatanegaraan yang membahas tentang hukum positif, dan menitikberatkan pada konstitusi yang berlaku di Indonesia saat ini. Namun, buku tersebut tidak hanya memuat pembahasan tentang hukum positif. “Pengantar Hukum Tata Negara”.

Tujuannya adalah untuk memberikan dasar pengetahuan, pemahaman dan kemampuan untuk kajian hukum positif Indonesia yang lebih luas dan mendalam di bidang hukum ketatanegaraan.

Secara khusus istilah Hukum Tata Negara “merupakan adaptasi terjemahan dan istilah yang digunakan untuk nama lapangan ilmu hukum ini yang telah lama berkembang dan mempengaruhi pola pemikiran akademik di negara kita. Studi literatur menunjukkan bahwa istilah Hukum Tata Negara merupakan terjemahan dari istilah *staatsrecht* yang sudah lama digunakan dalam tradisi akademik maupun praktik hukum di Belanda. Istilah ini memiliki dua pengertian dalam arti luas dan dalam arti sempit *staatsrecht in ruime zin* (HTN dalam arti luas) dan *staatsrecht in engere zin* (HTN dalam arti sempit).”

“Konotasi ini sering digunakan oleh beberapa pihak untuk membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara atau disebut Hukum Administrasi Negara. Di Inggris lebih dikenal dengan istilah *Constitutional Law* pengaruhnya di negara kita ada yang menerjemahkannya” dengan istilah “Hukum Konstitusi”, yang juga sering digunakan untuk kajian yang sama dengan Hukum Tata Negara. Walaupun sekarang tidak begitu banyak digunakan dalam kurikulum studi ilmu Hukum Tata Negara.

Di Perancis dikenal dan dipakai istilah “*Droit Constitutionnelle*”, di samping itu juga dikenal sebutan *Droit Administrative*. Mengamati munculnya dua istilah ini ternyata membedakan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara, seperti halnya dalam tradisi di negara kita. Di Jerman digunakan dua istilah yang konotasinya sama dengan perbedaan tersebut, yaitu *Verfassungsrecht* untuk Hukum Tata Negara dan

Verwaltungsrecht untuk Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara.”

Mengamati istilah yang digunakan dalam lapangan hukum ini maka dapat disimpulkan “bahwa masih dibedakan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara. Kondisi ini masih tampak dalam sajian mata kuliah maupun jurusan di fakultas hukum, sedangkan istilah Hukum Administrasi Negara dikenal di luar fakultas hukum yang cenderung menggabungkan keduanya untuk kepentingan studi tentang Administrasi Negara.”

Penggunaan istilah tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh konvensi ilmiah dan praktis, tetapi juga oleh kerangka hukum yang aktif di setiap negara. Saya juga dipengaruhi oleh akar, nilai, dan aspek filosofis negara ini. Hal ini juga terkait dengan berbagai rumusan definisi pengertian yang telah dirumuskan para ahli dalam kaitannya dengan kondisi masing-masing.

“Di Indonesia istilah Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara masih bertahan dan ditopang dengan kondisi yang ada serta perkembangan dalam dunia akademik maupun praktik yang masih membedakan kedua lapangan kajian hukum ini.”

Ada banyak definisi yang dirumuskan oleh para ahli untuk menggambarkan Hukum Tata Negara. Namun, umumnya merujuk pada formula yang secara eksplisit mendefinisikan hukum yang mengatur suatu negara. Perhatikan beberapa definisi berikut.

“Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara, seperti dikemukakan oleh Logemann dalam bukunya *Over de theorie van een stelling staatsrecht* (1954: 81). Negara dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai fungsi yang saling berkaitan mendukung dan membentuk negara tersebut secara keseluruhan. Organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan. Di mana

dibedakan antara jabatan dan fungsi. Fungsi dalam arti sosiologisnya, sedangkan jabatan merupakan arti yuridis.”

Dikemukakan bahwa “Hukum Tata Negara adalah kumpulan kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.”

Definisi yang dikemukakan Logemann lebih melihat Hukum “Tata Negara yang mengatur bentuk dan lembaga organisasi negara mengomentari definisi tersebut Usep Ranawidjaja dalam bukunya Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya (1983: 13) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pribadi hukum jabatan yang meliputi serangkaian mengenai persoalan, subjek kewajiban, subjek nilai (waardesubject), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian pembatasan wewenang, sedangkan yang dimaksud dengan lingkungan yang berlaku dalam pengertian lingkungan kekuasaan atau manusia dalam suatu negara.”

Mirip dengan Logemann, Scholten (1935), dalam bukunya *Algemeeneleehree* mengemukakan bahwa “Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Memandang negara sebagai suatu organisasi, dalam organisasi tersebut diatur hubungan antara lembaga dan memuat aturan hukum tentang hak dan kewajiban dari masing-masing lembaga atau badan tersebut. Dalam definisi di atas belum terlihat bagaimana pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara.”

Antara lain, definisi yang memberikan penjelasan tentang hak dan kewajiban warga negara dikemukakan oleh van der Pott yang mendefinisikannya. “Hukum Tata Negara adalah peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta

wewenangannya masing-masing dan hubungan di antara individu-individu pada negara tersebut.”

Apeldorn (1954) dalam bukunya *Inleding tot de studie van het Nederlandsrecht* “mengartikan sebagai hukum negara dalam arti sempit untuk membedakan dengan Hukum Tata Negara dalam arti luas yang terdiri dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang merupakan bagian dari hukum negara tersebut adalah hukum yang mengatur orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan serta batas-batas kekuasaannya.”

Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya yang berjudul *Statsrechts Overzee* “diartikan sebagai hukum yang mengatur masyarakat atas masyarakat hukum bawah menurut tingkatannya yang menentukan wilayahnya dan penduduknya serta menentukan badan-badan berikut fungsi dan kewenangannya.”

Pengertian ini nampaknya lebih berdimensi sosiologis, menekankan fungsi dan hubungan antar lapisan masyarakat hukum, yaitu organisasi kemasyarakatan, termasuk pembedaan golongan masyarakat hukum atas dan bawah. hubungan diatur. Menurut hukum administrasi negara. Pengertian ini mencakup unsur-unsur struktur kekuasaan berupa hubungan hukum, masyarakat hukum, bawahan dan atasan, badan atau instansi pemerintah, fungsi dan kekuasaan.

Sarjana Inggris yang bernama A.V.Decy (1968) menyebutnya dengan “istilah constitutional law dalam bukunya *An introduction to the study of the law of the constitution*. Makna definisinya menitikberatkan kepada pembagian kekuasaan dalam organisasi negara disebutkannya, appears to include all rules which in the state (1968: 23). Pengertian sangat luas semua hukum (all rules) yang mengatur distribusi kekuasaan negara.

Kranenburg mengajukan cakupan dalam lapangan hukum ini menjadi:

- (1) Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan umum dari negara, seperti diatur dalam undang-undang dasar dan undang-undang organik.
- (2) Hukum Tata Usaha Negara mengatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti hukum kepegawaian.”

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih kontekstual tentang situasi sosial budaya dan sistem politik negara kita, perlu mempelajari beberapa definisi yang diajukan oleh para sarjana kita.

Kusumadi Pudjosewojo dalam bukunya Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia dikemukakannya “bahwa Hukum Tata Negara yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal) dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) yang menunjukkan masyarakat hukum atasan maupun bawahan beserta tingkatan-tingkatannya (berarchie). Definisi ini melihat dari aspek masyarakat hukum, seperti yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven. Kelebihannya secara langsung menunjuk kepada pengaturan tentang bentuk negara dan pemerintahan.”

Kusnardi (1989: 29) dalam bukunya Pengaturan Tata Negara Indonesia menyebutkan “bahwa Hukum Tata Negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi daripada negara, hubungan antaralat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya. Analisis terhadap definisi ini mencakup unsur-unsur, peraturan hukum, organisasi negara, lembaga negara, hak warga negara, dan jaminan hak asasi negara. Kiranya tampak

mendeskripsikan sesuai dengan tuntutan dari muatan sebuah konstitusi.”

Dengan mengorientasikan aspek berpikir kontekstual tidak hanya dari segi ketatanegaraan tetapi juga nilai-nilai filosofis, sosiologis, politis dan kultural, maka UUD Indonesia merupakan kerangka hukum yang tertulis dan berkembang. Dalam prakteknya menyangkut pembentukan kehidupan bernegara di bawah Pancasila dan organisasi pengaturan dan pelaksanaannya, pemisahan kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia.

Perhatikan bahwa dalam pembahasan di bawah ini, posisi Hukum Tata Negara dapat dilihat dari perspektif akademik. Sebagai undang-undang yang terutama ditujukan untuk organisasi dan kekuasaan negara, ada dua landasan ilmiah di bidang ini. Ilmu politik dan ilmu politik lainnya di satu sisi, yurisprudensi di sisi lain.

Dilihat dari muatan hukum dan materi sumbernya, hukum tata negara ini telah mendapat sumbangan keilmuan dari ilmu politik dan ilmu kenegaraan lainnya, isinya berupa sejumlah konsep nilai dan aspirasi politik yang berkembang dalam masyarakat sebagai cita hukum atau hukum kehidupan. dari masyarakat itu. Cita-cita hukum tersebut mengakumulasi sosial budaya dalam gagasan membangun negara dan kehidupannya.

Isi suatu dokumen hukum yang disajikan secara jelas harus dirumuskan dalam suatu bentuk hukum yang memperhatikan asas-asas ilmu hukum sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dari perspektif ini dapat disimpulkan bahwa kombinasi dukungan ilmu politik negara dan ilmu hukum untuk organisasi dan bangunan negara melahirkan hukum tata negara.

1.3 Kedudukan HTN Dalam Pembagian Ilmu Hukum

Sebagaimana telah kita ketahui, dari segi keilmuan, hukum tata negara berdiri di atas dua kaki antara ilmu politik dan yurisprudensi. Hal ini diukur terhadap klasifikasi pengetahuan hukum yang digolongkan sebagai hukum publik. Hukum yang tunduk pada peraturan nasional disebut hukum negara. Sebagaimana ditunjukkan dalam beberapa definisi di atas, mereka masih luas dan sempit. Kranenburg mengajukan cakupan dalam lapangan hukum ini menjadi

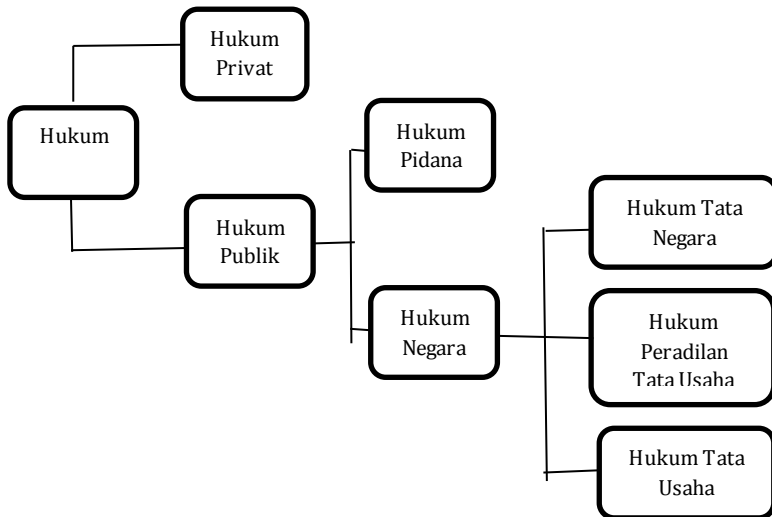
- 1) “Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan umum dari negara, seperti diatur dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-undang Organik.
- 2) Hukum Tata Usaha Negara mengatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti Hukum Kepegawaian.”

Untuk lebih jelasnya tentang kedudukan HTN sebagai Hukum Publik berdasarkan sistematika Ilmu Hukum, dapat dilihat pada Gambar dibawah.

Pada bagan berikut ini perlu diperhatikan bahwa Hukum Negara yaitu yang objeknya negara terdiri dari HTN dan HTUN. Seperti telah dikemukakan bahwa untuk hal tertentu kedua lapangan hukum ini sulit untuk dibedakan bahkan tidak dapat dipisahkan dalam kerangka studi hukum secara makro.

Namun dapat dikatakan bahwa ciri utama HTN adalah mengandung norma hukum yang mengatur susunan organisasi dan mekanisme penyelenggaraan negara. Berbeda dengan peraturan hukum publik lainnya yang masih mengatur hubungan umum dengan perilaku manusia, Undang-Undang Peradilan Tata

Usaha Negara (PTUN) merupakan hukum acara untuk memutus perkara dan perkara tata usaha negara. Silakan Anda pelajari Gambar berikut ini.



Bagan 1.1. Sistematika Ilmu Hukum

1.4 Hukum Tata Negara Dan Hukum Tata Usaha Negara

Hukum Negara dibedakan dalam arti sempit Hukum Tata Negara dan arti luas nebcakup Hukum Tata Usaha Negara. Persoalan yang muncul karena objek studinya sama dalam arti Negara dan kekuasaan adalah apakah perbedaan dan bagaimana cara membedakannya. Bahkan timbul pertanyaan apakah masih relevan perbedaan tersebut?

Usep Ranuwidjaja (1982) setelah mengamati beberapa pendapat yang terumuskan dalam beberapa definisi menyimpulkan bahwa masih dapat membenarkan adanya pembagian ini, didasarkan atas adanya perbedaan jenis tugas kenegaraan yang mengakibatkan keharusan pembedaan jenis alat perlengkapan, seperti diterangkan di atas. Untuk membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara muncul beberapa teori. Hal ini berkenaan dengan cenderung sulit untuk membedakannya sehubungan dengan memiliki pusat kajian yang sama berkisar pada pengaturan hukum tentang organisasi negara.

Van Vollenhoven (1919), dipandang seorang pakar yang berhasil secara jelas membedakan kedua lapangan hukum ini. Dalam bukunya yang berjudul *Administrativerecht* dengan mengangkat teori Mr. Oppenheim.

Van Vollenhoven secara definitif membedakan bahwa Hukum Tata Negara adalah serangkaian peraturan hukum untuk kepentingan mendirikan badan-badan negara dan memberikan wewenang kepada badan tersebut untuk membagikan pekerjaan pemerintahan kepada berbagai alat negara, sedangkan Hukum Tata Usaha Negara adalah serangkaian peraturan yang mengikat alat-alat negara pada saat menjalankan tugasnya, seperti yang ditetapkan oleh Hukum Tata Negara tadi.

Oppenheim yang dikenal dengan ajaran/teori “negara dalam keadaan bergerak dan negara dalam keadaan tidak bergerak” (*staats in rus*), tampak diaplikasikannya untuk kepentingan perbedaan tersebut. Dikemukakannya Hukum Tata Negara mengatur negara dalam keadaan tidak bergerak, sedangkan Hukum Tata Usaha Negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Perbedaan yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven itu mendapat bantahan dari R. Kranenburg dalam bukunya *Het Nederlandsh Staatsrecht*. Dikemukakannya bahwa keduanya pada hakikatnya tidak terdapat perbedaan, keduanya merupakan peraturan tentang wewenang-wewenang dari alat negara. Lebih lanjut dikemukakannya perbedaan yang dikemukakan Van Vollenhoven tersebut dipandang tidak bersifat *pinsifeel* dan *reel*.

R.M. Mac Iver (1947: 13-16) dalam bukunya *The Modern State* mengemukakan bahwa dalam lapangan Hukum Negara dikemukakannya ada 2 macam dan disebutnya ... "There is the law, which governs the state and there is the law, by means of which the state governs."

Dikemukakannya ada hukum yang memerintah negara dan ada hukum yang merupakan alat bagi negara untuk memerintah. Yang pertama disebut *Constitutional Law* kita artikan Hukum Tata Negara, dan yang kedua *Ordinary Law* tampak lebih tepat kita namakan Hukum Tata Usaha Negara, termasuk hukum lainnya yang dibentuk untuk menjalankan organisasi negara.

Berdasarkan teori tersebut kiranya dapat disimpulkan HTN memberi dukungan yuridis konstitusional untuk mendirikan dan menata bangunan organisasi negara sehingga negara dalam posisi dibangun tidak dalam keadaan bergerak sebagai objek, sedangkan HTUN memberikan pengaturan bagaimana mengusahakan supaya negara itu bergerak sebagai subjek menjalankan fungsi perannya dalam mencapai tujuannya.

Usep Ranuwidjaja (1989: 20) mendeskripsikan perbedaan tersebut dengan menyimpulkan bahwa

- (1) "Hukum Tata Usaha Negara ialah hukum mengenai susunan, tugas dan wewenang, hubungan kekuasaan satu sama lain, hubungannya dengan pribadi hukum lainnya, serta alat-alat

perlengkapan (jabatan-jabatan) tata usaha sebagai pelaksana segala usaha negara (perundang-undangan pemerintah dan peradilan) menurut prinsip yang telah ditetapkan oleh alat-alat perlengkapan tertinggi,

- (2) Hukum Tata Negara dikemukakannya sebagai hukum mengenai organisasi negara pada umumnya (hubungan penduduk dengan negara, pemilihan umum, kepartaian, cara menyalurkan pendapat dari rakyat, wilayah negara, dasar negara, hak azasi manusia, lagu, bahasa, lambang, pembagian negara atas satuan-satuan kenegaraan dan lain sebagainya.”

Dikemukakannya bahwa “untuk membedakannya antara yang mana urusan Tata Usaha Negara dan mana yang bukan urusan Tata Usaha Negara. Organisasi Tata Usaha Negara sebagai organisasi penyelenggara dan di lain pihak organisasi negara dalam bentuk lembaga kenegaraan. Hukum Tata Usaha Negara bertugas untuk menyelenggarakan negara dan pemerintahan, sedangkan Hukum Tata Negara bertugas untuk membangun organisasi negaranya.”

Perbedaan antara kedua belah pihak adalah masih banyak pandangan yang menuntut, namun secara umum para ahli sepakat bahwa tidak mungkin memisahkan keduanya. Bahkan keberadaan HTUN diperlukan untuk bekerjanya hukum tata negara, yaitu seperangkat aturan yang melengkapi operasinya. Oleh karena itu, keberadaannya diperlukan untuk mencapai tujuan yang tertuang dalam HTN.

Mereka yang secara tidak tegas membedakannya dengan mengintegrasikannya sebagai satu kesatuan dalam cakupan hukum tata negara (*staats en administrative recht*). Kiranya jelas dari uraian di atas bahwa perlu disadari dalam rangka studi

Hukum Tata Negara akan dihadapkan kepada perlunya membedakan antara tugas dan lapangan HTN dan HTUN sehingga bagi yang akan melakukan studi dapat memilih dan menempatkan perhatian pada sasaran pembahasan yang tepat. Dengan demikian diharapkan memiliki ketepatan secara yuridis.

Sementara itu perlu dicatat administrative recht dan biasanya diberikan oleh seorang guru besar. Namun Wirjono Projodikoro (1983: 8) “berpendapat untuk studi di Indonesia perbedaan ini masih patut dipertahankan.”

1.5 Kesimpulan

“Berdasarkan analisis dari pengertian yang dikemukakan oleh para pakar asing maupun dari dalam negeri, kiranya menambah wawasan Anda untuk memahami apakah yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara tersebut. Dari analisis sejumlah definisi tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan, untuk dikaji lebih lanjut sebagai berikut.

- 1) Hukum Tata Negara merupakan hukum publik, yang memberikan landasan yuridis bagi pembentukan struktur negara dan mekanisme pemerintahan.
- 2) Hukum Tata Negara memuat norma hukum yang mengatur organisasi negara sebagai organisasi kekuasaan.
- 3) Hukum Tata Negara mengatur hubungan antara pemegang kekuasaan dan individu sebagai warga negara.
- 4) Hukum Tata Negara memandang negara sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai lembaga yang mendukung organisasi tersebut.

Penggunaan istilah ini selain dipengaruhi oleh kebiasaan dalam dunia akademik dan praktik, tetapi dipengaruhi pula oleh kondisi hukum positif di negara masing-masing. Lebih dari itu dipengaruhi pula oleh dasar-dasar serta nilai dan aspek filosofis dalam negara tersebut. Hal ini ada kaitannya pula dengan keragamannya perumusan definisi pengertian yang dirumuskan oleh para pakar yang terikat oleh kondisi masing-masing.

Di Indonesia istilah Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara masih bertahan dan ditopang dengan kondisi yang ada serta perkembangan dalam dunia akademik maupun praktik yang masih membedakan kedua lapangan kajian hukum ini.

Berikut ini perlu diperhatikan bahwa Hukum Negara, yaitu yang objeknya negara terdiri dari HTN dan HTUN. Seperti telah dikemukakan bahwa untuk hal tertentu kedua lapangan hukum ini sulit untuk dibedakan bahkan tidak dapat dipisahkan dalam kerangka studi hukum secara makro. Namun, dapat dikemukakan bahwa ciri utama dari HTN memuat norma-norma hukum yang mengatur tentang struktur organisasi negara dan mekanisme pemerintahan. Berbeda dengan kaidah hukum publik lainnya yang mengatur kepentingan umum kaitannya masih dengan perilaku manusia. Silakan Anda pelajari gambar di atas.

Dalam rangka studi Hukum Tata Negara akan dihadapkan kepada perlunya membedakan antara tugas dan lapangan HTN dan HTUN sehingga bagi yang akan melakukan studi dapat memilih dan menemaptkan perhatian pada sasaran pembahasan yang tepat. Dengan demikian, diharapkan memiliki ketetapan secara yuridis.”

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit. 1981. *Sistem Politik Indonesia Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali.
- David E. After. 1970. *Pengantar Analisis Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Easton, David. 1971. *A System Analysis of Political Life*. New York-London, Sydney: John Wiley & Sons Inc.
- Kranenburg. 1950. *Ilmu Negara Hukum*. Terjemahan. Mr. Tk. B. Sabaroedin.
- Moch. Kusnadi, dkk. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara UI.
- M.Solly Lubis. 1993. *Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum Tata Negara*, Bandung; Citra Aditya.
- Sjachran Basah. 1987. *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan)*. Bandung: Alumni.
- Soehino. 1983. *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Suwarma Almuchtar. 1999. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Epsilon.
- Anonymous. 1999. *Pengantar Studi Hukum Tata Negara*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri.
- Anonymous. 2000. *Pengantar Studi sistem Politik*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri.
- Anonymous. 2001. *Revitalisasi Pendidikan Demokrasi dan ilmu Hukum Tata Negara*. Bandung: Pengukuhan Guru Besar UPI.
- Strong, C.F. 1960. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing From*. London: Sidgwick & Jackson, Ltd.
- Padmo Wahyono. 1984. *Penghimpun Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

BAB 2

SUMBER HUKUM TATA NEGARA

Oleh Rahmah Ningsih

2.1 Pengertian Sumber Hukum

Sumber hukum merupakan semua aturan yang memiliki kekuatan mengikat, bersifat memaksa dan apabila melanggar akan diberikan sanksi yang tegas (CST. Kansil, 1989). Pada dasarnya sumber hukum dikaitkan dengan tempat atau asal dari suatu nilai atau norma. Disebutkan dalam Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud sumber hukum antara lain: sumber hukum merupakan sumber penyusunan peraturan perundang-undangan; terdiri dari sumber hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis; dan sumber hukum nasional yaitu Pancasila dan batang tubuh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. (Jimly Asshiddiqie: 2006)

Hans Kelsen di dalam bukunya yang berjudul “*General Theory of Law and State*”, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie mengatakan, bahwa sumber hukum juga disebut sebagai *source of law* yang sifatnya figuratif dan ambigu. *Source of law* kemudian dipahami sebagai:

1. *Custom and statute* merupakan metode untuk menciptakan hukum, suatu adat atau kebiasaan dan pembuatan undang-undang.
2. Sebagai validitas hukum, seluruh norma yang kedudukannya lebih tinggi menjadi sumber hukum bagi norma yang di

bawahnya atau lebih rendah. Sehingga sering juga disebut sebagai sumber hukum itu serupa atau identik dengan hukum tersebut (*the source of law is always it self law*).

3. Digunakan untuk hal yang sifatnya non-yuridis seperti norma, moral dan etika yang dapat menjadi pengaruh bagi pembentukan norma hukum. (Jimly Asshiddiqie: 2006)

Menurut Van Apeldoorn (*Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Rech*) dalam Dian Aries Mujiburohman, sumber hukum dapat dibagi menjadi empat, yaitu:

1. Sumber hukum dari sejarah atau historis (*rechtbron in historischezin*)
2. Merupakan satu tempat ditemukannya hukum yang didapat dari fakta sejarah, seperti dari dokumen kuno, prasasti dan lokasi atau tempat pembentukan undang-undang.
3. Sumber hukum dari sosiologis (*rechtbron in sociologischezin*)
4. Merupakan keadaan atau kondisi sosiologis masyarakat seperti kondisi keberagamaan, kebudayaan daerah dan keadaan agama setempat.
5. Sumber hukum dari filosofis (*rechtbron in filosofische zin*), yang terbagi menjadi dua, yaitu:
 - a. Sumber isi hukum yang berasal dari tiga pandangan, yaitu:
 - 1) Pandangan yang menganggap bahwa hukum berasal dari sang Pencipta atau asalnya dari Tuhan, yang disebut sebagai pandangan *theocratis*;
 - 2) Pandangan hukum yang memandang bahwa isi materi hukum merupakan hasil pemikiran manusia, yang disebut sebagai pandangan kodrat;

- 3) Pandangan dari mazhab sejarah atau historis yang didasarkan pada kesadaran hukum.
 - b. Sumber kekuatan mengikat dari hukum, tunduk pada hukum dan bersifat memaksa atas dasar kesusilaan dan kepercayaan pada hukum.
6. Sumber hukum formal
- Sumber hukum formal didasarkan pada cara terbentuknya hukum secara formal, yang berlaku mengikat, menimbulkan kesadaran pada masyarakat dan penegak hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan. (Dian Aries Mujiburohman: 2017)
- Sumber hukum formal harus memiliki bentuk hukum yang mengikat dan diakui menjadi sumber hukum yang dipandang penting, yaitu:
- a. Bentuk produk legislasi;
 - b. Perjanjian yang mengikat antara satu pihak dengan pihak lainnya;
 - c. Berbentuk putusan seorang hakim;
 - d. Keputusan yang sifatnya administratif pemegang kewenangan negara). (Jimly Asshiddiqie: 2006).

2.2 Sumber Hukum Tata Negara

Menurut Ahmad Sukardja di dalam Dian Aries M., ada empat ruang lingkup hukum tata negara sebagai objek kajian, yaitu:

1. Konstitusi merupakan hukum dasar juga pelbagai aspek perkembangannya. Meliputi sejarah kenegaraan, proses dalam pembentukan dan perubahan, kekuatan mengikat dalam hierarki atau urutan tingkat dalam peraturan perundang-undangan, mencakup substansi, dan isi sebagai dasar yang tertulis;

2. Pola-pola dasar dari ketatanegaraan. Pola ini dianut yang kemudian dijadikan acuan dalam berorganisasi di institusi. Membentuk dan menyelenggarakan organisasi tersebut dalam rangka untuk menjalankan fungsi dari pemerintahan dan pembangunan;
3. Struktur kelembagaan negara dan juga mekanisme hubungan antar perangkat kelembagaan negara yang saling terkait strukturnya yang dilakukan secara horizontal, vertikal dan diagonal; dan
4. Prinsip-prinsip kewarganegaraan; prinsip ini berhubungan negara dengan warga negara; hak dan kewajiban asasi manusia; bentuk, prosedur dan pengambilan putusan hukum; dan juga terkait dengan mekanisme perlawanan pada keputusan hukum. (Dian Aries Mujiburohman: 2017)

Pada umumnya dalam bidang ilmu hukum tata negara ada lima sumber hukum yang diakui, yaitu: Undang-Undang Dasar (UUD) dan Peraturan Perundang-Undangan yang tertulis; Yurisprudensi (*Jurisprudence*); Konvensi ketatanegaraan; Hukum Internasional; dan Doktrin ilmu hukum tata negara tertentu.

Sejalan dengan lima sumber hukum yang diakui di atas, ada beberapa pemaknaan yang menjadi satu kesatuan untuk dijadikan rujukan dalam pembuatan keputusan hukum, yaitu:

- a. Nilai dan norma hukum yang berkembang dan digunakan sebagai konstitusi yang tidak tertulis
- b. Kebiasaan-kebiasaan yang berlaku normatif dan diterima
- c. Doktrin dari sarjana atau ahli hukum yang kemudian diterima sebagai *ius comminis opinio doctorum*.

Sumber hukum tata negara terdiri dari 7(tujuh) macam, yaitu:

- a. Nilai-nilai konstitusi yang tidak tertulis;
- b. Undang-Undang Dasa;
- c. Peraturan perundang-undangan;
- d. Yurisprudensi;
- e. Konvensi ketatanegaraan;
- f. Doktrin; dan
- g. Hukum internasional yang telah diratifikasi.

2.3 Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia

2.3.1 Sumber Materiil dan Sumber Formil

Berdasarkan sistem hukum Eropa Kontinental dan juga sistem hukum Anglo-Saxon, sumber hukum dapat dibedakan menjadi dua sumber yaitu, sumber hukum materiil dan juga sumber hukum formal. Di dalam sistem hukum Eropa Kontinental, sumber hukum diartikan formal karena dikaitkan dengan proses terjadinya suatu hukum dan bersifat mengikat masyarakat. Sedangkan dalam pandangan sistem hukum Anglo-Saxon, sumber hukum dilihat dari materiil (substansi hukum) dan formal (kekuatan mengikat).

Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law system*) dalam praktik penggunaan sumber hukum tetap mengacu dan mempraktikkan sumber hukum materiil dan formal. (Mochtar Kusumaatmadja dan Ariel Sidharta: 2016).

Para ahli hukum di Indonesia membagi sumber hukum menjadi dua, yaitu:

1. Sumber hukum formal (*source of law in formal sense*)

Sumber hukum formal diartikan berhubungan dengan ketentuan atau kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan

manusia dalam masyarakat. Adapun dalam artian formal yaitu:

- a. Undang-undang (*statute*);
 - b. Kebiasaan (*custom*);
 - c. Keputusan-keputusan hakim (*jurisprudentie*);
 - d. Traktat (*treaty*); dan
 - e. Pendapat ahli hukum atau doktrin. (Mochtar Kusumaatmadja dan Ariel Sidharta: 2016)
2. Sumber hukum materiil (*source of law in material sense*)
Merupakan sumber yang menentukan isi hukum. Kondisi masyarakat menjadi faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum (pembentukan peraturan perundang-undangan maupun memberikan pengaruh terhadap putusan hakim) atau juga mempengaruhi materi peraturan hukum.

Hukum materiil juga dipandang sebagai perasaan hukum baik individu dan pendapat umum yang jadi faktor yang determinan/menentukan materiil dalam pembentukan hukum, menentukan isi hukum dan menjadi kaidah petunjuk dalam merumuskan kaidah atau norma di dalam sumber hukum formal. Ada dua faktor yang dapat mempengaruhi isi hukum, yaitu:

Pertama, faktor idiil yang didasarkan pada keinginan masyarakat terhadap keadilan.

Kedua, faktor sosial suatu masyarakat seperti ekonomi, kebiasaan yang berkembang di masyarakat, agama yang berkembang dan kesusilaan, kesadaran pada hukum dan tata hukum negara lain. (Yapiter Marpi: 2020)

Sumber hukum materiil dan formal secara sistematis dapat dijabarkan:

1. Sumber hukum tata negara dalam arti materiil dimaknai sebagai pandangan hidup dalam bernegara; dan pengaruh kekuatan politik dalam perumusan kaidah-kaidah hukum tata negara.
2. Sumber hukum tata negara dalam arti formal, yaitu:
 - a. Hukum perundang-undangan tata negara
 - b. Hukum kebiasaan ketatanegaraan
 - c. Yurisprudensi ketatanegaraan
 - d. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan
 - e. Doktrin ketatanegaraan (Imam Mahdi; 2011)

Di Indonesia, Pancasila menjadi sumber hukum tata negara dalam arti materiil, yang menjadi pandangan hidup, sumber dari semua sumber hukum, kesadaran, cita-cita hukum dan moral bangsa Indonesia. Sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, Pancasila menempati posisi *staats fundamental norm* (norma dasar negara) dimana peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Hal ini menjadikan posisi Pancasila di atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. (Dian Aries Mujiburohman: 2017)

2.3.2 Peraturan dan Norma Dasar

Di ranah hukum tata negara pembahasan dipusatkan pada konteks kenegaraan yang berkaitan dengan hukum, yaitu hukum negara (*state law*), hukum kota (*municipal law*), dan juga hukum desa (*village law*). Hukum negara dilihat dari sudut pandang hukum tata negara (*the law of state*) terdiri atas pedoman

perilaku yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh legislator atau regulator (lembaga peradilan). Selain itu juga memiliki fungsi sebagai pedoman organ-organ negara ketika menjalankan tugas dan kewenangannya.

Maka pembahasan ini berkaitan dengan negara, hukum, negara dan juga konstitusi secara bersama. Sehingga menempatkan konstitusi sebagai hukum dan norma dasar yang memiliki kedudukan tinggi dalam sistem kenegaraan. Konstitusi juga merupakan norma dasar ada yang bersifat tertulis yang disebut undang-undang dasar (UUD) dan konstitusi yang tidak tertulis seperti pidato kenegaraan, musyawarah dan adat istiadat. Kedua sifat konstitusi ini tumbuh dalam kesadaran hukum dan praktik-praktik mengikat kenegaraan.

Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, norma dasar merupakan konstitusi, peraturan perundang-undangan berisi norma umum, Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 menjadi satu kesatuan dengan pasal-pasal dalam UUD 1945. (Jimly Asshiddiqie: 2006)

Sebagai hukum dasar (*fundamental law*), konstitusi dibentuk berhubungan dengan teori terbentuknya negara, siapa pembentuknya, proses dan pembentukan norma dasar. Siapa pembentuk konstitusi menjadi subjek yang berperan penting dalam penyusunan konstitusi. Di Indonesia, dirancang pada sidang BPUPKI dan PPKI yang merupakan kesepakatan para pendiri negara yang berasal dari berbagai latar belakang ilmu dan daerah. (Yuliandri: 2018)

2.3.3 Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang tertulis yang berisikan norma hukum mengikat, ditetapkan oleh pembuat undang-undang dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana undang-undang. Juga merupakan semua bentuk peraturan tertinggi sampai terendah di bawah UUD, dihasilkan dan ditetapkan oleh pemegang kekuasaan.

Disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan mengenai sumber hukum formal hukum tata negara, yaitu antara lain:

1. Undang-Undang (UU)

Undang-Undang sebagai bentuk hukum yang peraturan memiliki status kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar (UUD) NRI 1945. Mengikat bagi umum apabila sudah diundangkan dengan cara menerbitkan naskah undang-undang dalam bentuk Lembaran Negara Republik Indonesia (LN-RI). Fungsinya sebagai media pengumuman yang memiliki efektifitas keberlakuan ketika dipraktikkan.

Terkadang ada perbedaan undang-undang ketika diundangkan dan diberlakukan disebut jangka tenggang waktu yang digunakan untuk mensosialisasikan Undang-Undang (UU) sebelum diberlakukan. Contoh masa waktu tenggang ini bisa sampai selama satu tahun lamanya.

2. Undang-Undang Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang)

Perppu merupakan sumber hukum yang juga merupakan undang-undang dibentuk dalam keadaan memaksa dan darurat. Keadaan ini terjadi dikarenakan penafsiran

subjektif berdasarkan perspektif Pemerintah/Presiden, yang sedang membutuhkan undang-undang sebagai tempat menuangkan kebijakan yang mendesak untuk negara. Hal lain dari segi waktu diperlukan untuk mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat yang cukup lama, walaupun dalam persidangan berikutnya tetap harus mendapat persetujuan. Apabila persetujuan tidak didapatkan maka Perppu tersebut harus dicabut (Lihat Pasal 5 ayat (2), Pasal 22 UUD 1945).

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara
Status ketetapan MPR/S setelah amandemen ke empat UUD 1945 memiliki empat kewenangan konstitusional, yaitu:
 - a. Melakukan pengubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar NRI 1945
 - b. Melakukan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden
 - c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatan sesuai dengan UUD NRI 1945
 - d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden (Wapres) untuk mengisi jabatan.
4. Peraturan Pemerintah
Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk apabila:
 - a. Peraturan Pemerintah dibentuk harus didahului oleh Undang-Undang
 - b. Peraturan Pemerintah yang didelegasikan oleh pembentuk/pembuat undang-undang pada kepala pemerintahan (Presiden) dalam rangka menjalankan undang-undang tersebut. Peraturan Pemerintah ini

5. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden berfungsi untuk melaksanakan berbagai ketentuan undang-undang, menjabarkan ketentuan Peraturan Pemerintah dan dapat dibuat oleh Presiden apabila dianggap perlu. (Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945).

Jika dilihat dari sudut pandang pembentuk undang-undang, peraturan presiden merupakan peraturan yang sifatnya mandiri, bahkan jika tidak dikaitkan dari Undang-Undang dan juga Peraturan Pemerintah. Ada 2 (dua) jenis Peraturan Presiden, yaitu:

- a. Peraturan Presiden yang sumbernya dari delegasi pengaturan Undang-Undang dan Peraturan Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945;
- b. Peraturan Presiden yang dapat/bisa mengakibatkan hal yang rancu (misalnya kedudukan Keputusan Presiden yang pernah ditetapkan dalam sistem pemerintah yang dipraktekkan dahulu)

6. Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah meliputi beberapa hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah Provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota; dan

- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
7. Peraturan Pelaksana Lainnya
- Adapun bentuk peraturan-peraturan yang dimaksud misalnya: Peraturan Tata Tertib MPR; Peraturan Tata Tertib DPR; Peraturan Tata Tertib DPD, Peraturan Mahkamah Agung (PERMA); Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK); Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan; Peraturan Bank Indonesia (PBI); Peraturan Menteri (Permen); Peraturan Kepala Badan; Peraturan Lembaga; Peraturan Komisi Pemilihan Umum; Peraturan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Gubernur; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Bupati/Walikota; Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota; atau peraturan lain yang lembaganya setingkat. (Jimly Asshiddiqie: 2006).

2.3.4 Konvensi Ketatanegaraan (Constitutional Conventions atau Conventions of the constitutional)

Konvensi ketatanegaraan dapat berbentuk kebiasaan, kelaziman dan berbagai praktik penyelenggaraan suatu negara. Biasanya tidak tertulis namun dapat dinilai baik, penting dan berguna bagi penyelenggaraan negara sehingga dianggap harus ditaati walaupun bisa diubah kapan saja. Perubahan konvensi ketatanegaraan bisa dilakukan jika dianggap perlu berganti menjadi konvensi baru dan bisa dilakukan berulang. (Jimly Asshiddiqie: 2006)

Kebiasaan ketatanegaraan ini tumbuh untuk melengkapi dan menyempurnakan kaidah-kaidah hukum. Suatu konvensi ketatanegaraan pada dasarnya harus memenuhi beberapa hal:

1. Berkaitan dengan ketatanegaraan;
2. Konvensi tumbuh, diikuti, berlaku dan dihormati dalam praktik ketatanegaraan;
3. Menjadi bagian dari konstitusi

Di Indonesia, konvensi ketatanegaraan sudah terjadi semenjak kemerdekaan Indonesia sampai Orde Baru, hal ini dikarenakan belum ada tradisi yang dicantumkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Adapun beberapa contoh praktiknya yang terjadi, antara lain:

1. Upacara bendera 17 Agustus memperingati hari kemerdekaan Republik Indonesia
2. Pidato Presiden RI setiap tanggal 16 Agustus pada sidang tahunan MPRRI dan Sidang Bersama DPRRI
3. Pemilihan yang dilakukan Presiden RI menunjuk Menteri dan jabatan kelembagaan tertentu
4. Foto Presiden dan WaPres di kantor-kantor pemerintahan
5. Presiden memberikan grasi, amnesti, abolisi atau rehabilitasi
6. Program 100 (seratus) hari kerja
7. Penjelasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) oleh Presiden RI pada DPR
8. Pengambilan keputusan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Valerie Agustine Budianto: 2022)

2.3.5 Traktat (Perjanjian)

Traktat (*treaty*) merupakan sumber hukum formil lainnya dari hukum tata negara, sekalipun dikategorikan dalam bidang hukum internasional apabila perjanjiannya menentukan segi hukum kehidupan perjanjian yang dilakukan negara dengan negara lain yang dituangkan dalam bentuk tertentu. Perjanjian ini menjadi perjanjian internasional yang memuat ketentuan hukum, bersifat umum dan mengikat bagi negara yang berkepentingan. Perjanjian ini menciptakan hukum dan digolongkan ke dalam hukum formal.

Menurut E. Utrecht sebagaimana dikutip oleh Theresia Ngutra, ada 4 tingkatan dalam pembuatan perjanjian antar negara, yaitu:

1. Penetapan (*sluiting*) oleh delegasi;
2. Persetujuan oleh DPR;
3. Ratifikasi/pengesahan oleh Presiden;
4. Pelantikan/pengumuman
5. Agreement, perjanjian yang diratifikasi oleh kepala negara baru

Traktat dalam pandangan hukum internasional, dibagi menjadi dua:

Pertama, Treaty, perjanjian yang harus disampaikan kepada DPR untuk kemudian disetujui sebelum diratifikasi oleh kepala negara.

Kedua, Agreement, perjanjian yang diratifikasi terlebih dahulu oleh kepala negara kemudian disampaikan kepada DPR untuk diketahui. (Theresia Ngutra: 2016)

Secara umum traktat ada 3 jenis, yaitu:

1. Traktat Bilateral, merupakan perjanjian yang dilakukan oleh 2 negara, keduanya memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian.
2. Traktat Multilateral, merupakan perjanjian yang dilakukan oleh banyak negara, contohnya perjanjian kerjasama beberapa negara yang tergabung dalam NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) yang beranggotakan 30 negara, merupakan organisasi aliansi militer dunia yang bertujuan untuk menjaga keamanan.
3. Traktat Kolektif/Traktat Terbuka, perjanjian yang dilakukan secara multilateral yang kemudian bersepakat untuk menerima dan terbuka kepada negara lain untuk tunduk pada isi perjanjian. Contohnya Perjanjian dalam PBB yang terbuka pada negara lain untuk ikut tergabung menjadi anggota PBB dan terikat pada perjanjian yang telah ditetapkan oleh PBB. (Martha Eri Safira: 2016)

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- C.S.T Kansil. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Lotulung, Paulus .E. 1997. *Peranan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI
- Kusumaatmadja, Mochtar & Ariel Sidharta. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: PT.Alumni
- Mahdi, Imam. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Teras
- Marpi, Yapiter. 2020. *Ilmu Hukum Suatu Pengantar*. Tasikmalaya: PT.Zona Media Mandiri
- Mujiburohman, Dian. A. 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Sleman: STPN Press
- Safira, Martha Eri. 2016. *Hukum Tata Negara, Dalam Bingkai Sejarah dan Perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia*. Ponorogo: CV. Senyum Indonesia
- Valerie Agustine Budianto: 2022. *Pengertian Konvensi Ketatanegaraan dan Contohnya di Indonesia*.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-konvensi-ketatanegaraan-dan-contohnya-di-indonesia-lt62318561ee3f8>
- Ngutra, Theresia. 2016. Hukum dan Sumber-Sumber Hukum. *Jurnal Supremasi*. XI (2), 193-211
<https://ojs.unm.ac.id/supremasi/article/view/2813/1514>
- Yuliandri. 2018. Konstitusi dan Konstitusionalisme
https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf

BAB 3

SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh Geofani Milthree Saragih

3.1 Pendahuluan

Pada saat negara Indonesia akan didirikan, para *founding father and mother* memutuskan untuk melakukan persiapan rancangan Undang-Undang Dasar (Sri Soemantri, 2014). Dari perspektif sejarah hukum Indonesia pada awalnya hanya berlaku hukum adat yang asli beserta segenap tatanan dan kelembagaannya, baru kemudian sekitar abad ke-VII hukum adat meresepsi unsur-unsur hukum agama Hindu (Abintoro Prakoso, 2018). Dalam perkembangannya, nilai-nilai hukum Islam juga mempengaruhi hukum adat di Indonesia sekitar abad ke-XIV. Dalam perkembangannya keadaan tersebut mengalami perubahan dimana agama Kristen/Katolik juga mulai memberikan pengaruh terhadap hukum adat yang ada di daerah timur Hindia Belanda (Indonesia). Setelah Indonesia merdeka, dapat dikatakan bahwa pengaruh hukum barat yang paling besar terhadap hukum di Indonesia, termasuk dalam hal ini adalah ketatanegaraan. Keadaan politik di Indonesia menjadi suatu masalah yang nyata sehingga timbulah masalah bagaimana pembinaan masyarakat Indonesia yang saat itu kekuasaan asing masih mengaturnya baik dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Revolusi melawan Barat tidak hanya semata-mata suatu

gerakan perjuangan untuk mencapai kemerdekaan politik tetapi juga untuk melawan revolusi sosial dan ekonomi, yang berasal dari tekad bangsa Indonesia untuk menempatkan nasib Indonesia yang lebih baik kedepannya (Ramiah Lubis, 2020).

3.2 Ketatanegaraan Indonesia Periode Pra Proklamasi

Dalam pembahasan sub bab ini akan dikaji pembahasan seputar perdebatan dalam pembentukan dasar negara Indonesia, agar terarah akan dikerucutkan pada pembahasan dalam perdebatan ideologi negara yang menjadi segala dasar pembentukan negara Indonesia. Dalam pembahasan dan perdebatan mengenai dasar negara setidaknya terdapat beberapa tokoh penting yang memiliki pengaruh besar dalam pembahasan mengenai dasar negara Indonesia. Nama pertama adalah Muhammad Yamin. Pada tanggal 29 Mei 1945 BPUPK mengadakan sidang yang pertama. Peristiwa tersebut menjadi tonggak awal sejarah negara Indonesia karena pada saat itu Muhammad Yamin diberikan kesempatan pertama dalam menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara dihadapan hadirin sidang BPUPK. Rumusan Dasar Negara Indonesia merdeka yang diajukan oleh Muhammad Yamin secara lisan yang terdiri dari:

- a. Peri Kebangsaan;
- b. Peri Kemanusiaan;
- c. Peri Ke-Tuhanan;
- d. Peri Kerakyatan;
- e. Kesejahteraan Rakyat.

Setelah menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara secara lisan, beliau kemudian menyampaikan kembali secara tertulis mengenai rancangan UUD RI. Dan di dalam pembukaan rancangan UUD tersebut tercantum perumusan lima asas dasar negara yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Kebangsaan Persatuan Indonesia;
- c. Rasa Kemanusiaan yang adil dan beradab;
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan- perwakilan;
- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari penyampaian pidato dan usul dalam bentuk tertulis mengenai rancangan UUD yang disampaikan oleh Muh. Yamin tersebut menegaskan bahwa Pancasila tidak lahir pada tanggal 1 Juni 1945 sebagaimana yang populer selama ini. Hal ini karena pada tanggal 29 Mei 1945 Muh. Yamin telah menyampaikan pidatonya serta menyampaikan usul rancangan UUD negara RI yang dimana telah berisikan lima asas Dasar Negara. Bahkan rumusan serta sistematika yang disampaikan oleh Muh. Yamin tersebut hampir sama dengan Pancasila yang kita kenal pada saat ini dan Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD RI.

Selanjutnya yang menyampaikan pendapat mengenai dasar negara adalah K. Bagoes Hadi Kosumo dan K.H. Wahid Hasyim. Pada tanggal 30 Juni 1945, yang tampil menyampaikan pidatonya adalah tokoh-tokoh yang mewakili Islam yang diwakili oleh K. Bagoes Hadi Kosumo dan K.H. Wahid Hasyim. Namun kedua tokoh tersebut hanya sebatas menyampaikan pandangan mengenai dasar negara Indonesia dengan memasukkan nilai-nilai syariat agama Islam. Namun pandangan yang disampaikan oleh kedua

tokoh tersebut tidak disebutkan secara rinci (Subandi Al Marsudi, 2006). Tokoh selanjutnya yang menyampaikan pendapat adalah Soepomo pada hari ketiga, 31 Mei 1945. Soepomo dalam pidatonya menyampaikan pandangannya mengenai Rumusan dasar Negara kebangsaan, yaitu suatu pemikiran yang menekankan pada konsep negara integralistik. **konsep negara integralistik???** Terdapat lima rumusan dasar negara yang diusulkan oleh Soepomo yaitu sebagai berikut (Nugroho Notosusanto, 1981):

- a. Persatuan;
- b. Kekeluargaan;
- c. Keseimbangan lahir dan batin;
- d. Musyawarah;
- e. Keadilan Rakyat.

Tokoh terakhir yang berkesempatan menyampaikan pandangan mengenai dasar negara adalah Soekarno. Soekarno menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara pada 1 Juni 1945 dimana merupakan hari keempat dari masa persidangan I BPUPK. Adapun pidatonya disampaikan secara lisan mengenai konsep rumusan dasar negara Indonesia. Untuk nama dari dasar negara tersebut Soekarno menamakan dengan istilah Pancasila yang memiliki arti lima dasar. Soekarno mengatakan bahwa istilah tersebut berasal dari seorang temannya yang ahli bahasa, tapi Soekarno tidak menyebutkan nama temannya tersebut. Nama Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno dalam sidang tersebut dapat diterima oleh peserta sidang.

Adapun isi dari rumusan dasar Negara yang disampaikan oleh Soekarno adalah sebagai berikut:

- a. Nasionalisme atau Kebangsaan Indonesia;
- b. Internasionalisme atau Perikemanusiaan;
- c. Mufakat atau Demokrasi;
- d. Kesejahteraan Sosial;
- e. Ke Tuhanan Yang berkebudayaan.

Menurut Soekarno ke lima sila tersebut dapat diperas menjadi

Tri Sila, yaitu:

- a. Socio-Nasional yaitu Nasionalisme dan Internasionalisme;
- b. Socio-Demokrasi yaitu Demokrasi dengan Kesejahteraan rakyat;
- c. Ke Tuhanan Yang Maha Esa.

Kemudian, apabila Tri Sila dianggap perlu untuk diperas lagi, maka Soekarno mengusulkan Eka Sila, yaitu “Gotong Royong”. Pada tahun 1947 pidato Soekarno tersebut diterbitkan dan dipublikasikan dengan diberi judul “lahirnya Pancasila”, sehingga dahulu pernah populer bahwa tanggal 1 Juni 1945 adalah merupakan lahirnya Pancasila (Kaelan M.S, 2004). Namun jika diperhatikan bahwa perumusan dan sistematika yang disampaikan oleh Soekarno kemudian dibandingkan dengan Pancasila yang dikenal saat ini, maka akan ditemukan bahwa terdapat perbedaan antara rumusan Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno dengan Pancasila yang disahkan sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Semua usul-usul yang diajukan dalam masa persidangan tersebut masih merupakan bentuk usulan perseorangan saja. Apa yang dibahas di dalam sidang tersebut ternyata belum menghasilkan kesimpulan

yang dapat disepakati secara bersama-sama. Oleh karena itu Ketua sidang BPUPK meminta kepada para tokoh sebagai pengusul, agar mengajukan kembali rumusannya masing-masing secara tertulis dan diharapkan pada tanggal 20 Juni 1945 telah masuk kesekretariat BPUPK. Kemudian untuk keperluan pembahasannya dibentuklah sebuah “Panitia Kecil” yang terdiri dari 8 orang tokoh (Panitia 8), dengan tugas menampung konsepsi-konsepsi dan usul-usul dari para anggota sekaligus menelitinya, untuk selanjutnya menyerahkannya kembali kepada BPUPK. Adapun susunan dan yang menjadi anggota dari Panitia Kecil terdiri para tokoh berikut:

Ketua: Soekarno

Anggota-anggota :

- a. Muhammad Hatta;
- b. M. Soetardjo Kartohadikoesoemo
- c. K.H. Wahid Hasyim
- d. Ki. Bagoes Hadi Koesoemo
- e. Rd. Otto Inkandardinata
- f. Muhammad Yamin
- g. Alfred Andre Maramis.

Adapun yang menjadi salah satu pembahasan penting yang dibahas dalam Panitia 9 adalah mengenai ketatanegaraan Indonesia periode pra proklamasi adalah Piagam Jakarta. Pada tanggal 22 Juni 1945 sembilan tokoh nasional yang kemudian dikenal dengan Panitia 9 mengadakan sidang untuk membahas semua usulan yang telah masuk sebelumnya mengenai dasar negara. Adapun susunan dan keanggotaan Panitia 9 adalah sebagai berikut:

Ketua: : Soekarno

Anggota-anggota :

- a. Muhaammad Hatta;
- b. Muhammad Yamin;
- c. Ahmad Soebardjo;
- d. Alfred Andre Maramis;
- e. Abdoel Kahar Muzakkir;
- f. K.H.Wahid Hasyim;
- g. Abikoesno Tjokrosoejoso;
- h. H. Agus Salim

Panitia 9 memiliki tujuan utama untuk membahas usul-usul dasar negara yang telah disampaikan dalam sidang BPUPK pertama. Sidang berhasil menyusun sebuah naskah piagam yang dikenal dengan “Piagam Jakarta” yang oleh Muhammad Yamin sebut dengan istilah *Jakarta Charter*, dan *Gentelman Agreement* menurut Soekiman. Yang didalamnya memuat perumusan Dasar Negara sebagai hasil kerja kolektif Panitia 9, yang di dalamnya terdiri atas lima dasar, atau Pancasila Adapun rumusan Pancasila yang termuat dalam Piagam jakarta tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-Pemeluknya;
- b. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Persatuan Indonesia;
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam;
- e. Permusyawaratan-Perwakilan;
- f. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Piagam Jakarta yang merupakan usulan kolektif dan sebagai hasil kerja Panitia 9 ini dalam perkembangannya diambil alih oleh Panitia 8 yang telah dibentuk untuk dilaporkan dalam sidang pleno BPUPK yang diadakan dalam masa persidangan ke II pada tanggal 10 – 16 Juli 1945.

3.3 Ketatanegaraan Indonesia Periode 1945-1949

Naskah UUD 1945 Naskah Asli disusun oleh suatu badan yang dibentuk oleh Jepang, yaitu Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai yang dalam bahasa Indonesia sering disebut dengan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Namun, kami lebih setuju apabila diterjemahkan menjadi Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) sebagaimana yang juga ditegaskan oleh Mahfud MD di dalam bukunya. Setelah BPUPK telah menyelesaikan tugasnya, pemerintah Jepang pada saat itu membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Tugas dari panitia ini adalah mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan persiapan kemerdekaan Indonesia (Jimly Asshiddiqie, 2007). Anggota PPKI terdiri dari 21 anggota yang diketuai oleh Sukarno dan wakil ketua Mohammad Hatta. Awal rencana PPKI adalah bahwa PPKI mulai bekerja pada tanggal 9 Agustus 1945 dan akan mengesahkan hasil pekerjaannya pada tanggal 24 Agustus 1945 oleh pemerintah Jepang di Tokyo. Namun rencana itu semua tidak berjalan dengan semestinya setelah pemerintah Jepang telah dikalahkan oleh Amerika Serikat pada perang dunia ke 2. Setelah kejadian tersebut, PPKI melakukan pekerjaannya secara mandiri dari pemerintahan Jepang. Setelah itu, jumlah anggota PPKI menjadi 26 orang. Disahkannya UUD 1945 disahkan menjadi dasar negara Indonesia melalui sidang Panitia Persiapan

Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, tepatnya sehari setelah proklamasi kemerdekaan negara Indonesia yang dibacakan oleh Sukarno yang didampingi oleh Moh. Hatta (Jimly Asshiddiqie, 2020). Di hari yang sama juga ditetapkan beberapa hal yang menjadi tonggak bersejarah bagi berdirinya negara Indonesia, yaitu sebagai berikut (Yulies Tiena Masriani, 2014):

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai undang-undang dasar negara Republik Indonesia;
- c. Sukarno dan Mohammad Hatta terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- d. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh Komite Nasional;

Secara garis besar, adapun yang menjadi isi dari UUD 1945 Naskah Asli adalah sebagai berikut:

- a. Pembukaan yang terdiri dari 4 alinea;
- b. Batang tubuh atau isi UUD 1945 yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Aturan Tambahan;
- c. Penjelasan resmi UUD 1945.

Dalam perkembangannya, terdapat perbedaan antara UUD 1945 yang ditetapkan oleh BPUPK dengan PPKI. Perbedaan tersebut mengangkuat beberapa poin penting yang terdapat di dalam UUD 1945. Dalam hal peristilahan misalnya, BPUPK menggunakan istilah “Hukum Dasar” kemudian diganti oleh PPKI dengan istilah “Undang-Undang Dasar” (Fajlurrahman Jurdi, 2019). Beberapa poin perubahan yang dilakukan oleh PPKI terhadap UUD 1945 tersebut kemudian

diumumkan secara resmi dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946.

3.4 Ketatanegaraan Indonesia Periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Setelah Indonesia merdeka dan lepas secara penuh dari jajahan Jepang, permasalahan baru timbul dalam usaha mempertahankan eksistensi negara Indonesia. Asal mula berlakunya KRIS adalah adanya kesepakatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) yang terjadi antara wakil-wakil dari Indonesia, Bijeenkomst voor Federal Overleg (BFO), wakil dari Belanda serta Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Indonesia. Ada tiga hal yang disepakati dari Konferensi Meja Bundar (KMB) adalah sebagai berikut:

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi tiga hal, yaitu:
 - 1) Piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS;
 - 2) Status uni;
 - 3) Persetujuan perpindahan.
- c. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah KRIS tersebut disusun bersama-sama oleh Indonesia dengan dan delegasi BFO. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Mohammad Roem yang dengan beberapa anggota yang salah satunya adalah Soepomo (Jimly Asshiddiqie, 2020). Akhirnya, delegasi Indonesia dan delegasi BFO bersepakat mengenai isi dari

KRIS. Kemudian, KRIS mulai berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Sebelum disahkan secara bersama-sama, dari pihak Indonesia sendiri sudah menyepakati isi dari KRIS pada tanggal 14 Desember 1949 (Jimly Asshiddiqie, 2007). Penyebutan terhadap naskah yang telah disepakati tersebut adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sehingga keliru apabila ada yang menyebutkan istilah Undang-Undang Dasar RIS. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa penggunaan istilah konstitusi dalam KRIS adalah keliru, karena pengertian konstitusi tersebut pada dasarnya terdiri dari dua pemaknaan. KRIS dapat dikatakan merupakan suatu karya yang dalam pembahasannya dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran dari negara lain, dalam hal ini adalah Belanda terkhususnya. Dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak leluasa dalam menentukan isi dari KRIS yang dibentuk. Tidak heran apabila KRIS ini tidak sampai setahun masa berlakunya. Adapun beberapa poin penting mengenai ketatanegaraan negara periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 adalah sebagai berikut (Titik Triwulan Tutik, 2011):

- a. Berdasarkan Konstitusi RIS, Badan Eksekutif dan Badan Legislatif dipisahkan secara tajam. Artinya bahwa baik Perdana Menteri maupun anggota tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen;
- b. Menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa Presiden dapat membubarkan DPR;
- c. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

3.5 Ketatanegaraan Indonesia Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Penerapan bentuk negara federal di Indonesia pada saat itu sebenarnya merupakan strategi dari Belanda untuk memperlemah kekuatan politik di Indonesia agar mengarah pada disintegrasi. Namun Indonesia menerima masukan dan desakan dari Belanda itu agar meredakan tekanan politik dari Belanda (Jimly Asshiddiqie, 2007). Kembalinya Indonesia ke dalam bentuk negara kesatuan pada tanggal 19 Mei 1950. UUDS tersebut kemudian isahkan oleh Badan Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950 yang kemudian juga disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat pada tanggal 14 Agustus 1950. Kemudian, naskah tersebut disahkan secara resmi pada tanggal 17 Agustus 1950. UUDS dengan KRIS beberapa substansi memiliki kesamaan, namun nilai-nilai federalnya diubah menjadi kesatuan di dalam UUDS 1950. Nantinya, UUDS 1950 tidak berlaku lagi setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Terdapat beberapa poin penting dalam kesepakatan peralihan antara RIS dengan RI yang berkaitan dengan kembali ke negara yang berbentuk kesatuan dan perlunya memiliki UUD dalam hal ini dibentuk UUDS 1950 sebagai dasar pelaksanaan berbangsa dan bernegara yaitu sebagai berikut (Hendarmi Ranadireksa, 2007):

- a. Esensi Pasal 27, 29 dan 33 UUD 1945 harus masuk dalam UUD yang baru;
- b. Bahan-bahan baik dari KRIS mengenai HAM harus masuk dalam UUD yang baru;
- c. Hak milik harus mempunyai fungsi sosial;
- d. Senat dan DPA dihapus;
- e. Presiden tetap Soekarno;

- f. Kedudukan Wapres sebelum konstituante harus dipertimbangkan;
- g. Dibentuk Majelis Perubahan UUD yang terdiri atas anggota-anggota Parlemen dan Komisi Nasional Pleno yang belum menjadi anggota Parlemen;
- h. Konstituante harus dibentuk segera dengan Pemilu;
- i. Dewan Menteri bersifat Parlementer;
- j. Sebelum dicabut, KRIS yang tidak bertentangan dengan UUD masih tetap berlaku, sedangkan yang dibuat oleh RI proklamasi sedapat mungkin supaya dijalankan;
- k. DPR akan terdiri dari eks anggota DPR RIS dan BP KNIP sedangkan penambahan anggota akan dipertimbangkan pemerintah;
- l. Untuk menjalankan UUD baru, pemerintah RIS dan RI mengangkat suatu Panitia Perencana UUD Negara Kesatuan yang apabila telah menyelesaikan tugasnya akan ditinjau oleh RIS kepada DPR dan oleh RI kepada BPKNIP dengan tidak memberi kesempatan untuk melakukan amandemen.

Akhirnya, antara RIS dan RI mencapai kesepakatan terhadap rancangan UUDS RI yang kemudian disahkan oleh Badan Pekerja KNP pada 12 Agustus 1950 dan oleh DPR dan Senat RIS pada 14 Agustus 1950. Naskah UUDS 1950 berlaku secara resmi terhitung sejak tanggal 17 Agustus 1950. Adapun beberapa poin penting mengenai ketatanegaraan negara periode UUDS 1950 adalah sebagai berikut (Titik Triwulan Tutik, 2011):

- a. Penghapusan senat;
- b. DPR sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;

- c. DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
- d. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu.

3.6 Ketatanegaraan Indonesia Periode Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945

Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Adapun poin dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2007):

- a. Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Pembubaran Konstituante;
- c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Sebagaimana yang ditegaskan di dalam Pasal 134 UUDS 1950 yang menegaskan bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera Menyusun Undang-Undang Dasar baru untuk menggantikan UUDS 1950 tersebut. Namun pada akhirnya, Presiden Soekarno membubarkan Majelis Konstituante ini. Pada akhirnya, dasar hukum negara Indonesia kembali lagi kepada UUD 1945 Naskah Asli. Hal yang melatar belakangi lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah karena tidak adanya ujung perdebatan yang dalam perkembangannya telah membahayakan keadaan negara, yang permasalahan tersebut hingga sampai pada pembentukan front rakyat yang menggambarkan derasnya aliran politik yang panas pada saat itu akibat tidak selesainya tugas dari Konstituante (Mahfud MD, 2012). Berlakunya kembali UUD 1945

Naskah Asli ini berlaku kurun waktu 1959 hingga 1998. Dapat dikatakan, walaupun UUD 1945 Naskah Asli dalam perkembangannya dipandang sebagai Undang-Undang Dasar sementara, namun jangka waktu berlakunya dapat dikatakan terbilang lama.

Beberapa poin penting yang terdapat pada masa periode kembali ke UUD 1945 adalah sebagai berikut (Titik Triwulan Tutik, 2011):

- a. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, Presiden sebelumnya hanya menjabat sebagai kepala negara, pada saat kembali berlakunya UUD 1945 Presiden juga menjabat sebagai kepala pemerintahan. Presiden juga memiliki kewenangan dalam memilih dan mengangkat Menteri-menteri yang membantu menjalankan tugasnya. Adapun Menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden;
- b. Sebelum dibentuknya DPR sesuai dengan amanat Pasal 19 UUD 1945, diselenggarakan Pemilu pada tahun 1955 melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959. Namun DPR tidak dapat memenuhi harapan Presiden. Menanggapi keadaan tersebut, Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 3 Tahun 1960 Tentang Pembaruan Susunan DPR yang berisi sebagai berikut:
 - 1) Pengehentian pelaksanaan tugas pekerjaan anggota DPR;
 - 2) Pembaruan susunan DPR berdasarkan UUD 1945 dengan waktu sesingkat-singkatnya;
 - 3) Penpres mulai berlaku sejak tanggal 5 Maret 1960.

- c. Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1960 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:
- 1) Sebelum MPR sebagaimana amanat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 terbentuk, maka dibentuk MPRS yang terdiri dari anggota-anggota DPR melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan menurut aturan;
 - 2) Jumlah anggota MPRS ditetapkan Presiden.
- d. Pada periode ini dibentuk Dewan Pertimbangan Agung Sementara melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1959 Tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara.
- e. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pada periode ini hingga tahun 1966 pada dasarnya tidak melaksanakan jiwa dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945. Dalam penyelenggaraan negara terdapat beberapa hal penyimpangan seperti dilaksanakannya demokrasi terpimpin, Presiden seumur hidup, berdirinya Partai Komunis Indonesia (PKI) yang ateisme hingga puncaknya adalah terjadinya kudeta yang dilakukan oleh PKI yang memiliki tujuan untuk mengubah haluan ideologi negara menjadi Komunis.

Keadaan dimana UUD 1945 tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya juga terjadi pada masa Presiden Soeharto (Orde Baru). Dimasa ORBA, selalu terjadi

otoriterisme kekuasaan atas Undang-Undang Dasar 1945 (Geofani Milthree Saragih, 2022). Berbagai studi telah menyimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengandung kelemahan sistem yang dijadikan pintu masuk untuk membangun otoriterisme, yakni sebagai berikut (Mahfud MD, 2012):

- a. Pembangunan sistem yang executive heavy yang menjadikan presiden sebagai penentu seluruh agenda politik nasional;
- b. Memuat pasal-pasal penting yang multitafsir dan tafsir yang harus dianggap benar adalah tafsir pemerintah secara sepihak;
- c. Memberi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang tanpa pembatasan yang jelas, padahal presiden adalah pemegang kekuasaan legislatif dengan DPR yang ketika itu, hanya diberi fungsi menyetujui;
- d. Undang-Undang Dasar 1945 yang asli lebih mempercayai semangat orang daripada sistem yang kuat.

Mahfud MD mengatakan bahwa menurut konsep Undang-Undang Dasar 1945 yang asli (sebelum amandemen), apa yang ditulis di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang asli tidak akan ada artinya jika semangat penyelenggara tidak baik, negara dan pemerintahan akan menjadi baik jika semangat penyelenggara juga baik. Sehingga peranan penyelenggara

negara sangat mempengaruhi pemaknaan setiap pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu.

3.7 Ketatanegaraan Indonesia Periode Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Reformasi di bidang hukum telah terlaksana sejak tahun 1998 yang dimana telah dilembagakan melalui pranata amandemen UUD 1945. Adapun yang menjadi dasar semangat dari amandemen UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang mengarah kearah yang lebih demokratis. Adapun perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah terlaksana sebanyak empat kali, yaitu sebagai berikut (Titik Triwulan Tutik, 2011):

- a. Perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999;
- b. Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000;
- c. Perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001;
- d. Perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada awal reformasi telah memberikan pengaruh perubahan yang besar terhadap ketatanegaraan Indonesia (Patrialis Akbar, 2013). Sebelum jauh membahas mengenai amandemen UUD 1945, ada hal yang menarik tentang apakah UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak empat kali seperti yang ditegaskan pada umumnya atau sebenarnya hanya mengalami satu kali amandemen (perubahan) saja?. Salah satu pakar hukum tata

negara yang menegaskan bahwa UUD 1945 sebenarnya hanya mengalami satu kali perubahan adalah Mahfud MD. Bahkan Mahfud MD mengatakan bahwa mengatakan UUD 1945 mengalami empat kali amandemen adalah manipulasi opini (Mahfud MD, 2011). Mahfud MD berpandangan bahwa sebenarnya amandemen terhadap UUD 1945 itu dilakukan hanya satu kali saja, sebab secara kronologis kurun waktu tiga tahun (terhitung tahun 1999) MPR tidak pernah berhenti membahas rangkaian gagasan-gagasan amandemen yang dilakukannya. Hanya saja, dalam hal pengesahan dilakukan sebanyak empat kali. Pada intinya Mahfud MD berpandangan bahwa amandemen UUD 1945 yang dilakukan kurun waktu 1999, 2000, 2001 dan 2002 adalah satu rangkaian yang tidak terputus, sehingga menjadi satu kesatuan rangkaian yang secara pengesahan dilakukan empat kali. Kami setuju dengan pandangan Mahfud MD karena dapat diterima secara logika. Terlepas dari itu, kami hanya menyatakan persamaan cara pandang dengan Mahfud MD, dan tidak mengatakan bahwa pandangan yang mengatakan amandemen UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali adalah keliru.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa saat ini, yang menjadi naskah resmi UUD Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2007):

- a. Naskah UUD 1945 yang diberlakukan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- b. Lampiran 1 berupa naskah perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan pada tahun 1999;
- c. Lampiran 2 berupa naskah perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2000;
- d. Lampiran 3 berupa naskah perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001;

- e. Lampiran 4 berupa naskah perubahan keempat UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2002.

Rincian jumlah pasal yang diamandemen pada UUD 1945 yang dilakukan kurun waktu 1999, 2000, 2001 hingga 2002 adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, berhasil mengamandemen 9 pasal;
- b. Perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, berhasil mengamandemen 25 pasal;
- c. Perubahan ketiga ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, berhasil mengamandemen 23 pasal;
- d. Perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, berhasil mengamandemen 13 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abintoro, Prakoso. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Surabaya: LaksBang PRESSindo.
- Fajlurrahman, Jurdi. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Geofani, Milthree Saragih. 2022. *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Oleh Lembaga Negara Di Indonesia*. Skripsi. Universitas Riau.
- Hendarmi, Ranadireksa. 2007. *Dinamika Konstitusi Indonesia*. Bandung : Fokusmedia.
- Jimly, Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Komputer.
- Jimly, Asshiddiqie. 2020. *Konstitusi & Konsitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kaelan, M.S. 2004. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Mahfud, MD. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud, MD. 2012. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nugroho, Notosusanto. 1981. *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Patrialis, Akbar. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ramiah, Lubis. 2020. Sistem Hukum Menurut Hukum Adat dan Hukum Barat. *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan*, 1(2), pp. 31–32.
- Sri, Soemantri. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*. Bandung: PT REMAJA ROSDAKARYA.

- Subandi, Al Marsudi. 2006. *Pancasila dab UUD 45 dalam Paradigma Ferormasi*. Jakarta: RAJAGRAFINDO PERSADA.
- Titik, Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Yulies, Tiena Masriani. 2014. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

BAB 4

KELEMBAGAAN NEGARA

INDONESIA

Oleh Eren Arif Budiman

4.1 Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara kebangsaan dengan bentuk negara kesatuan disertai bentuk pemerintahan republik. Format kenegaraan tersebut pada dasarnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Perubahan atau yang biasa dikenal dengan (amandemen) UUD 1945 telah dilakukan sebanyak empat (empat) kali sebagai respon terhadap perubahan zaman dan tuntutan reformasi. Dalam penyelenggaraan negara, perubahan UUD diperbolehkan karena beberapa pasalnya yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan rakyat dan bangsa saat ini (Departemen Pendidikan Nasional, 2003).

Mengenai alasan adanya perubahan UUD 1945 antara lain: pertama, bahwa UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden, termasuk kekuasaan eksekutif dan legislatif, khususnya dalam pembentukan undang-undang; kedua, UUD 1945 memuat pasal-pasal yang terlalu luwes (fleksibel), sehingga memungkinkan adanya multitafsir (Badarudin, 2022).

Amandemen UUD 1945 mempunyai beberapa tujuan, antara lain menyempurnakan kaidah-kaidah dasar ketertiban negara dalam mencapai tujuan nasional dan memperkuat Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Amandemen tersebut menghasilkan perubahan yang signifikan, salah satunya adalah pergeseran struktur kelembagaan negara. Debat terkait dengan lembaga-lembaga negara berarti menyelidiki mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Perangkat negara pasca dilakukannya amandemen UUD 1945 dibagi dalam 3 kekuasaan dalam hal ini kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden, kekuasaan legislatif berada ditangan Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah serta kekuasaan yudikatif ditangan Mahkamah Agung (*supreme court*) dan Mahkamah Konstitusi. Alat-alat kelengkapan negara tersebut memiliki organ-organ lain untuk membantu melakukan fungsinya.

Dengan munculnya berbagai lembaga negara baru setelah amandemen UUD 1945, diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang lebih memperjelas kedudukan dan hubungan antar lembaga negara tersebut, serta mengatur proses pembentukan dan standar pengisian jabatan lembaga negara baru. Hal ini untuk memastikan lembaga negara memiliki legitimasi, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Termasuk juga diperlukan adanya pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan secara yuridis bagi lembaga-lembaga yang belum ditentukan bagaimana mekanisme penyelesaiannya apabila terjadi sengketa kewenangan. Secara sederhana, lembaga negara dapat pula diartikan sebagai organ atau badan kenegaraan yang mengemban tugas dan fungsi menyelenggarakan pemerintahan negara. Organ negara atau badan negara itulah yang diberikan tugas dan fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara itu harus bersinergi dan bekerja sama untuk

mencapai tujuan bersama yang ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. (Mas, 2018)

Jimly Asshidiqie (Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, 2006) 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 ketiga cabang kekuasaan.

Perkembangan kelembagaan Negara pasca amandemen kemudian mengarah pada terbentuknya lembaga-lembaga Negara baru yang diharapkan memiliki karakteristik yang independen. Lembaga independen baru ini seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan lain sebagainya. Pembentukan lembaga-lembaga Negara dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia ini pada dasarnya menjadi kelaziman berdasarkan semakin tingginya tuntutan dari masyarakat sipil (baik nasional maupun global) terhadap struktur ketatanegaraan yang diharuskan untuk memperhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi. (Ariana, 2016).

4.2. Jenis-Jenis Lembaga Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945, desain makro dan kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan arsip yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 sebagai hasil dari empat rangkaian pertama perubahan sejarah republik kita. Jika dalam praktiknya kita menemukan

bahwa ide dan skema perubahan kelembagaan muncul di setiap waktu dan di setiap sektor, kita dapat mengatakan bahwa perombakan struktural terjadi tanpa desain yang menyeluruh, seperti yang terjadi di banyak negara lain yang belum menghasilkan efisiensi yang diharapkan. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa UUD 1945 menyebutkan tidak kurang dari 34 organ negara yang ada di Indonesia.

Tidak semua lembaga negara yang disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan keberadaan dan kewenangannya secara jelas. Sesuatu yang signifikan harus diperhatikan terkait dengan keberadaan lembaga-lembaga daerah, yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertama, tidak ada jabatan wakil gubernur, wakil bupati, atau wakil walikota di antara perangkat daerah yang ada. Hal ini berbeda dengan rumusan jabatan presiden dan wakil presiden yang sama-sama ditentukan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataannya, wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota bekerja sebagai satu kesatuan dengan gubernur, bupati, dan walikota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Dapat disimpulkan bahwa jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota juga disebut sebagai lembaga daerah yang disahkan. Kedua, selain lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimungkinkan juga dibentuk lembaga yang bersifat lembaga daerah. Lembaga-lembaga daerah ini diatur dengan undang-undang, dan ada pula yang diatur dengan peraturan daerah.

4.3 Teori-Teori Dalam Hukum Kelembagaan Negara

4.3.1 Teori Negara Hukum

Saat membicarakan kelembagaan negara, kita juga harus membicarakan fasilitas manufaktur negara. Pemahaman ide fundamental atau teori dasar yang berfungsi sebagai *grand theory* dalam menganalisis sistem kelembagaan negara diperlukan untuk memahami kelengkapan alat negara. Akibatnya, teori fundamental adalah Teori negara hukum adalah yang terbaik.

Aristoteles merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya (Aristoteles, 2008). Keadilan juga harus diajarkan kepada setiap orang agar mereka dapat mengembangkan rasa terhadap moralitas dan menjadi warga negara yang baik. Keadilan adalah suatu keharusan bagi warga negara untuk bahagia dalam kehidupan mereka. Hukum yang sebenarnya, dalam pandangan Aristoteles, adalah yang mencerminkan keadilan bagi masyarakat warganya. Karena itu dia mengklaim bahwa para pemimpin negara adalah "pikiran yang adil", bukan orang yang sebenarnya. Hanya penjaga ketertiban dan keseimbangan yang menjadi penguasa.

Ajaran negara berdasarkan hukum (*de rechts staat and the rule of law*) mengandung arti bahwa negara hukum adalah yang tertinggi dan merupakan kewajiban setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk menaati hukum (Manan, 2003). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*). Menurut pernyataan sebelumnya, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan baik di kerajaan maupun republik. Tunduk pada hukum menyiratkan pembatasan kekuasaan dan doktrin pemisahan dan pembagian

kekuasaan. Akibatnya, negara hukum mengandung unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Lembaga-lembaga negara harus membentuk satu kesatuan proses yang saling berhubungan satu sama lain dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara, atau proses pemerintahan yang sebenarnya, sebagaimana dimaksud oleh Sri Soemantri. Jadi, meskipun jenis lembaga negara yang dianut oleh setiap negara mungkin berbeda dalam praktiknya, namun secara konseptual lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki hubungan sedemikian rupa sehingga membentuk satu kesatuan untuk mewujudkan fungsi negara secara praktis dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang (Soemantri, 1992).

Dalam negara hukum yang demokratis, dijelaskan bahwa ditemukan hubungan antara infra struktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*Political Sovereignty*) dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga Negara (Saragih, 1983).

4.3.2 Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme

Konstitusi dapat menjadi titik tolak pembahasan tentang lembaga-lembaga negara. Menurut James Bryce, (Bryce, 1995, p. 43) konstitusi suatu negara adalah "bentuk pemerintahannya dan masing-masing hak dan kewajiban pemerintah terhadap warga

negara dan warga negara terhadap pemerintah" sebagai hukum dasar. Konstitusi menyediakan suatu *"restraints on the exercise of political power for the purpose of protecting basic human rights and privileges"* (Cooley, 1998, p. 22). Tetapi, suatu negara yang mempunyai konstitusi tidak serta merta melekatkan sifat penghormatan konstitusionalisme. Bagaimanapun, *"Constitutional government needs much more than a well-written constitution"* (Ratnapala, 2007, p. 4).

Konstitusi memuat suatu aturan pokok (fundamental) yang memuat mengenai pilar-pilar atau sendi-sendi utama untuk menopang suatu bangunan besar yang disebut sebagai "Negara". Tentu saja, sambungannya harus kuat dan tahan terhadap keruntuhan agar strukturnya stabil. Oleh karena itu, aturan-aturan yang tertuang dalam konstitusi harus diuji, jangan sampai sendi-sendi yang ada celahnya di salah artikan atau bahkan diganti oleh pihak-pihak yang tidak menginginkan pembangunan negara yang kokoh. Alhasil, tidak ada yang bisa langsung mengganti terkait dengan sambungan dengan pilar dengan gaya berbeda, mengubah wajah negara. Hubungan antara konstitusi dan demokrasi antara lain diwujudkan dengan tersedianya norma-norma yang mengakui hak-hak dasar dan adanya upaya hukum yang ada untuk menuntut pemenuhannya. Tuntutan tersebut telah melahirkan paham konstitusionalisme yang secara leksikal dipahami sebagai "penganjuran pemerintahan konstitusional", dalam hal ini "pemerintahan yang disalurkan melalui dan dibatasi oleh konstitusi". Konstitusionalisme adalah paham yang beranggapan bahwa sebuah kekuasaan harus dibatasi dan menjamin hak-haknya untuk terpenuhi tanpa harus menambah atau mengurangi hak yang sudah melekat pada warga Negara. Bagi mereka yang melihat negara dari perspektif

kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, konstitusi dapat dilihat sebagai lembaga atau seperangkat prinsip yang menentukan bagaimana pembagian kekuasaan di antara beberapa lembaga negara, seperti legislatif, eksekutif, dan badan peradilan. Konstitusi mengatur bagaimana pusat-pusat kekuasaan bekerja sama dan beradaptasi satu sama lain, serta bagaimana hubungan kekuasaan di dalam negara diatur. Selain sebagai pembatas kekuasaan, konstitusi juga digunakan sebagai alat untuk menjamin hak-hak warga negara. Hak-hak tersebut meliputi hak asasi manusia seperti hak untuk hidup, hak untuk sehat, dan hak untuk bebas.

4.3.3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebelum pengakuan pemisahan kekuasaan di negara bagian, raja menjalankan semua kekuasaan yang ada di negara bagian. Di seluruh Eropa, monarki absolut ada. Karena perang yang berkepanjangan, para raja terpaksa memungut pajak yang tinggi dari rakyat dan meminta bantuan keuangan dari para bangsawan di negaranya, yang merupakan awal mula terbentuknya parlemen di banyak negara. Hal ini terlihat, misalnya di Inggris yang membentuk parlemen pertama di dunia pada tahun 1265, dan juga di Prancis, di mana pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa menarik kembali Jenderal Serikat yang tidak pernah bertemu lagi di 1614, setelah pemerintah Prancis bangkrut.

Pada pelaksanaan Pemerintahan Negara pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan karena seperti yang dikatakan Montesquieu, "ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan dalam organ yang sama, atau dalam badan hakim yang sama, akan ada kebebasan".

John Locke membagi kekuasaan masing-masing negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif dalam Bab XII bukunya, yang berjudul *The Legislative, Executive, and Federative Power of the Commonwealth*. Legislatif, menurut Locke, yaitu kekuasaan yang dipilih dan disetujui langsung oleh warga negara (dipilih dan ditunjuk) melalui suatu pemilihan langsung yang disebut pemilu di Indonesia, selain itu kekuasaan Legislatif juga diberi kewenangan dalam hal membuat undang-undang, selain itu kekuasaan legislatif juga merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara karena merupakan wakil langsung dari masyarakat.

Terinspirasi dari pendapat John Locke tersebut, Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *The Spirit of Law* (1748) yang dimana ditulis dalam bab XI menyebutkan tentang Konstitusi Inggris. Montesquieu membedakan tiga jenis kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Berbeda dengan yang dikemukakan oleh John Locke yang melihat kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, dalam hal ini menurut Montesquieu bahwa kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang tersendiri.

Dalam perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana dilihat dalam konstitusi Amerika Serikat yang dikenal sebagai *checks and balances yang* dikembangkan oleh Immanuel Kant. Dalam ajaran Montesquieu tadi, Indonesia juga banyak mengadopsinya sebagai literatur hukum dan politik yang ada di Indonesia dan dikenal sebagai ajaran Trias Politica. Menurut Moh. Mahfud M.D, (MD, 2010, p. 362), ajaran Trias Politica ini kemudian melahirkan sistem pemerintahan yang berbeda-beda. Teori pemisahan kekuasaan berada dalam

kerangka pembahasan “*doctrine related to the division of executive, legislative, and judicial power*”.

4.3.4 Teori Penataan Lembaga Negara

Ada beberapa jenis lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Pertama, lembaga-lembaga besar yang menjalankan cabang kekuasaan tertentu. Kedua, ada lembaga negara yang bukan merupakan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu. Ketiga, lembaga-lembaga tersebut yang memutuskan untuk menjalankan kekuasaan tertentu tanpa memperhatikan nama atau formasi lembaga tersebut. Keempat, lembaga yang pada umumnya ditentukan dan diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Kelima, lembaga di bawah presiden untuk menjalankan fungsi tertentu. Keenam, ada kelembagaan daerah.

Setiap pembahasan tentang organisasi negara berkisar pada dua unsur yang saling berhubungan: organ dan fungsi. Beberapa lembaga yang disebutkan dalam UUD 1945 secara eksplisit disebutkan namanya, sementara yang lain hanya disebutkan fungsinya. Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan berdasarkan dua ciri: fungsi dan hirarki. Akibatnya, dua kriteria dapat digunakan: (i) kriteria hierarkis untuk bentuk sumber normatif yang menentukan otoritas, dan (ii) kualitas fungsi utama atau pendukungnya dalam sistem kekuasaan.

Menurut teori ini, lembaga negara dibagi menjadi tiga lapisan: lembaga tingkat pertama yang disebut “lembaga tinggi negara”, yaitu lembaga negara yang bersifat primer dan pembentukannya disahkan oleh Undang-Undang Dasar; lembaga

lapis kedua yang disebut "lembaga negara" yang kewenangannya tegas dari Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang kewenangannya dari Undang-Undang; dan lembaga tingkat ketiga yang disebut "lembaga negara biasa".

Selain lembaga negara tersebut, beberapa lembaga negara lainnya, seperti komisi independen, dibentuk berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Keputusan Presiden. Keberadaan badan atau komisi ini diamanatkan oleh undang-undang, tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada presiden atau menteri atau pejabat yang bertanggung jawab atas masalah tersebut.

Pengaturan yang diamanatkan secara konstitusional berpusat pada kebijakan-kebijakan yang melahirkan lembaga-lembaga negara tersebut. Dimana kebijakan yang dimaksud menetapkan bahwa setiap lembaga negara memiliki kedudukannya masing-masing dan dicakup oleh tugas dan fungsi masing-masing lembaga negara. Nyatanya, banyak badan, dewan, atau komisi yang tidak diatur oleh undang-undang dan dibentuk berdasarkan peraturan di tingkat yang lebih rendah. Terkadang, lembaga negara dibentuk semata-mata atas dasar peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, atau bahkan semata-mata atas dasar kebijakan presiden (*President Policy*).

4.4 Kedudukan dan Wewenang Lembaga Negara

Letak lembaga negara dan hubungannya dengan lembaga lain itulah yang diindikasikan dengan istilah "kedudukan lembaga negara". Ada perubahan yang signifikan mengenai lembaga negara jika kita menelaah ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal ini status organisasi pemerintahan. Sebelum diubah,

Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 menunjuk MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, yang memberikannya kewenangan yang lebih tinggi. Karena itu, lembaga negara dibagi menjadi dua kategori: lembaga "tertinggi" dan lembaga "tinggi" secara keseluruhan. TAP MPR III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Tata Kerja Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara dengan/atau Antar Perguruan Tinggi Negara memberikan penegasan akan hal itu. Hal tersebut sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa: "Kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD". Pada saat ini dibentuknya banyak lembaga negara independen tentunya memberikan serangkaian perubahan dari berbagai aspek dalam sistem ketatanegaraan dan juga penyelenggaraan pemerintahan yang ada di Indonesia. Secara garis besar dampak tersebut setidaknya dapat dibagi ke dalam tiga kategori: Pertama, adanya dampak secara substantif yuridis; Kedua, adanya dampak administratif yang ditimbulkan dari pembentukan lembaga Negara tersebut; dan Ketiga, dampak politik sebagai akibat dari kehadiran lembaga-lembaga negara independen tersebut. Salah satu dampak perubahan yang paling serius dari keberadaan lembaga-lembaga tersebut dalam negara adalah dampak hukum yang substantif terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia. Implikasi dari hal ini dapat dirinci menjadi beberapa bagian: (1) implikasi terhadap posisi kelembagaan lembaga negara merdeka; (2) implikasi terhadap kemandirian kelembagaan lembaga negara yang mandiri; (3) implikasi hubungan lembaga negara independen dengan lembaga negara lain; (4) implikasi sengketa kewenangan antar lembaga negara; (5) implikasi pengawasan kelembagaan terhadap lembaga negara yang mandiri; (6) implikasi perlunya penguatan kelembagaan

jelajah; dan (7) implikasi pada lembaga negara independen mengeluarkan peraturan.

4.4.1 Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Setelah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, MPR mengalami tiga perubahan mendasar, yaitu dari segi kedudukan, keanggotaan, dan kewenangan. Dari segi keanggotaan, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan, sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Jika DPR dipilih melalui pemilihan berbasis partai, maka DPD yang merupakan perwakilan daerah dipilih melalui pemilihan kepala daerah. Keanggotaan MPR diperluas agar wakil-wakilnya tidak hanya bersifat politis tetapi juga kedaerahan, dan agar MPR benar-benar dilihat sebagai perwujudan rakyat. (Huda, 2005).

MPR adalah lembaga konstituen yang dalam narasi sejarahnya, dimana dari hasil forum sidang wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas untuk merumuskan undang-undang dasar negara Indonesia yang baru dan definitif untuk memberikan kerangka normatif negara, membatasi kekuasaan, dan menyelenggarakan pemerintahan yang bertanggung jawab kepada rakyat.

Berdasarkan ketentuan perubahan UUD 1945 maupun UU No. 22 Tahun 2003, jelas bahwa MPR adalah lembaga tetap. Kelanggaan lembaga ini karena adanya kelengkapan perangkat sebagai lembaga, yaitu kelengkapan administrasi dan organisasi bagi masing-masing anggota, sekretariat tersendiri untuk menjalankan fungsinya, aturan tersendiri yang mengatur masalah internal lembaga, dan sistem penganggarannya sendiri. (Laksono, 2006).

4.4.2 Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa konsep terhadap pemisahan kekuasaan berusaha membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam hal ini dilakukan guna mencegah penumpukan kekuasaan, yang dapat menyebabkan tirani dalam suatu negara. Entitas yang menciptakan hukum dan peraturan dikenal sebagai legislatif. Sebagai sebuah lembaga negara, lembaga legislatif selalu dipengaruhi oleh struktur dan fungsi pemerintahan serta proses yang digunakan untuk membuat peraturan perundang-undangan. DPR dalam menjalankan fungsinya memiliki hak sebagai berikut: hak interpelasi, hak angket, dan hak mengeluarkan pendapat. Selanjutnya, anggota DPR berhak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan saran dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, keuangan dan administrasi, dan sebagainya. Anggota DPR juga memiliki kewajiban di samping hak tersebut.

Ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 jelas menunjukkan bahwa kewenangan pembentukan Undang-Undang tidak semata-mata dilakukan oleh DPR, tetapi juga melibatkan Presiden, sehingga menurut Dahlan Thaib (Thaib, 1994) bukanlah mengacu sepenuhnya kepada konsep Trias Politika, melainkan modifikasi dari konsep Trias Politika mengingat bahwa eksekutif pada kenyataannya terlibat dalam proses legislasi.

4.4.3 Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dalam sistem pemerintahan daerah diperlukan suatu lembaga Negara yang khusus berada di daerah guna untuk lebih menyerap aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Sejak era reformasi, lahirnya DPD membuat gagasan ketatanegaraan di

Indonesia semakin berwarna. Dengan adanya amandemen tersebut, banyak pengamat menilai bahwa sistem Indonesia adalah sistem bikameral dan sistem parlementer. Mengingat DPD mewakili setiap daerah di Indonesia, besar harapan dapat menjadi lembaga perwakilan yang kredibel yang benar-benar membawa kepentingan daerah dalam tugas dan fungsinya.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk yang menginginkan DPD hadir sebagai lembaga baru yang dapat meningkatkan hubungan kerja dan pemerataan kepentingan. Dalam hal ini pula, DPD diharapkan menjadi lembaga yang mampu membantu dan memberikan solusi atas permasalahan yang timbul dari perbedaan pusat dan daerah, karena desentralisasi menjanjikan kemakmuran dan keadilan, demokrasi, serta menjamin keutuhan wilayah negara.

Tugas dan wewenang DPD diatur dalam Pasal 6 Tata Tertib DPD RI, dimana pada prinsipnya tugas dan wewenang DPD sama dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003. Menurut kewenangan tersebut, kewenangan DPD sangat terbatas, baik dari segi legislasi, pengawasan, maupun anggaran. Karena kewenangan itu hanya bisa dijalankan melalui usulan yang diberikan oleh DPR, DPD akan selalu mengandalkan DPR untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Kondisi ini mengakibatkan ruang gerak DPD menjadi sangat terbatas, meskipun secara legitimasi Bisa dikatakan, level anggotanya melebihi anggota DPR.

4.4.4 Kewenangan Presiden dan Wakil Presiden.

Amandemen UUD 1945 juga memberikan batasan terhadap kekuasaan kehakiman Presiden dan memberikan kekuasaan lebih kepada DPR dalam urusan hukum dan keadilan. Sebelum

memberikan amnesti atau abolisi, Presiden harus berkonsultasi dengan DPR sesuai amandemen Pasal 14 ayat (2). Selanjutnya, perubahan Pasal 14 ayat (1) mensyaratkan bahwa Presiden berkonsultasi dengan Mahkamah Agung terlebih dahulu sebelum memberikan grasi atau rehabilitasi. Di sisi lain, amandemen UUD 1945 juga membatasi kekuasaan diplomasi Presiden dan memberikan hak kontrol yang lebih besar kepada DPR dalam mengangkat duta besar, konsul, dan menerima duta besar dari negara asing yang besar. Kewenangan Presiden ini harus dilaksanakan dengan tetap memperhatikan DPR (Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945).

Amandemen UUD 1945 juga mengubah ketentuan tentang Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan masa jabatan yang sekarang dibatasi hanya dua periode (Pasal 7). Perubahan lain menyangkut mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden, yang dituangkan dalam Pasal 6A UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai pasangan langsung oleh rakyat". Selanjutnya, Pasal 6A ayat 2 dan 4 mengatur mekanisme pemilihan. Pasal 7A dan 7B juga mengatur tata cara pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.

Upaya dilakukan dalam hal untuk membatasi kemampuan Presiden dalam hal mengangkat anggota kabinet. Oleh sebab itu maka diusulkan dalam mengangkat menteri, presiden mempertimbangkan pertimbangan DPR. Namun usulan ini gagal karena mayoritas anggota MPR yang hadir pada saat itu sepakat bahwa penguatan sistem presidensial memerlukan lebih dari sekadar mengubah UUD 1945 dari cap penuh eksekutif menjadi konstitusi legislatif.

4.4.5 Kewenangan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung atau biasa dikenal dengan sebutan (MA) adalah lembaga negara yang memiliki kekuasaan terhadap kehakiman. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan mandiri yang menyelenggarakan peradilan guna menegakkan supremasi hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi di Indonesia. Perlu dicatat bahwa peradilan Indonesia terbagi menjadi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara (PTUN). Dalam beberapa kasus Mahkamah Agung masih banyak mendapatkan kritikan dari masyarakat dimana sebagai lembaga tertinggi yang melaksanakan lembaga peradilan terkadang keputusan yang di berikan tidak selalu mementingkan keadilan dimana yang telah diterapkan pada institusi kepolisian yaitu *Restorative Justice*.

4.4.6 Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi atau biasa dikenal dengan sebutan (MK) dibentuk setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan dan menegakkan supremasi hukum. Mahkamah Konstitusi terdiri dari sembilan hakim konstitusi yang diangkat dengan keputusan presiden. Mahkamah Konstitusi terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh hakim konstitusi. Ketua dan wakil ketua dipilih selama tiga tahun oleh dan dari hakim konstitusi. Hakim konstitusi berstatus Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh pemerintah dan wajib tunduk terhadap aturan Pegawai Negeri Sipil.

Kekuasaan dan kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 24 C UUD 1945. Mahkamah Konstitusi bertugas antara lain mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap konstitusi; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; memutuskan pembubaran partai politik; memutus sengketa hasil pemilu; dan wajib memberikan keputusan atas pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

4.4.7 Kewenangan Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan dalam hal mengusulkan pengangkatan hakim agung, menjaga dan menjunjung tinggi kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial harus memiliki pengetahuan dan pengalaman hukum, serta integritas dan kepribadian yang tidak diragukan lagi. Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR. Seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota Komisi Yudisial. Anggota Komisi Yudisial menjabat selama lima tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Power. *Harvard Law Review No. 3 Vol. 113*, 644.
- Ariana, L. G. (2016). Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,. *Jurnal Kertha Negara*.
- Arifin, F. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan.
- Aristoteles. (2008). *Politik (La Politica)*, diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie, *Cetakan Kedua*., Jakarta: Visi Media.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konpres.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Badarudin, S. (2022). Dinamika Kelembagaan Negara Berdasarkan Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945. *Jurnal Syariah dan Hukum*.
- Barak, A. (2002). "Foreward: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. *Harvard Law Review*, 62.
- Brazier, d. S. (1989). *Constitutional and Administrative Law, 6th ed*. London: Penguin Books.
- Brest, P. (Vol. 90, 1991). "The Fundamental Rights Controversy: The Essential Contradictions of Normative Constitutional Scholarship . *Yale Law Journal*, 1063.

- Bryce, J. (1995). *The American Commonwealth (1888)*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Cooley, T. M. (1998). *The General Principles of Constitutional Law*. Boston: , Little Brown.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2003). *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Huda, N. M. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Laksono, F. (2006). *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta: UII Press.
- Manan, B. (2003). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mas, M. (2018). *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Press.
- MD, M. M. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali Press.
- Ratnapala, S. (2007). *Australian Constitutional Law: Commentary and Cases*. Melbourne: Oxford University Press.
- Saragih, K. M. (1983). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia.
- Soemantri, S. (1992). *Bungai Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumnus.
- Thaib, D. (1994). *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Waldron, J. (2010). "Constitutionalism: A Skeptical View". *Public Law and Legal Theory Research Paper Series Working Paper*, 5.

BAB 5

LEMBAGA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh Nur Syamsiah

5.1 Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang menganut negara hukum, dalam menyelenggarakan ketertiban sesuai dengan hukum. Secara historis konsep negara hukum memiliki dua istilah yaitu *recshtsstaat* dan *Rule Of Law*. Konsep *Recshtsstaat* berkembang Eropa kontinental abad ke XIX. Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem *Civil law* lahir dari suatu perjuangan panjang menentang absolutisme kekuasaan negara. Konsep ini di pelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, Menurut Stahl, konsep ini ditandai dengan:

- a. Pengakuan dan perlindungan HAM
- b. Negara di dasarkan pada trias politika
- c. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang
- d. Ada peradilan administrasi yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum.

Sedangkan *rule of law* berkembang di negara-negara Anglo Saxon. *Rule of law* bertumpu pada sistem *Common law* yang bersifat memutus perkara yang di delegasi kepada hakim berdasarkan hukum kebiasaan di Inggris (*Cummon Custom Of*

England). (Abdul Rokhim, 2009). Konsep ini dipelopori oleh Dicey dari Inggris. Menurut Dicey, konsep ini ditandai dengan:

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of law*)
- b. Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*)
- c. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*The constitution based on individual right*).

Antara *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki perbedaan namun pada dasarnya memiliki persamaan. Persamaan itu dilihat dari tujuan dari diadakannya konsep negara hukum itu sendiri, yaitu untuk menentang kekuasaan absolut dari gereja/penguasa. Dengan kekuasaan yang absolut, rakyat tidak mendapatkan keadilan, sementara keadilan menjadi salah satu cita-cita dari negara hukum (Muhammad Muslehuddin, 1991).

Cara yang dilakukan untuk memberikan keadilan bagi rakyatnya adalah memberikan pembatasan kekuasaan dalam menyelenggarakan negara. Sebagaimana teori yang di anut selama ini bahwa negara terdapat tiga lembaga yang mengatur pemerintahan, yaitu lembaga eksekutif legislatif dan yudikatif. Ketiga lembaga tersebut di sebut dengan trias politika yang di cetuskan oleh Montesquieu.

Konsep Trias politika yang di anut di Indonesia mengalami perubahan yang mendasar saat sebelum dan sesudah amandemen. Konsep ini lebih menekankan pada fungsi tiga lembaga negara yang menjalankan pemerintahan. Untuk saat ini jelas antar ketiga lembaga tersebut lebih bersifat *check and balance*. Namun sebelum pada tahap sekarang terdapat rentetan panjang mengenai pemberlakuan dari konsep Trias politik itu sendiri.

5.2 Konsep Lembaga Negara

Lembaga negara memiliki beberapa istilah, di Inggris menyebut lembaga negara dengan istilah *Political Institution*. Sedangkan di Belanda di kenal dengan istilah *Staat Organen* dan di Indonesia sendiri menggunakan istilah lembaga negara, badan negara dan organ negara (Mukhlis, 2011). Dalam kamus bahasa Indonesia lembaga memiliki beberapa arti yaitu:

- a. Asal mula (yang menjadi akan sesuatu); bakal (binatang dan tumbuhan);
- b. Bentuk yang asli,
- c. Acuan; ikatan,
- d. Badan (organisasi),

Pola perilaku yang mapan. (Jimly Asshiddiqie, 2004) Lembaga negara atau organ negara dapat di bedakan dari perkataan organ atau lembaga negara swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa di sebut Ornop atau organisasi non pemerintahan yang dalam bahasa Inggris di sebut *Non-Government* atau *Non-Governmental Organization (NGO)*. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif ataupun yang bersifat campuran. (Jimly Asshiddiqie, 2004)

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau lembaga negara adalah institusi – institusi yang di bentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara. (Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1976) Ketika berbicara lembaga negara, maka sudah pasti tertuju pada konsep trias politika yang dicetuskan oleh Montesquieu. Namun yang sebenarnya konsep lembaga negara sudah ada jauh sebelum muncul trias politika itu sendiri. Teori dan praktek pengelompokan fungsi-fungsi lembaga tersebut sudah terjadi pada masa pemerintahan Prancis abad ke-XIV yang

membagi fungsi kekuasaan dalam lima bagian khusus, yaitu: fungsi *diplomatic*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, fungsi *policie*. Fungsi-fungsi tersebut kemudian dikaji ulang oleh John Lock yang kemudian dipersempit menjadi tiga jenis lembaga kekuasaan, yaitu: fungsi legislatif, fungsi fungsi eksekutif dan fungsi federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif. (Gunawan A Tahuda, 2012)Kemudian dikembangkan lagi oleh Montesqueiue yang membagi lembaga negara menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Lembaga negara dikelompokkan ke dalam tiga lembaga sesuai dengan sistem ketatanegaraan, yaitu:

- a. Lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945
- b. Lembaga negara yang ditentukan dalam UU
- c. Lembaga negara yang di tentukan dalam keputusan presiden.

Menurut Sri Sumantri untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga negara yang ada dalam UUD. Hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Sedangkan jika yang dimaksud juga lembaga diluar UUD, hal ini berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. (Titik Tri Wulan Tutik, 2005)

Istilah lembaga negara sudah ada sebelum di adakan amandemen UUD 1945. Beberapa istilah yang digunakan untuk menunjukkan lembaga atau organ negara. Pada masa konstitusi RIS 1949 menyebutnya dengan istilah “alat-alat perlengkapan federal”. Bab III dalam ketentuan tersebut menyatakan alat-alat perlengkapan federal republik Indonesia serikat yang terdiri dari presiden, menteri-menteri, senat, DPR, mahkamah agung Indonesia, dewan pengawas keuangan. (Mukhlis, 2011)Masa diberlakukannya UUDS 1950 menyebut lembaga atau organ

negara sebagai “alat perlengkapan negara”. Pasal 44 UUDS 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari presiden dan wakil presiden, menteri-menteri, dewan perwakilan rakyat, mahkamah agung, dewan pengawas keuangan. (Mukhlis, 2011)

Saat UUD 1945 yang berlaku sebelum konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 serta berlaku kembali setelah dekrit presiden 1959 sama sekali tidak memberi panduan untuk mengidentifikasi atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak di temui satu kata pun mengenai “lembaga negara”. Dengan demikian sulit untuk memaknai lembaga negara pada masa itu. Yang ada hanya istilah “ badan” sebagaimana yang terdapat dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 “badan” di pergunakan untuk menyebut badan pemeriksa keuangan (BPK). Selain itu dalam pasal 24 UUD 1945 “badan” di gunakan untuk menyebut badan kehakiman. Dalam pasal II aturan peralihan dipergunakan istilah ‘badan’. Badan juga menunjukkan ke MPR dan DPRD sebagaimana yang terdapat dalam pasal 18 UUD 1945. Kemudian istilah “badan” yang menunjuk ke MPR itu di ganti dengan istilah lembaga.

Penyebutan lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS 11966 tentang memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD, sedangkan presiden, DPR, BPK, DPA dan MA sebagai lembaga negara di bawah MPR.

Meskipun ketetapan tersebut telah menentukan skema kekuasaan negara, sama sekali belum menyinggung istilah lembaga tertinggi dan lembaga negara. Istilah lembaga negara di jumpai dalam ketetapan MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang pembentukan panitia *ad hoc* MPRS yang bertugas meneliti lembaga-lembaga negara, penyusunan bagan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara menurut sistem UUD 1945, penyusunan rencana penjelasan pelengkap UUD 1945, dan penyusunan perincian hak-hak asasi manusia.

Istilah lembaga negara kembali di jumpai dalam ketetapan MPR No.III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu: lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Melalui ketetapan MPR tersebut ditemui dua kata yang menunjuk organ-organ penyelenggara negara, yaitu “badan” dan “lembaga-lembaga negara”. Adapun pasal 2 menyatakan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah di dudukan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang di atur dalam UUD 1945.

Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan MPRS No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945 adalah MPR. sedangkan lembaga tinggi negara di sesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945, terdiri dari lima lembaga, yaitu : presiden, dewan pertimbangan agung, dewan perwakilan rakyat, badan pemeriksa keuangan, mahkamah agung. (Mukhlis, 2011)

Menurut Philipus M Hardjon makna kedudukan suatu negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu *pertama* kedudukan diartikan sebagai suatu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya. Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 jo Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok negara menurut UUD 1945, yaitu lembaga tertinggi negara, MPR dan lembaga tinggi negara yang terdiri dari presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA.

Istilah lembaga negara bukanlah suatu hal yang tabu dalam sebuah negara. Bisa disebutkan bahwa adanya lembaga negara seiring adanya negara tersebut. Karena negara tidak akan bisa berjalan dengan baik tanpa adanya lembaga-lembaga negara yang bekerja di dalam negara tersebut. Namun istilah dari penyebutan lembaga negara itu yang berbeda. Ada yang secara jelas menyebutnya sebagai lembaga, ada juga yang secara tidak langsung menyebutnya lembaga negara tapi merujuk pada lembaga negara.

5.3 Lembaga Negara dalam Konteks Trias Politika

Proses berjalannya sebuah negara tidak bisa menerapkan sistem absolutisme. Misalnya dalam pembuatan undang-undang atau peraturan lainnya yang hanya dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu di pemerintahan pusat. Terkadang kelompok tersebut tidak mampu untuk membuat dan memutuskan undang-undang atau peraturan yang bisa memenuhi keinginan rakyat. Tidak jarang pula menimbulkan kesewenang-wenangan bagi para pembuat undang-undang atau aturan tersebut. Dengan demikian menimbulkan ketidakadilan bagi rakyat itu sendiri.

Atas dasar pemikiran tersebut banyak pemikir-pemikir barat yang mengembangkan pemikiran mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan. Terdapat dua tokoh yang mengembangkan teori pembagian dan pemisahan kekuasaan yaitu John Lock dan Montesquieu. John Lock dianggap paling berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan dan fungsi-fungsi kekuasaan. Dalam bukunya *Two Treatises On Civil Government* membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yaitu:

- a. Legislatif merupakan lembaga yang membuat atau menetapkan peraturan, jadi dalam hal ini negara melaksanakan kekuasaan perundang-undangan.
- b. Eksekutif merupakan lembaga yang melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan itu. Tugas ini sebetulnya sama pentingnya dengan tugas yang pertama. Tugas ini berarti pula bahwa jika peraturan-peraturan hukum itu dilanggar, negara menghukum dan akibat dari pelanggaran itu harus ditiadakan. jadi, di sini tugas negara tidak hanya melaksanakan peraturan saja, tetapi juga mengawasi pelaksanaan tersebut.
- c. Federatif Kekuasaan mengatur hubungan dengan negara-negara lain. (Soehino, 1996)

Setengah abad kemudian setelah John Lock, muncul Montesquieu dengan teori pemisahan kekuasaan dengan membagi kekuasaan menjadi tiga. Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit Des Lois* mengatakan bahwa dalam setiap dalam setiap pemerintah terdapat tiga jenis kekuasaan yang oleh Immanuel Kant disebut Trias Politika, yaitu:

- a. Kekuasaan perundang-undangan, legislatif
- b. Kekuasaan melaksanakan pemerintahan, eksekutif

- c. Kekuasaan kehakiman, yudikatif. (Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1976)

Bidang legislatif dan eksekutif, kedua pendapat sarjana itu tampaknya mirip, namun terdapat perbedaan di bagian ketiga. Menurut John Lock fungsi federatif sangatlah penting, sedangkan fungsi yudikatif cukup dimasukkan ke dalam kategori fungsi legislatif.

Beda halnya dengan Montesquieu, menurutnya fungsi federatif itu cukup dimasukkan kedalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu disebut tersendiri. Justru yang sangat penting adalah fungsi yudikatif atau kekuasaan kehakiman. Perbedaan ini terjadi dikarenakan sudut pandang yang dipakai berbeda, Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan keluar dengan negara-negara lain. Perbedaan lain yang mendasar adalah bahwa John Lock lebih menekankan kepada pemisahan kekuasaan, sedangkan Montesquieu lebih kepada pembagian kekuasaan. (Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1976)

Munculnya pembagian kekuasaan tidak lain dikarenakan dorongan untuk membuat negara itu teratur, tanpa adanya perebutan kekuasaan sehingga bisa fokus dalam menjalankan tugasnya. Meskipun demikian, tampaknya adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan keluar dari tujuan awal pendiriannya. Kenyataannya sekalipun sudah diadakan adanya pemisahan atau pembagian lembaga kekuasaan masih terjadi perebutan kekuasaan. Dalam arti setiap lembaga tidak menjalankan sesuai dengan tugasnya, masih banyak ditemui lembaga yang melakukan yang seharusnya bukan menjadi wewenangnya.

Di negara Indonesia, menganut system pemisahan kekuasaan Lembaga negara. Terdapat beberapa pengertian mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan. Menurut Ivor Jennings pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dapat dilihat dari sudut formil dan material. Pemisahan kekuasaan dari segi material artinya pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan kekuasaan dalam arti formil artinya pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas.(Sri Nur Hari Susanto, 2014)

Sedangkan menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim antara pemisahan dan pembagian kekuasaan memiliki pengertian yang berbeda. Pemisahan kekuasaan (arti materil) diartikan sebagai kekuasaan negara terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Sedangkan pembagian kekuasaan (arti formil) diartikan bahwa kekuasaan itu di bagi-bagi dalam beberapa bagian, namun tidak terpisahkan sehingga antar bagian dimungkinkan adanya kerja sama.

Menurut Jimly Assiddiqie pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Arti horizontal berarti kekuasaan dipisah-pisah kedalam fungsi Yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*). Sedangkan pemisahan kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. (Sri Nur Hari Susanto, 2014)

5.4 Trias Politika Sebagai Dasar Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial lahir pertama kali di Amerika Serikat dan menjadi contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebagaimana di sampaikan oleh Jimly Asshidqqie bahwa Amerika Serikat sering disebut sebagai salah satu contoh Ideal pemerintah presidensial di dunia. (Saldi Isra, 2010)

Kelahiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris. Sebagai bentuk penolakan terhadap Inggris, Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktekkan di Inggris.

Sistem pemerintahan presidensial terdapat pemisahan antara legislatif dan yudikatif, dan juga presiden. Presiden tidak hanya sebagai kepala negara (*Chief Of State*) tetapi juga kepala pemerintah (*Chief Of Executive*). Hal ini pertama kali muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18.

Dalam sistem presidensial antara jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidak bisa dipisahkan. Menurut C.F Strong ada beberapa karakteristik dari sistem pemerintahan presidensial:

- a. Di samping mempunyai kekuasaan “nominal” (sebagai kepala negara), presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan, presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar.
- b. Presiden tidak dipilih oleh parlemen (kekuasaan legislatif), tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.

- c. Presiden tidak memegang kekuasaan legislatif
- d. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen atau kekuasaan legislatif

Sistem pemerintahan dalam suatu negara sangat berkaitan erat dengan Trias Politika. Sistem pemerintahan bisa dilihat dari bagaimana negara tersebut menjalankan pola pengaturan antar lembaga negara yang satu dengan yang lainnya atau dengan kata lain hubungan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hubungan itu meliputi hubungan hukum, hubungan organisasi, hubungan kekuasaan maupun hubungan fungsi.

Adanya pembagian/pemisahan kekuasaan sebagaimana yang disampaikan oleh J.R.Trackrah dalam bukunya Politics bahwa setiap bangsa pasti mencari sistem pemerintahan yang sesuai dengan keadaan daerah sejarah, tradisi,watak dan cita-citanya sendiri. supaya tidak terdapat penyalahgunaan kekuasaan Oen pihak yang berkuasa, sebaiknya kekuasaan itu tidak diserahkan kepada orang yang sama. Untuk diperlukan adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dapat dijadikan sebagai rem bagi aktivitas pemerintahan.

Pada dasarnya tidak ada satu negara pun yang menganut pembagian/ pemisahan kekuasaan secara murni. Karena sistem pemerintahan presidensial yang murni adalah sistem pemerintahan di mana teori pemisahan kekuasaan dilaksanakan secara murni. C.F Strong mengatakan “tidak cukup kekuasaan itu dipisah satu sama lain, tapi dalam pelaksanaanya setiap kekuasaan tidak boleh mencampuri atau mengawasi badan lainnya. Realita yang terjadi di Indonesia khususnya antara antara satu lembaga dengan lembaga lainnya masih saling berkaitan, bahkan terjadi campur tangan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sebut saja presiden yang sebagai lembaga eksekutif, menurut

teori trias politika bahwa lembaga eksekutif bertugas melaksanakan undang-undang yang sudah di buat oleh lembaga legislatif. Namun seperti yang kita lihat sekarang, wewenang presiden sangat kuat sehingga selain sebagai lembaga eksekutif, presiden juga memasuki ranah wewenang legislatif bahkan yudikatif. Dari sini jelas bahwa di Indonesia tidak menjalankan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pembagian/pemisahan kekuasaan secara murni.

5.5 Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Indonesia sebelum amandemen Sebagaimana yang disampaikan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan. (Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1976) Hal itu jelas terlihat pada lembaga-lembaga negara yang dibagi berdasarkan tugas dan fungsinya, namun masih dalam satu-kesatuan sistem. Meskipun secara sistem antarlembaga memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, namun antara satu lembaga dengan lembaga negara lainnya pada waktu tertentu melakukan kerja sama. Indonesia sebelum amandemen dikatakan menganut pembagian kekuasaan dikarenakan:

- a. UUD 1945 tidak secara tajam bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
- b. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan tidak dilakukan dengan tiga badan/lembaga saja.

c. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR (pasal 1 ayat 2) kepada lembaga negara lainnya.(Sri Nur Hari Susanto, 2014)

Menurut Jimly Assiddiqie sebelum amandemen, UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat di tafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu di bagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA dan lainnya. Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli sebelum amandemen tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif, eksekutif. Dalam sistem Aung lama, fungsi DPR lebih merupakan pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.

Hal ini dapat dilihat dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen. Presiden di samping memegang kekuasaan pemerintah (kepala eksekutif sebagaimana yang terdapat dalam pasal 4 ayat (1)), juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan peraturan pemerintah (kekuasaan legislatif sebagaimana yang terdapat dalam pasal 5). Sedangkan fungsi DPR dalam membentuk undang-undang bersifat pasif yaitu sebatas memberikan persetujuan (sebagaimana terdapat dalam pasal 20). Presiden juga memiliki kewenangan memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (kekuasaan yudikatif, sebagaimana yang terdapat dalam pasal 14). Presiden juga mendapatkan porsi pengaturan yang lebih besar dalam UUD 1945 dibanding dengan

kekuasaan lembaga negara lainnya. Sehingga besarnya kekuasaan presiden menjadi tidak terimbangi oleh kekuasaan lembaga negara lainnya, karena sebagian besar kekuasaannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya. Dengan kata lain presiden dianggap memiliki hal prerogatif/hak istimewa.

Kewenangan Lembaga negara yang diberikan UUD 1945 memiliki kekuasaan masing-masing dalam menjalankan tugasnya. Dalam UUD 1945 terdapat beberapa lembaga negara yaitu: presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, BPK, menteri dan kementerian negara, TNI, Polri, KY, KPU, dewan pertimbangan presiden, pemerintah daerah provinsi, gubernur kepala pemerintah daerah, DPRD Provinsi, pemerintah kabupaten daerah kabupaten, bupati kepala pemerintah daerah kabupaten, DPRD, pemerintah daerah kota, walikota kepala pemerintah daerah kota, DPD Kota dan satuan pemda khusus/istimewa. (Yusri Munaf, 2014)

Dari beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu presiden dan/wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MA, MK, KY, BPK dan KPU. Selebihnya merupakan lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD 1945 dan kewenangannya diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Terkait lembaga negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ merupakan bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya. Organ adalah status bentuknya sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah UUD 1945, organ tersebut dimaksud secara eksplisit namanya, ada juga yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau

kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Terdapat 34 lembaga negara ,organ jabatan yang disebut dalam UUD 1945, antara lain:(Yusri Munaf, 2014)

1. Majelis permusyawaratan rakyat (MPR) di atur dalam bab II
2. Presiden
3. Wakil presiden
4. Dewan pertimbangan presiden di atur dalam pasal 16 UUD 1945
5. Kemetrian negara di atur dalam bab V
6. Menteri luar negeri, menri dalam negeri, menteri pertahanan secara bersama-sama sebagai triumpirat yang diatur dalam pasal 8 (3) UUD 1945
7. Menteri dalam negeri sebagai triumpirat yang diatur dalam pasal 8 (3) UUD 1945
8. Menteri pertahanan sebagai triumpirat yang diatur dalam pasal 8 (3) UUD 1945
9. Duta yang diatur dalam pasal 13 (1) (2) dan (3) UUD 1945
10. Konsul yang diatur dalam pasal 13 (1) UUD 1945
11. Pemerintah daerah provinsi di atur dalam bab VI
12. Gubernur
13. DPRD Provinsi
14. Pemerintah daerah kabupaten
15. Bupati/wakil bupati
16. DPRD Kabupaten
17. Pemerintah daerah kota
18. Walikota
19. DPRD Kota
20. DPR RI yang diatur dalam bab VII UUD 195

21. DPD yang diatur dalam bab VII A
22. Komisi Penyelenggaraan Pemilu
23. Satu bank sentral
24. Badan pemeriksan keuangan
25. Mahkamah agung
26. Mahkamah konstitusi
27. Komisi yudisial
28. Tentara nasional indonesia (TNI)
29. Kepolisian negara republik indonesia
30. TNI AD
31. TNI AL
32. TNI AU
33. Satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang diatur dalam pasal 18B ayat (1) UUD 1945
34. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rokhim. 2009. *Kekuasaan Dalam Konteks Negara Hukum (Kajian Filosofis Dari Aspek Ontologi, Epistimologi Dan Aksiologi)* . *Yustika Media Hukum Dan Keadilan*, 12(2).
- Gunawan A Tahuda. 2012. *Komisi Negara Independen*. Genta Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2004. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. konstitusi Press.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1976. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, . Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI.
- Muhammad Muslehuddin. 1991. *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis: Studi Banding Sistem Hukum Islam (Yudian Wahyudi Asmin, Ed.)*. Tiara Wacana.
- Mukhlis. (2011). *Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara Dalam Memutus Dan Menafsirkan Uud Setelah Amandemen Setelah Amandemen Keempat UUD 1945. Syiar Hukum. Fak.Hukum Unisba, XIII(1)*.
- Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Kekuasaan Legislatif Menguatnya Model Legilasi Parleментар Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*. Raja Grafindo Persada,.
- Soehino. (1996). *Ilmu Negara*. Librty .
- Sri Nur Hari Susanto. 2014. *Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945. MMH, 43(2)*.
- Titik Tri Wulan Tutik. 2005. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Prestasi Pustaka.
- Yusri Munaf. 2014. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Mapoyan Tujuh.

BAB 6

LEMBAGA INDEPENDEN

Oleh Henry Kristian Siburian

6.1 Fenomena Lahirnya Lembaga Independen

Seiring perkembangan zaman kompleksitas masalah kenegaraan melahirkan banyak lembaga negara independen. Setelah reformasi 1998 lembaga negara independen mulai mendapatkan tempat. UUD 1945 hasil amandemen memberi pengakuan atas lembaga negara independen diantaranya Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum. Umumnya lembaga negara independen hadir karena kinerja lembaga yang ada dianggap tidak memuaskan. Namun, pertumbuhan lembaga negara independen yang tidak terkendali menimbulkan masalah baru seperti tumpang tindih kewenangan dan membebani anggaran negara. Lembaga negara independen lahir tanpa cetak biru yang jelas. Tidak ada konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana lembaga negara independen. Setiap muncul masalah nasional atau membentuk peraturan perundang-undangan urusan tertentu saat itu lahir lembaga negara baru. Akibatnya lembaga-lembaga negara yang lahir tidak memiliki pola yang jelas. Lembaga negara independen berada di luar struktur pemerintah. Akan tetapi keberadaannya bersifat publik. Sumber pendanaan lembaga negara independen berasal dari negara, dan bertujuan untuk kepentingan publik. Munculnya lembaga negara independen didorong oleh tuntutan masyarakat atas prinsip

demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah melalui lembaga akuntabel, independen, dan dapat dipercaya.

Salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertebarannya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi, undang-undang, bahkan ada yang dibentuk dengan keputusan presiden saja. Dasar hukum yang berbeda-beda itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara mandiri itu dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Hal ini mengakibatkan komisi-komisi itu berjalan secara sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi satu sama lain, sehingga dalam implikasi yang lebih jauh dapat mengakibatkan efektivitas keberadaan komisi-komisi itu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak berjalan sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga yang ekstralegislatif, ekstraeksekutif, dan ekstrayudikatif itu. Suatu perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi bersifat impersonal. Pada saat yang bersamaan, hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin yang mapan mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekadar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Sekadar menunjuk contoh, di Inggris komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial-politik berupa Revolusi Industri

pada abad ke-18 dan 19 tidak bisa diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya, melainkan direspon dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen (Alder, 1989a). Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik **(Thohari, 2006)**.

Oleh karena itu, bersamaan dengan derasnya komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang muncul itu ratusan badan yang sama sekali baru didirikan dengan tujuan untuk melakukan tugas-tugas semacam :

- 1) Membuat peraturan, seperti Komisi Keselamatan dan Kesehatan Kantor Perdagangan yang Jujur (*The Health and Safety Commission The Office of Fair Trading*);
- 2) Memberikan nasihat, seperti Komisi Daerah (*Countryside Commission*)
- 3) Menyelesaikan perselisihan, seperti Komisi untuk Persamaan Rasial (*The Commission for Racial Equality*) **(Alder, 1989b)**.

Alasan utama yang ditunjuk berkenaan dengan pembentukan badan-badan tersebut adalah untuk meminimalisasi pengaruh kaum aristokrat dan memberikan penegasan terhadap konsep pemisahan kekuasaan. Nomenklatur yang diberikan untuk lembaga-lembaga itu pun berlainan satu sama lain, seperti korporasi publik, *quoqos* (badan non-pemerintah semiotonom), badan non-departemen, badan publik, komisi, dewan, atau badan *ad hoc* yang biasanya dasar pembentukannya dapat berupa undang-undang, piagam kerajaan,

tindakan administratif, atau perjanjian **(Alder, 1989b)**. Pembentukan lembaga-lembaga ekstra serupa juga terjadi di Amerika Serikat seiring dengan meluasnya peran parlemen dalam struktur ketatanegaraan sebagai akibat akselerasi dinamika masyarakat yang semakin kompleks dan menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dari sebelumnya, sehingga membutuhkan jawaban-jawaban baru yang harus segera ditemukan. Oleh karena itu, parlemen Amerika Serikat membentuk suatu badan yang bertanggung jawab kepadanya dalam pelbagai urusan khusus berkenaan dengan fungsi legislasi, seperti Komisi Komunikasi Federal (*The Federal Communications Commission*), Dewan Penerbangan Sipil (*Civil Aeronautics Board*), Komisi Sekuritas dan Kurs (*Securities and Exchange Commission*), Dewan Kerja Sama Buruh Nasional (*National Labor Relation Board*), Komisi Kekuasaan Federal (*Federal Power Commission*), Komisi Perdagangan Antarnegara Bagian (*Interstate Commerce Commission*), Komisi Perdagangan Federal (*Federal Trade Commission*). Dalam catatan Jimly Asshiddiqie, di seluruh Amerika Serikat, badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan-badan khusus yang relatif independen dengan tugas menjalankan fungsi yang bersifat semi yudisial dan semi legislatif **(Asshiddiqie, 1996)**.

Kedudukan badan-badan khusus itu di Amerika Serikat meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota badan-badan khusus itu ditentukan dengan pemilihan oleh Kongres (Asshiddiqie, 2003). Sementara itu, di negara-negara Skandinavia (Swedia, Denmark, Finlandia, dan Norwegia), Perancis, Selandia Baru, Guyana Mauritius, dan lain-lain, secara khusus juga membentuk lembaga tersendiri di luar kekuasaan

pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman untuk melindungi warga negaranya dari tindakan-tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Lembaga ini tidak berhak mengadili atau memiliki fungsi peradilan terhadap keluhan warga negara atas suatu tindakan-tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Akan tetapi, lembaga ini dapat melakukan penyelidikan atas persoalan tersebut. Nomenklatur untuk lembaga semacam ini disebut secara berbeda-beda di berbagai negara. Swedia, misalnya, menyebutnya dengan istilah Ombudsman Yustisi (*Justitie Ombudsman*) (Stokholm, 1999), Perancis dengan Komisioner Tinggi Pertahanan (*Haut Commissionaire Defenseur*), dan Selandia Baru dengan Komisi Parlemen untuk Administrasi (*Parliamentary Commission for Administration*) (Ivo D. Duchacek, 1973).

Konteks sejarah pembentukan Ombudsman Yustisi di Swedia adalah pada tahun 1713 kantor Ombudsman Tertinggi (*King's Ombudsman*) diciptakan oleh Raja Swedia Charles XII setelah kembali dari pengasingannya di Turki. Sementara itu, pada tahun 1718 setelah kematian Raja Swedia Charles XII sebagian besar kekuasaan politik Raja dilimpahkan kepada parlemen Swedia (*Riksdag*). Akibatnya *Chancellor of Justice* (*King's Ombudsman*) yang semula di bawah Raja kemudian menjadi bagian dari Parlemen. Tahun 1776 untuk pertama kalinya Parlemen Swedia memilih seorang *Chancellor of Justice*. Alasannya adalah bahwa Riksdag tidak percaya kepada Raja untuk memilih orang yang lebih sesuai untuk tugas tersebut. Oleh karena itu, pada tahun 1776 lahirlah lembaga yang diberi nama Ombudsman Parlemen. Pada tahun 1809, Swedia mencanangkan Konstitusi baru di mana asal keseimbangan kekuasaan antara Raja dengan Parlemen diterapkan (*the principle*

of balance of power between the King and Riksdag)(Komisi Ombudsman Nasional, 2001).

Pada prinsipnya, lembaga-lembaga **ekstra itu selalu diidealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi campuran yang semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif**. Oleh karena itulah muncul istilah badan-badan independen dan berhak mengatur dirinya sendiri (*independent and self-regulatory bodies*) yang berkembang di berbagai Negara **(Asshiddiqie, 2003)** Akan tetapi, gejala umum yang sering kali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga ekstra itu adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Hal ini tidak terlepas dari pergulatan politik yang terjadi antara kekuatan politik pemerintah dan parlemen saat keduanya memperebutkan pengaruh dari rakyat dalam pengelolaan negara. Kekuatan politik pemerintah di era demokrasi yang “dipaksa” harus berbagi dengan kekuatan lain, khususnya parlemen, inilah yang mengakibatkan persaingan di antara keduanya tidak terelakkan. Tentu saja hal ini membawa dampak negatif berupa ketidakjelasan pertanggungjawaban dan pola kerja lembaga-lembaga ekstra tersebut, karena pembentukannya sering kali tidak dilandasi kebutuhan rasional dan landasan yuridis yang cukup. Sebagai lembaga independen yang terlepas dari hubungan struktural dengan pemerintah, pemerintah tentu tidak berada dalam kapasitas untuk bisa mengontrol secara khusus terhadap lembaga-lembaga ekstra tersebut**(Thohari, 2006)**. Ketidakjelasan mekanisme pertanggungjawaban ini, menurut Alder, dikarenakan ketentuan

yang mengatur lembaga-lembaga ekstra itu kadang-kadang menciptakan mekanisme tersendiri yang berbeda satu sama lain tanpa ada perangkat konstitusional yang logis (**Alder, 1989c**).

Menurut Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*)(**Hans Kelsen, 1973**) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*) Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pasca perubahan UUD 1945, 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(**Asshiddiqie, 2003**) 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
2. Kedua kualitas fungsinya, ini 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 :

1. Organ lapis **pertama** dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.
2. Organ lapis **kedua** disebut sebagai Lembaga negara saja,
3. 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*). Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat.

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut (Asshiddiqie, 2003)

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu: Presiden dan Wakil, DPR, DPD, MPR, BPK, MA, MK
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
 - a. Komisi Yudisial (KY)
 - b. Bank Indonesia (BI) dikategori sebagai Bank Sentra

- c. Tentara Nasional Indonesia (TNI), dikategorikan Idenpendensi Sektor Pertahanan
 - d. Kepolisian Indonesia (POLRI), dikategorikan Idenpendensi Sektor Keamanan
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
 - f. Kejaksaan, diartikan Pejabat Penegak Hukum Bidang Pro Justisia (Constitutional Importance)
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
 - h. Komisi Hak Asasi Nasional (KOMNAS HAM)
3. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- a. Menteri dan Kementerian Negara;
 - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e. Komisi Kepolisian;
 - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
 - d. BHMN Perguruan Tinggi
 - e. BHMN Rumah Sakit
 - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI)
 - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI)
 - h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi)
 - i. Badan Akreditasi Nasional
 - j. LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
 - k. BNSP (Badan Nasional Sertifikasi Profesi), dll

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri atau apa pun namanya di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan

persoalan ketatanegaraan yang dihadapi (T.M. Luthfi Yazid, 2004).

Secara pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting :

1. Tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal.
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki.
5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi (T.M. Luthfi Yazid, 2004).

6.2 Efektifitas Lembaga Idenpenden Dalam Tugas Dan Wewenang

Pembentukan lembaga-lembaga independen negara ini memiliki sifat revolusioner sehingga marwah serta kedudukannya seringkali berkesan tidak jelas dalam sistem kenegaraan indonesia. Tak hanya itu lembaga independen juga sering mendapatkan interferensi, intensitas juga perlawanan atas kebijakannya. Berikut ini ada beberapa lembaga Indenpenden yang dianggap **secara revolusioner** sebagai berikut :

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
2. Komisi Penmberantasan Korupsi (KPK)
3. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
4. Komisi Yudisial (KY)
5. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
6. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
7. Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)
8. Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)
9. Dewan Pendidikan
10. Dewan Pers
11. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
13. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)
14. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Tugas dan wewenang KPK dijalankan dengan memperhatikan 6 asas yang mereka jadikan sebagai pedoman. Tanpa adanya 6 asas tersebut, dapat dikatakan KPK tidak bisa menjalankan fungsi mereka sebagai lembaga yang berperan memberantas korupsi. 6 asas tersebut adalah:

- a. a.Asas kepastian hukum
- b. Asas keterbukaan
- c. Asas akuntabilitas
- d. Asas kepentingan umum
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM)

KPK memiliki 6 tugas pokok dan juga sejumlah wewenang untuk menjalankan tugas-tugas tersebut, yang tertulis dalam UU Nomor 19 Tahun 2019 :

1. Melakukan Tindak Pencegahan Terjadinya Korupsi.
KPK bertugas untuk mencegah terjadinya korupsi di negara. Oleh sebab itu, mereka diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan kekayaan terhadap pejabat negara dan menerima laporan jika terjadi gratifikasi atau suap.
2. Melakukan Koordinasi Dengan Instansi Lain Untuk Memberantas Tindak Korupsi
KPK diberi wewenang untuk berkoordinasi dengan instansi lain seperti pihak berwenang dan lembaga negara demi memberantas kasus korupsi. Dan instansi terkait juga tidak diizinkan menolak untuk bekerja sama, jika KPK meminta bantuan dalam penyelidikan mereka.
3. Memonitor Pergerakan dan Penyelenggaraan Pemerintah Indonesia
KPK diberi wewenang untuk memantau kegiatan dan penyelenggaraan di badan pemerintahan. Untuk itu, mereka wajib mengkaji pengelolaan dan proses administrasi yang terjadi di badan pemerintahan serta lembaga-lembaga lain yang masih menjadi bagian dari pemerintah.

4. Melakukan Supervisi Terhadap Pihak Berwenang Untuk Memberantas Korupsi

Serupa dengan tugas sebelumnya untuk memantau kegiatan pemerintah, KPK juga berwenang dalam melakukan supervisi, dan berhak memantau serta menelaah terkait penyelenggaraan serta proses administrasi yang ada di badan pihak berwenang

5. Menyelidiki, Menyidik, dan Menuntut Tindakan Korupsi

Tugas ini merupakan tugas terpenting yang dimiliki KPK. Ketika menemukan adanya tindakan korupsi yang melibatkan instansi atau lembaga negara dan berpotensi merugikan negara, KPK diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, serta penuntutan terhadap pelaku yang diduga melakukan tindakan korupsi.

6. Menetapkan Hakim dan Memberi Putusan Pidana.

KPK diberikan wewenang untuk melakukan tindakan hukum sesuai dengan keperluan dalam memberantas korupsi. Hal ini juga termasuk dalam menetapkan hakim untuk menjalankan sidang serta putusan pengadilan terhadap tersangka kasus korupsi. Tentunya, KPK juga harus dapat mempertanggungjawabkan keputusan mereka dalam menjalankan wewenang ini.

Meskipun demikian, lembaga-lembaga di atas, juga tak luput dari kontroversi di mana independensi nya sebagai lembaga negara independen juga masih diragukan. Sebagai contoh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) semisal, ialah lembaga yang dalam hal ini menjalankan tugas serta kewenangannya yang bersifat tidak mengikat (independen) yang juga terbebas dari cengkeraman penguasa manapun. Akan tetapi jika melihat dalam UUD nomor 30 tahun 2002 terkait dengan komisi pemerantasan

korupsi, tidak adanya penjelasan tentang maksud dari independensi. Pada kenyataannya, KPK mengartikannya dalam bentuk tindakan yang nyata penuntasan berbagai macam kasus korupsi, saat ini timbul banyak polemik dari berbagai kalangan. Seperti, KPK dinilai arogan serta menyalahgunakan kekuasaannya, bahkan keberadaannya dinilai menjadi terhambatnya laju investasi **(Ramadani, 2020)**. Selain itu adanya revisi UU KPK dalam UU No. 19 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa pegawai KPK statusnya merupakan ASN, hal tersebut tentu menjadikan kontroversi dikarenakan akan berakibat pada berkurangnya independensi KPK. Hal tersebut mengingat bahwa apabila anggota KPK merupakan ASN maka akan terjalin hubungan yang erat dengan eksekutif, sehingga ruang gerak KPK sangatlah terbatas yang mengakibatkan bahwa apabila tidak mengikuti komando maka akan dikenai sanksi kode etik, padahal yang ditangani KPK kebanyakan merupakan pejabat-pejabat Negara **(Wahyuningrum, K. S., Disemadi, H. S., & Jaya, 2020)**.

Independensial yang tidak jelas juga masih menjadi problematika sentral yang menimpa lembaga independen lainnya yaitu walaupun dalam pasal 1 poin 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa hak asasi manusia yang dengan formal melalui komnas HAM di jelaskan bahwa merupakan bagian kelembagaan yang mandiri yang memiliki tingkatan setara oleh kelembagaan negara yang lain. Tetapi hal demikian hingga saat ini tidak dapat menghilangkan pandangan Komnas HAM sebagai “Macan Ompong” dikarenakan masih terdapat banyaknya kelemahan ordinasi yang merupakan motif dari lemahnya pembentukan wewenang kelembagaan sebagaimana lembaga yang bercirikan independen. Hilangnya wewenang kekuasaan yang bersifat kuasai yudisial pada batang

tubuh Komnas HAM yang mampu mendukung independensial dengan cara menunjang independensinya dalam menyelesaikan setiap kasus pelanggaran HAM yang menjadi tugas lembaga ini. Penilaian yang di dapatkan oleh Komnas HAM ialah di anggap kinerjanya jauh dari yang di harapkan. Hal ini merupakan penyebab dari pada sempitnya wewenang yang di dapatkan oleh UU, seperti hilangnya usaha paksa dalam melakukan panggilan kepada pelanggar peraturan yang kasusnyaaa ditangani, juga pemantauan dan penyidikan yang sering berakhir pada rekomendasi. sedangkan Komnas HAM bukan bagian dari lembaga yang bercirikan consultive yang cuman dengan memberikan nasehat saja, olehnya kewenangan dalam pemberian rekomendasi saja di anggap kurang tepat **(Ramadani, 2020)**. Sebagaimana terlihat bahwasanya rekomendasi juga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat yang akan mengakibatkan minimnya eksekutorialnya. Sehingga di harapkan untuk kedepannya Komnas HAM dapat diberikan wewenang yang lebih se independen mungkin dalam hal ligiitasi sama halnya penuntutan dan penyidikan pada kasus dugaan pelanggaran HAM.

KPI/KPID DIY merupakan Lembaga independen yang ada di pusat maupun tersebar di daerah. KPI/KPID DIY memiliki wewenang menyusun dan juga mengawasi berbagai peraturan penyiaran yang menghubungkan antara masyarakat dengan Lembaga penyiaran. dalam menertibkan program siaran lokal maupun swasta. KPI/KPID DIY memiliki tugas dan juga wewenang, yaitu :

1. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia
2. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran

3. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industry terkait
4. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang⁵.
5. Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, terhadap penyelenggaraan penyiaran
6. Menyusun perencanaan dan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Berkaitan tugas dan kewajiban KPI/KPID mempunyai wewenang sebagai berikut :

1. Menetapkan standar program siaran;
2. Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
3. Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
4. Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
5. Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Sesuai Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan
2. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim

4. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung
5. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tugas Komisi Yudisial dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, maka Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung;
- b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;
- c. Menetapkan calon hakim agung; dan
- d. Mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Komisi Yudisial pada pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 mengatur bahwa:

1. Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:
 - a. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
 - b. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
 - c. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
 - d. Memutus benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim,

- e. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.
2. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim;
3. Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh Hakim.

Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3). Sebagai lembaga pemerintah yang mandiri, KPU memiliki tugas dan fungsi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Adapun tugas, wewenang dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah

KPU Kabupaten/Kota bertugas:

1. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran
2. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan di Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya
4. Menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi

5. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkan sebagai daftar Pemilih
6. Melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPR, Anggota DPD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD Provinsi serta anggota DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi suara di PPK
7. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi
8. Mengumumkan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya
9. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota
10. Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat
11. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
12. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU Kabupaten/Kota berwenang:

- 1) Menetapkan jadwal di kabupaten/kota
- 2) Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya
- 3) Menetapkan dan mengumumkan rekapitulasi penghitungan suara Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara
- 4) Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota dan mengumumkannya
- 5) Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK dan anggota PPS yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan bawaslu Provinsi, Putusan Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan KPU

Kabupaten/Kota berkewajiban:

1. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
2. Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara;
3. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
4. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

5. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan Penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Provinsi;
6. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota dan lembaga kearsipan Kabupaten/Kota berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
7. Mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
9. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
10. Melaksanakan dengan segera putusan bawaslu Kabupaten/Kota
11. Menyampaikan data hasil Pemilu dari tiap-tiap TPS pada tingkat kabupaten/kota kepada Peserta Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di Kabupaten/Kota;
12. Melaksanakan putusan DKPP; dan
13. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau peraturan perundang-undangan.

Menindaklanjuti Undang Undang Sistem Pendidikan No.20 Tahun 2003 ketentuan Pasal 56 ayat (4) tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan “ketentuan mengenai

pembentukan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah” No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dewan Pendidikan bertugas menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan. Hasil pelaksanaan tugas tersebut dilaporkan kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, laman, pertemuan, atau bentuk lainnya yang sejenis sebagai bentuk pertanggung jawaban, hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 192 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Keanggotaan dewan pendidikan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 192 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan berasal dari:

1. Pakar pendidikan.
2. Penyelenggara pendidikan
3. Pengusaha
4. Organisasi profesi
5. Pendidikan berbasis kekhasan agama atau sosial budaya
6. Pendidikan bertaraf internasional
7. Pendidikan berbasis keunggulan local
8. Organisasi sosial kemasyarakatan.

Dewan pendidikan mempunyai fungsi dalam peningkatan pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam pelaksanaan fungsinya tersebut, dewan pendidikan melaksanakan secara mandiri dan professional.

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban atau LPSK merupakan lembaga yang bergerak dalam memberikan perlindungan kepada korban dan saksi. LPSK adalah lembaga mandiri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Anggota LPSK terdiri dari orang-orang yang berasal dari Komnas HAM, kepolisian, kejaksaan, departemen Hukum dan HAM, akademisi, advokat, atau lembaga swadaya masyarakat. Keberadaan LPSK memiliki peran penting dalam penegakan hukum dan penanganan hak asasi manusia. Aturan mengenai LPSK tertuang dalam UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 31 Tahun 2014. Menurut undang-undang ini, LPSK adalah lembaga yang bertugas dan berwenang untuk memberikan perlindungan dan hak-hak lain kepada saksi dan/atau korban. Tugas LPSK adalah menangani pemberian perlindungan dan bantuan pada saksi dan korban.

Namun, dalam undang-undang terbarunya, tugas LPSK diperluas. Perlindungan dari LPSK tidak lagi hanya diberikan pada saksi dan korban. LPSK juga bertanggung jawab untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan kepada saksi pelaku serta pelapor dan ahli.

Dalam Lembaga Ombudsman melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Ombudsman di Indonesia sendiri baru lahir pada 10 Maret 2000 di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sejarah Ombudsman pertama kali berawal dari negara Swedia pada tahun 1809. Tugas Ombudsman di Swedia sama dengan Indonesia yakni melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara pemerintah. Kini hampir semua negara yang menamakan dirinya negara hukum dan negara demokrasi telah membentuk lembaga Ombudsman. Di Indonesia, Ombudsman baru dibentuk atas inisiasi Presiden RI ke-4 Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 10 Maret 2000 melalui Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional sebagai cikal bakal lembaga Ombudsman.

Tugas Lembaga Ombudsman :

1. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi (prilaku melawan hukum atau melampaui wewenang) dalam penyelenggaraan pelayanan public
2. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan
3. Menindak lanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan ombudsman
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
5. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perorangan

6. Membangun Jaringan kerja

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Pengawas Pemilu berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sebagai berikut :

Bawaslu bertugas:

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - 1) Pelanggaran Pemilu; dan
 - 2) Sengketa proses Pemilu;
- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu
 - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
 - 3) Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu
 - 4) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
 - 5) Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
 - b. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
 - c. Penetapan Peserta Pemilu;
 - 6) Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota

DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

- 7) Pelaksanaan dan dana kampanye
 - 8) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya
 - 9) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS
 - 10) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK
 - 11) Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU
 - 12) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan
 - 13) Penetapan hasil Pemilu
- d. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- e. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
- 1) Putusan DKPP
 - 2) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu
 - 3) Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota
 - 4) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota
 - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- g. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- h. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- i. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- j. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- k. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu berwenang:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengahrr mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memuttrs pelanggaran politik uarg;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; '
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten

- Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
- g. Meminta bahan keterangan yang dibuhrhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
 - h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
 - i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN;
 - j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
 - k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu berkewajiban:

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik darr/atau berdasarkan kebutuhan
- d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang undangan.

A. Rangkuman

1. Berdasarkan hal di atas, perlu adanya penyempurnaan lembaga independen negara agar dapat sejalan dengan konsep lembaga negara independen (independent regulatory agencies) yaitu beberapa langkah diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Meminimalisir kewenangan DPR dalam memilih pimpinan lembaga independen. Hal tersebut dikarenakan peran DPR sudah terlalu melebar kekuasaannya hingga pengisian pengisian komisi komisi atau lembaga idependen yang tidak disebutkan dalam UUD 1945 yang hakikat pendiriannya bersifat independen.
- b) Pemberian Kewenangan Yang bersifat mandiri. Kurangnya kewenangan lembaga independen ini menjadikan lembaga tersebut belum mampu menunjang eksistensinya serta dapat mempengaruhi kinerjanya
- c) Penegasan Ketentuan non partisan. Meskipun dalam UUD 1945 Pasal 28D ayat (3) menyatakan bahwa setiap negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Namun ketentuan tersebut tidak berarti dilarang dalam hal pembatasan yang dilakukan demi terpenuhinya aspek kapabilitas, integritas dan profesionalitas. Karena jika lembaga independen negara tidak diisi oleh orang-orang yang memiliki integritas dan independensi maka kemungkinan buruk yaitu akan menjadi lembaga independen yang tidak independen.

Salah satu caranya yaitu dengan membuat regulasi tentang larangan anggota partai politik untuk bergabung. Dengan demikian, agar lembaga independen di Indonesia ini menjadi lembaga yang benar-benar kuat, maka diperlukan adanya penguatan lembaga-lembaga tersebut melalui konstitusi agar mempunyai pegangan hukum yang jelas serta dapat menjalankan fungsi check and balances. Penguatan tersebut dinilai sangat penting demi tercapainya tujuan negara dalam lembaga-lembaga independen tersebut. Selain itu, pembubaran-pembubaran Lembaga lembaga negara yang keberadaannya sudah tidak relevan lagi juga sangat penting. Hal tersebut dikarenakan jika lembaga tersebut terlalu banyak hanya akan menambah panjang rantai birokrasi dan mengakibatkan tumpang tindih dalam kebijakan sehingga jauh dari kata efektif dan efisien.. Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh 5 (lima) hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut

- a. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang mengakar dan sulit diberantas
- b. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
- c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melakukan tugastugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun persoalan eksternal
- d. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk

lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut sebagai *state auxiliary institutions/organs/agencies* maupun *institutional watchdog* (lembaga pengawas), yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada merupakan bagian dari sistem yang harus diperbaiki

- e. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga lembaga negara tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi. Pembentukan lembaga-lembaga negara independen tersebut juga harus memiliki landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.
2. Dalam Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut :
 - a. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara independen ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga
 - b. Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu.

Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*

- c. Prinsip integrasi, maksudnya harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Selain itu pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan
- d. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat, maksudnya adalah bahwa pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan

masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara

3. Dalam proses transisi pemerintahan, di Indonesia telah lahir berbagai lembaga negara tambahan seperti telah diuraikan di atas. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan *state auxiliary institutions* di negara-negara lain, lembaga negara independen di Indonesia dibentuk dengan proses yang tak seragam. Beberapa didirikan dengan dasar hukum undang-undang (lembaga negara kelompok kedua), sementara sebagian lainnya dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden (lembaga negara kelompok ketiga). Bahkan, pada awal era reformasi, ada pula lembaga negara independen yang berdiri atas amanat Ketetapan MPR, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan. Gambaran di atas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI bukanlah desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum untuk mempertahankan eksistensinya melainkan isu-isu insidental yang diharapkan dapat menjawab persoalan yang dihadapi. Kenyataan ini setidaknya membawa dua akibat sebagai berikut:

1. Legitimasi yuridis bagi keberadaan lembaga-lembaga negara bantu itu sangat lemah sehingga senantiasa menghadapi kendala dalam menjalankan kewenangannya.
2. Lembaga-lembaga negara independen itu berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada sistematika kerja yang sinergis

dan dapat mendukung satu sama lain, sehingga hasil kerja suatu lembaga negara independen seringkali kurang dirasakan manfaatnya oleh lembaga negara independen lainnya.

B. SARAN

1. Sebaik dalam membentuk lembaga yang diperhatikan dengan benar karena banyaknya lembaga negara dibentuk berdampak pada keuangan negara dan cenderung menjadikan keuangan negara defisit, sehingga perlu memusatkan perbaikan keadaan ekonomi Negara dan pembangunan sarana dan prasarana.
2. Sebaiknya keberadaan lembaga Negara dan Independen melaksanakan sesuai dengan Tugas dan Wewenangnya masing masing dalam struktur ketatanegaraan sehingga tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga yang bersifat ekstra eksekutif, ekstra legislatif, dan ekstra yudikatif itu.

DAFTAR PUSTAKA

- John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), hal. 232
- A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Striktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006
- John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), hal. 233
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 21.
- Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945", (makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hal. 23
- Secara harfiah, Ombudsman dapat diartikan sebagai seseorang yang bertugas mengurus kepentingan orang lain Lihat misalnya Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, (Stokholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1999), hal. 3.
- Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, (Santa Barbara, California: American Bibliographical Center, 1973), hal. 158.
- Komisi Ombudsman Nasional, *Laporan Tahunan 2001*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2001), hal. 140.

- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 22-23
- John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), hal. 229
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 25-27.
- T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum", (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004), hal. 2
- Ramadani, R. (2020). Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(1), 169–192
- Wahyuningrum, K. S., Disemadi, H. S., & Jaya, N. S. P. (2020). Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada? Refleksi Hukum: *Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 239– 258
- UU Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

BAB 7

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Oleh Mohamad Hidayat Muhtar

7.1 Pendahuluan

Teori tentang pemerintahan, tata kelola, dan negara - dasar dari perangkat pemerintah harus kembali ke awal teori tentang aktivitas manusia secara umum. Berteori sistematis dapat ditelusuri ke filsuf Yunani, Plato dan Aristoteles. Teori seperti itu berlanjut hari ini dan kemungkinan besar akan bertahan (Jan-Erik Lane, 2018)

Suatu Sistem Pemerintahan mendistribusikan kekuasaan di antara berbagai bagian dan tingkat negara. Ilmuwan politik hukum mempelajari penggunaan kekuasaan, termasuk bagaimana kekuasaan didistribusikan dalam suatu negara. Besarnya kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah pusat menentukan sistem pemerintahan yang dimiliki suatu negara. Ada tiga sistem utama pemerintahan yang digunakan saat ini: sistem kesatuan, sistem federal, dan sistem konfederasi.

Konsep negara memiliki dua arti. Yang pertama adalah bahwa itu adalah bentuk organisasi sosial dengan karakteristik khusus tertentu yang membedakannya dari berbagai bentuk organisasi sosial lainnya baik dalam kategori kesukarelaan primer maupun sekunder. Contoh organisasi semacam itu adalah

keluarga, kelompok etnis, gereja, partai politik, serikat pekerja, organisasi profesional atau rekreasi, dll (Grote, R. 2016).

Ciri khas pertama negara adalah teritorialitas. Ini memiliki tiga dimensi. Dimensi pertama adalah bahwa batas-batas negara tidak dapat ditembus. Orang asing/orang luar yang ingin melintasi batas-batas ini ke wilayahnya harus mendapatkan izin tegas dari negara, biasanya dalam bentuk visa atau dokumen perjalanan lainnya (Costa Lobo, M., I. Lago and S. Lago-Peñas (2016). Ciri khas kedua dari negara adalah bahwa ia memiliki monopoli atas sarana fisik untuk memaksa kepatuhan. Meskipun organisasi sosial lain dapat menggunakan sarana fisik seperti hukuman cambuk di sekolah, atau di keluarga, negara memberlakukan pembatasan penggunaan tersebut untuk semua organisasi sosial di dalamnya (Cheibub, J., Z. Elkins and T. Ginsburg (2013). Ciri khas ketiga dari negara adalah populasi permanen. Tidak ada minimum hukum yang ditentukan, atau dalam hal ini, maksimum, untuk ini. Pedoman akal sehat yang tidak jelas adalah bahwa jumlahnya cukup untuk memenuhi kebutuhan negara; jumlah yang sangat kecil memaksakan masalah yang jelas (Claassen, C., & Magalhães, P. C. (2022).

Ciri khas keempat adalah bahwa cara yang digunakan oleh negara untuk menegakkan hukum, aturan atau peraturannya biasanya didukung oleh kekuatan yang dilambangkan oleh aparat penegak hukum. Ciri pembeda yang kelima adalah bahwa kekuasaan negara biasanya berlaku bagi semua individu, kelompok, dan organisasi yang berada di dalam wilayahnya (Mungiu-Pippidi, A. 2015). Berangkat dari itu dalam suatu pemerintahan berdaulat secara umum, meskipun tidak ada konsensus tentang definisi setiap sistem, tiga pola atau jenis

pemerintahan secara historis telah muncul: parlementer, presidensial, dan semi-presidensial. Pola interaksi antara legislatif dan eksekutif di negara mana pun dihasilkan dari konteks sejarah, geografis, dan budaya nasional tertentu (Constitutions in OECD Countries, 2022)

Memilih satu jenis pemerintahan di atas yang lain dalam pembuatan konstitusi demokratis berarti memutuskan pola pengambilan keputusan politik mana yang lebih baik melayani harapan jumlah warga negara yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pendekatan berorientasi hasil kebijakan dapat membantu dalam membuat pilihan. Berkaitan dengan itu Indonesia sebagai negara berdaulat sudah tentu memiliki karakteristik dan ciri khas mengenai sistem pemerintahan.

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (founding father) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 29 Mei- 1 Juni dan 10-17 Juli 1945.¹⁶ Sistem pemerintahan presidensial itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat menyatakan *it is based upon the separation of power principle*. Yang kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden. Yang ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan yang keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilihan (Ahmad Yani, 2018).

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensial, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya.

Sejalan dengan itulah, Ismail Suny mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu Negara (Ismail Sunny, 1987). Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan antara lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada Legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri tersebut dapat diberhentikan oleh presiden tanpa persetujuan badan legislatif.

Pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudikatif biasa kita sebut sebagai trias politica. Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dikatakan bahwa dalam tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing- masing kekuasaan itu terpisah (Lane, J. 2017).

7.2 Konsep dan Perkembangan Sistem Pemerintahan Indonesia

"Sistem pemerintahan" adalah penggabungan dari kata "sistem" dan "pemerintah. Sebuah sistem, sebagaimana didefinisikan oleh Carl J. Friedrich, adalah "keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsional yang baik antara bagian-bagian dan hubungan fungsional dengan keseluruhan, sehingga hubungan tersebut menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian," yang berarti bahwa jika satu bagian tidak bekerja dengan baik, itu akan mempengaruhi keseluruhan (Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, 1983).

Dalam arti luas, "pemerintah" tidak hanya mencakup fungsi eksekutif, tetapi juga fungsi legislatif dan yudikatif, karena semuanya dilakukan oleh negara untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara. Oleh karena itu, sistem pemerintahan pada dasarnya adalah pembagian wewenang dan interaksi antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara, untuk mengatur kepentingan rakyat, untuk mencapai tujuan pemerintah yang dinyatakan.

Pandangan Sri Soemantri tentang pemerintahan adalah bahwa itu adalah sistem hubungan antara cabang eksekutif dan legislatif. (organ kekuasaan legislatif) (Sri Soemantri, 1976). Sri Soemantri mengulangi gagasan ini, pertama kali dibuat 28 tahun sebelumnya, bahwa pemerintah itu sendiri merupakan struktur hubungan kekuasaan di antara entitas negara. Dalam arti tersempit, sistem pemerintahan adalah pengaturan hubungan antara eksekutif (pemerintah) dan Legislatif. Sementara itu, konstitusi 1945 mengkodifikasi Kerangka Umum Pemerintah sebagai seperangkat hubungan yang saling terkait antara berbagai entitas pemerintah. Secara umum, istilah "sistem ketatanegaraan"

mengacu pada struktur pemerintahan Indonesia (Sri Soemantri M, 2004).

Kemudian Rukmana Amanwinata (2001) menyatakan bahwa bagaimana cabang eksekutif berinteraksi dengan Kongres adalah komponen kunci dari sistem pemerintah mana pun. Ketika digunakan di sini," eksekutif " mengacu pada pemimpin tertinggi dari departemen eksekutif atau kepala cabang eksekutif pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa "Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Konstitusi," dengan demikian mendefinisikan presiden sebagai kepala cabang kekuasaan eksekutif dalam konteks undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Singkatnya, ini berarti bahwa sistem pemerintahan menjamin kelangsungan pemerintahan dan demokrasi dengan memastikan stabilitas masyarakat yang berkelanjutan, perilaku mayoritas dan minoritas, fondasi pemerintahan, kekuatan politik, pertahanan, Ekonomi, dan keamanan, dan memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengembangan sistem pemerintahan. Sayangnya, hanya beberapa negara terpilih yang memiliki infrastruktur untuk sepenuhnya menerapkan pemerintahan semacam ini. Demi menjaga negara stabil dalam jangka panjang dan menangkal perilaku reaksioner dan radikal di pihak rakyat sendiri, sistem pemerintahan ada secara sempit sebagai cara organisasi untuk menjalankan roda pemerintahan.

7.2.1 Sistem Pemerintahan Parleментар dan Sistem Pemerintahan Presidensiil

Cabang eksekutif dan badan legislatif dalam sistem parlementer memiliki hubungan kerja yang erat. Hal ini karena menteri diminta untuk menjawab Parlemen. Mosi percaya dari

Parlemen diperlukan sebelum kabinet baru dapat menjabat. Oleh karena itu, pemerintah atau kabinet tidak boleh bertentangan dengan keinginan legislatif (Titik Triwulan Tutik, 2006).

Ketika Kepala Negara (Orang yang memiliki kekuasaan eksekutif) bertanggung jawab kepada Badan Legislatif (badan yang membuat undang-undang), bentuk pemerintahan disebut parlementer (pemegang kekuasaan legislatif). Jika cabang eksekutif membutuhkan persetujuan mayoritas sederhana dari anggota parlemen untuk tetap berkuasa, maka "segera bertanggung jawab kepada parlemen," untuk menggunakan terminologi Strong. Dalam hal eksekutif kehilangan kepercayaan dari mayoritas legislator (melalui mosi tidak percaya, misalnya), mandat akan kembali ke kepala negara, dan eksekutif akan mengundurkan diri. (Raja/Ratu/Kaisar atau Presiden).

Secara sederhana, sistem pemerintahan parlementer murni dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Bagan 7.1 Sistem Pemerintahan Parlementer Murni

Dari perspektif perkembangan negara, sistem parlementer ini merupakan kelanjutan dari bentuk negara monarki kontitusional, di mana kekuasaan raja dibatasi oleh Konstitusi. Rezim presidensial, monarki, dan Ratu semuanya memiliki raja atau raja dan ratu sebagai kepala negara mereka. Eksekutif sistem

parlementer adalah kabinet, yang mencakup Perdana Menteri dan menteri yang bertanggung jawab secara individu atau kolektif kepada Parlemen. Oleh karena itu," Raja tidak bisa berbuat salah, " seperti kata pepatah di Inggris. Ketika Parlemen kehilangan kepercayaan pada kabinet karena akuntabilitas Menteri terhadapnya, kabinet dapat berhenti dan mandat akan kembali ke kepala negara.

Tabel 7.1. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Parlementer

Kelebihan	Kekurangan
a. Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai. b. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan public jelas. c. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.	a. Kedudukan badan eksekutif/ kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen. b. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar. c. Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen. d. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Sedangkan, dalam sistem presidensial, cabang eksekutif tidak menjawab Perwakilan Rakyat yang terpilih. Cabang Eksekutif beroperasi secara independen dari Parlemen dan tidak tunduk pada pengawasan (langsung). Dalam sistem pemerintahan presidensial, cabang eksekutif tidak menjawab legislatif. Bahkan jika orang dalam posisi legislatif tidak setuju dengan penggunaan kebijaksanaan eksekutif, mereka tidak memiliki wewenang untuk memaksakan kehendak mereka pada eksekutif. Presiden dan legislatif sama-sama memegang otoritas mereka sendiri dalam sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem parlementer, tidak ada hubungan erat antara kedua cabang tersebut. Mereka melayani istilah yang berbeda dan dipilih secara independen oleh masyarakat umum.

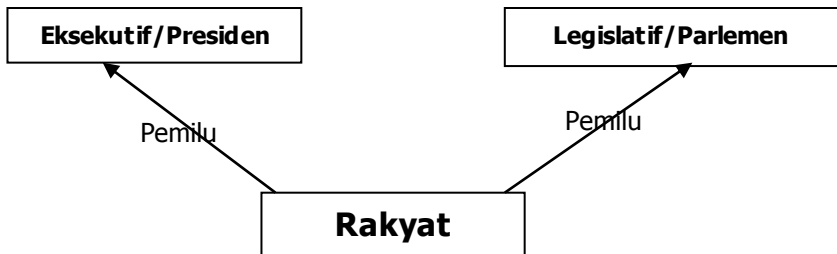
Cabang eksekutif dan legislatif dari Pemerintah Republik dipilih dalam sistem presidensial, juga dikenal sebagai sistem Kongres. Rod Hague mengidentifikasi tiga komponen yang membentuk kepresidenan:

- a. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- b. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Presiden suatu negara dalam sistem presidensial menikmati kekuasaan yang cukup besar dan jarang dicopot dari jabatannya karena faktor-faktor yang murni sewenang-wenang seperti berkurangnya popularitas. Meskipun, masih ada cara untuk mengendalikan Presiden. Dimungkinkan untuk mencopot seorang presiden dari jabatannya karena pelanggaran Konstitusi,

pengkhianatan terhadap negara, atau keterlibatan dalam urusan kriminal. Ketika seorang presiden dicopot dari jabatannya karena alasan, wakil presiden bertanggungjawab untuk mengambil alih.

Sistem pemerintahan presidensial murni dapat diringkas dalam satu bagan, seperti yang terlihat di bawah ini.:



Bagan 7.2. Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni

Kedudukan pemilih yang meminta pertanggungjawaban Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial (*kies college*). Agar Dewan Perwakilan Rakyat membatalkan keputusan Senat dan mencopot seorang presiden dari jabatannya

Tabel 7.2. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensiil

Kelebihan	Kekurangan
a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen. b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun. c. Penyusun program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya. d. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.	a. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak. b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas. c. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

Sumber: Uzey

Hampir setiap negara di bumi menggunakan salah satu bentuk dasar pemerintahan ini. Ketika ada lebih dari satu jenis pemerintahan di tempat, kita menganggap mereka sebagai

hibrida. Negara Inggris sering dianggap sebagai model untuk bagaimana demokrasi parlementer harus berfungsi. Britania Raya memiliki sistem pemerintahan parlementer dan dikenal sebagai "ibu dari Parlemen," sedangkan Amerika Serikat adalah model Republik presidensial. Membandingkan keseimbangan otoritas eksekutif dan legislatif memungkinkan kita untuk mengkategorikan sistem pemerintahan sebagai presidensial atau parlementer. Ketika cabang legislatif secara langsung mengawasi cabang eksekutif sebagai sumber kekuasaan eksekutif, kami menyebut pengaturan seperti itu sebagai sistem pemerintahan parlementer. Ketika cabang eksekutif berfungsi secara independen dari cabang legislatif, kita berbicara tentang Sistem Pemerintahan Presidensial.

Tabel 7.3. Perbandingan Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensiil

Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer	Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensiil
1. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan dan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen 2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau para anggota kabinet mungkin seluruh anggota	1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara dengan masa jabatan yang telah ditentukan oleh UUD 2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih

parlemen, atau tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen 3. Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa anggotanya mendapatkan mosi tidak percaya kepada parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan diri. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka Kepala Negara (Presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen	oleh rakyat langsung. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer 3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.
--	---

Sumber: Titik Triwulan titik

Dalam pemerintahan presidensial, tidak ada otoritas tertinggi yang harus diakui. "*Trias Politica*" Montesquieu mengidealkan pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam suatu negara. Pemilih memilih presiden dan wakil presiden untuk melayani selama beberapa tahun (ditetapkan oleh Konstitusi) selama bertahun-tahun menjabat.

7.2.2 Sistem Pemerintahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Mengenai sistem pemerintahan di indonesia, bisa lihat dalam UUD NRI 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen.

a. *Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Diamandemen.*

UUD NRI 1945, sebelum Amandemen, menguraikan tujuh pilar pemerintah Indonesia sebagai berikut:

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).
2. Sistem Konstitusional.
3. Kekuasaan negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah Republik presidensial berdasarkan Tujuh Pilar pemerintahan yang demokratis. Selama pemerintahan Orde Baru Presiden Soeharto, sistem ini diberlakukan. Lembaga presidensial sistem ini memegang banyak otoritas, yang merupakan aspek penting dari sistem. UUD 1945 memberi Presiden kekuasaan yang luas, hampir semuanya dilaksanakan tanpa berkonsultasi atau menerima persetujuan dari DPR. Tanpa checks and balances dan restu dari DPR, Presiden telah dicentang kekuasaan yang sering disalahgunakan. Terlepas dari kekurangannya, kekuatan presiden yang luar biasa juga memiliki efek positif, seperti memungkinkan dia untuk memiliki kendali penuh atas aparat administrasi pemerintah. Pemerintah lebih aman, kurang rentan terhadap revolusi. Dimungkinkan bagi otoritas negara untuk bekerja sama tanpa pertempuran. Ternyata dalam sistem pemerintahan Indonesia, memiliki presiden yang kuat lebih buruk bagi negara dan negara daripada baik bagi mereka.

Ketika negara memasuki fase transformasi, rakyat Indonesia lebih berkomitmen dari sebelumnya untuk membangun bentuk pemerintahan yang benar-benar demokratis. Inilah sebabnya mengapa penting untuk membentuk pemerintahan konstitusional atau yang didasarkan pada Konstitusi. Ketika suatu negara memiliki pemerintahan konstitusional, Konstitusi itu sendiri mendefinisikan aturan tentang bagaimana pemerintah harus beroperasi, yakni:

1. Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif,

2. Jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Dalam hal ini, jelas bahwa konstitusi 1945 perlu diubah untuk efek transformasi yang diperlukan. Ada optimisme bahwa bentuk pemerintahan yang lebih efektif dapat dibentuk dengan mengubah konstitusi 1945 menjadi Konstitusi berciri presidensial dengan pembatasan kekuasaan. MPR telah mengamandemen UUD 1945 sebanyak empat kali: tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Struktur pemerintahan Indonesia saat ini didasarkan pada konstitusi 1945, sebagaimana telah diubah.

b. *Sistem pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Setelah Amandemen*

UUD NRI 1945 pasca amandemen mempertegas deklarasi negara hukum, dari yang semula hanya ada di dalam penjelasan menjadi bagian dari batang tubuh UUD NRI 1945. Pemilihan langsung oleh rakyat memastikan bahwa mereka bebas untuk membentuk pendapat mereka sendiri dan penting bagi konsep supremasi hukum Indonesia.

Ketika datang ke struktur pemerintahan, konstitusi NRI 1945, sebagaimana telah diubah, membuat sistem presidensial sangat jelas. Adalah pendapat Sri Soemantri bahwa sistem pemerintahan presidensial yang ditetapkan oleh UUD 1945 dibedakan oleh fitur-fitur berikut: (1) Presiden dan wakil presiden dipilih bersama oleh rakyat; (2) presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena badan itu tidak lagi menjadi pelaksana kedaulatan rakyat (Titik Triwulan Tutik, 2006).

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 Pasca-amandemen adalah sebagai berikut:

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensiil.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Presiden dan wakil presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga supremasi konstitusi dan Komisi Yudisial.

Bentuk pemerintahan baru ini meminjam beberapa fitur dari sistem parlementer sementara juga melembagakan perubahan pada sistem presidensial yang memperkuat aspek-aspeknya yang lebih lemah. Sistem presidensial Indonesia memiliki beberapa rasa yang berbeda, beberapa di antaranya dijelaskan di bawah ini:

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Mengingat hal tersebut di atas, menjadi jelas bahwa struktur pemerintah Indonesia telah mengalami beberapa modifikasi baru-baru ini. Ini dikembangkan sebagai perbaikan untuk kekurangan sistem presidensial sebelumnya. Reformasi baru termasuk peralihan ke suara populer, penerapan legislatif bikameral, sistem checks and balances, dan perluasan otoritas parlementer atas masalah keuangan dan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amanwinata, Rukmana. 2001. Sistem Pemerintahan Indonesia. Jurnal Sosial Politik "Dialektika 2.2,
- Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg. 2014. Beyond presidentialism and parliamentarism. British Journal of Political Science 44.3,
- Claassen, Christopher, and Pedro C. Magalhães. 2022. Effective government and evaluations of democracy. Comparative Political Studies 55.5,
- Constitutions in OECD Countries. 2022: A Comparative Study : Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process. System of government.
- Grote, Rainer. 2016. Parliamentary Systems. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press.
- Kusnardi, Moh, and Harmaily Ibrahim. 1998. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.
- Lago, Ignacio, Marina Costa Lobo, and Santiago Lago-Peñas. 2013. Coattail Effects and the Political Consequences of Electoral Systems.
- Lane, Jan-Erik. 2018. A Theory Of Good Governance Or Good Government. Advances in Social Sciences Research Journal 5.8.
- Lane, Jan-Erik. 2017. Law and Politics: Montesquieu and the 4 Schools of Legal Theory. Open Access Library Journal 4.11
- Mulyosudarmo, Suwoto. 2004. Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi. Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. The evolution of political order." Journal of Democracy 26.4.

- Saragih, Bintang Regen. 1992. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): suatu pemikiran tentang peran MPR di masa mendatang. Gaya Media Pratama.
- Soemantri, Sri. 1976. Sistem-sistem pemerintahan negara-negara Asean. Tarsito.
- Tutik, Titik Triwulan. 2006. Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia. Prestasi Pustaka.
- Yani, Ahmad. 2018. Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 12.2.

BAB 8

SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh Roida Hutabalian

8.1 Pendahuluan

Untuk memahami pengertian sistem pemerintahan daerah, maka kita harus memahami setiap kata yang membentuk kalimat “Sistem Pemerintahan Daerah”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem adalah :

- a. Sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja sama untuk melakukan sesuatu maksud. Misalnya: urat syaraf dalam tubuh pemerintahan.
- b. Sekelompok dari pendapat, peristiwa, kepercayaan dan sebagainya yang disusun dan diatur baik-baik. Misalnya filsafat.
- c. Cara (metode) yang teratur untuk melakukan sesuatu. Misalnya pengajaran bahasa (W.J.S. Poerwadarminto, 1976:955).

Moh. Kusnadri dan Harmaily Ibrahim (1983:171), mengatakan bahwa sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang menimbulkan yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.

Sementara menurut Lintje Anna Marpaung (2018:57) berpendapat, sistem adalah kesatuan hubungan fungsional yang terdiri dari komponen-komponen yang saling tergantung dan saling mempengaruhi satu terhadap lainnya. Karena merupakan kesatuan hubungan yang fungsional, maka apabila salah satu komponennya tidak berfungsi, keseluruhannya akan terganggu.

Pengertian pemerintahan secara etimologi berasal dari kata pemerintah sedangkan kata pemerintah berasal dari kata perintah. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (1996:741), kata perintah berarti: a. perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu; b. aba-aba, komando; c. aturan dari pihak atas yang harus dilakukan. Sedangkan kata pemerintah berarti: a. kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara), daerah, pusat; b. pusat yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara; c. negara atau negeri; d. pengurus, pengelola. Kata pemerintahan diartikan perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah, misalnya yang berdasarkan demokrasi atau memegang tampuk.

Pengertian pemerintah adalah jawatan atau aparatur dalam susunan politik pemerintahan, ialah tugas kewajiban alat negara (Aries Djaenuri, 2012:8). Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1983:171), mengatakan, pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu, menurut mereka bahwa membicarakan sistem pemerintahan berarti membicarakan pembagian kekuasaan serta hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan

kekuasaan negara tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan rakyat.

Pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif (pengertian ini dikaitkan dengan ajaran trias politika dari Montesquieu) sedangkan pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja.

Dalam peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah dibedakan menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Setelah memahami pengertian sistem dan pemerintahan, maka kita dapat mengetahui lebih lanjut pengertian sistem pemerintahan yaitu kebulatan atau keseluruhan yang utuh dari pemerintah (legislatif, eksekutif dan yudikatif) yang melaksanakan fungsi-fungsi masing-masing yang saling berkaitan dalam rangka mencapai tujuan negara (Djaenuri, 2012:9).

Selanjutnya pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka yang dimaksud dengan sistem pemerintahan daerah adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh didalamnya ada komponen-komponen, yaitu kepala daerah, dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, serta perangkat daerah otonom lain yang masing-masing memiliki fungsi tertentu yang saling terkait dan saling bergantung baik berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

8.2 Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara yang besar dan luas yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil dimana pulau yang satu dengan pulau yang lainnya dibatasi oleh laut. Dari sisi letak geografis yang sangat luas, maka sangatlah tidak mungkin pemerintah pusat melaksanakan sendiri penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) pada amandemen yang kedua mengatur tentang pemerintahan daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B.

Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, maka negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi, daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Daerah provinsi, kabupaten dan kota masing-masing mempunyai kepala pemerintahan daerah.

Dalam Pasal 18A juga dinyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang. Juga mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum maupun pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dilihat dari sejarah pembentukan UUD 1945 (sebelum amandemen), yang pertama sekali membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 adalah Muh. Yamin, yang antara lain mengatakan : “bahwa Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme sesuai dengan pembaharuan zaman, dijadikan sebagai susunan pemerintahan bagian paling bawah. Dalam menjalankan pemerintahan urusan dalam dibentuk pemerintahan antara bagian atas dan bagian bawah yaitu pemerintahan daerah, Pangreh Praja (Muh. Yamin, 1971 :100).

Menurut Ni'matul Huda (2006: 280), menjelaskan, Pendapat Muh. Yamin mengenai pemerintahan daerah dapat dilihat dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 dihadapan BPUPKI, antara lain mengatakan bahwa : “Pemerintahan dalam negara Republik Indonesia yang merdeka akan disusun dari badan atau lembaga masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, yang disebut dengan pemerintahan bawahan. Di antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah ada pemerintahan yang disebut dengan pemerintahan tengahan. Perkara desa barngkali tidak perlu saya bicarakan di sini, yang penting sifatnya disesuaikan dengan kondisi baru, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetap menjadi

pemerintahan yang paling bawah Republik Indonesia. Dan di antara pemerintahan atasan dan bawahan dipusatkan pada pemerintahan daerah.

Selanjutnya Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang UUD dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 sebagaimana dikutip Ni'matul Huda (2006 : 281), juga menjelaskan antara lain bahwa : “mengenai daerah, kita sepakat dalam bentuk persatuan, unie, karena itu di bawah pemerintahan pusat, jadi di bawah negara tidak akan ada lagi negara. Tidak ada *onderstaat*, melainkan yang ada hanya daerah. Bagaimana bentuk pemerintahan daerah itu akan ditetapkan dengan undang-undang.

Selanjutnya tanggal 18 Agustus 1945, dalam Sidang PPKI atas permintaan Soekarno selaku Ketua PPKI, Soepomo menjelaskan tentang Rancangan UUD yang akan disahkan sebagai UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dihadapan sidang PPKI, Soepomo menjelaskan tentang pemerintahan daerah, yakni: “di bawah pemerintahan pusat ada pemerintahan di daerah: mengenai pemerintahan daerah disini diatur dalam satu pasal, yang berbunyi: pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang dan dasar-dasar yang dipakai untuk negara juga dipakai untuk pemerintahan daerah, dalam arti bahwa pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan perkataan lain harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya daerah istimewa harus diakui dan dihormati, kooti-kooti, kesultanan tetap ada dan dihormati sesuai dengan susunannya yang asli, dan keberadaannya sama dengan daerah dan bukan negara, jadi jangan sampai ada kesalahpahaman dalam menghormati adanya daerah...” (Ni'matul Huda, 2006:282).

Makna yang terkandung di dalam peraturan Pasal 18 UUD 1945, yakni : *Pertama* adanya daerah otonom yang dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, dalam menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”. *Ketiga*, dalam menyusun dan menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah harus “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa’ (Ni’matul Huda, 2006:282).

Menurut Hatta “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemeritahan negara, serta hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, menyatakan bahwa : “pada kalimat bagian akhir, dalam undang-undang dasar, dinyatakan bahwa hak untuk melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bangsa Indonesia menjadi sendi dasar kerakyatan Indonesia. Setiap bagian rakyat diakui hak-haknya untuk menentukan dirinya sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya jiwa seluruh rakyat tersusun sebagai tenaga pembangunan masyarakat dalam semua golongan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakat Republik Indonesia” (Ni’matul Huda, 2006:284).

Dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidstaat*) diberikan hak untuk melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan yang disebut dengan otonomi. Kebebasan dan kemandirian dalam mengatur urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga sendiri dalam satuan pemerintahan daerah adalah hakekat daripada otonomi daerah.

Pemberian kebebasan dan kemandirian kepada daerah otonom bukan berarti kemerdekaan, melainkan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

8.3 Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Daerah

Keberadaan pemerintahan di daerah didasarkan pada undang-undang yang mengatur tentang kewenangan pemerintahan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang didasarkan pada kreativitasnya sendiri. Penyelenggara pemerintahan di daerah adalah kepala daerah dan DPRD yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu, Kepala Daerah dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Kepala daerah berfungsi untuk melaksanakan peraturan daerah dan kebijakan daerah sementara DPRD memiliki fungsi untuk membentuk peraturan daerah, *budgeting* dan *controlling*.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah, dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*).

8.3.1 Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi oleh Koesoemahatmadja berasal dari bahasa Latin *de* = *lepas*, dan *centrum* = *pusat*; desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Menurut *encyclopedia of the social sciences* disebutkan bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from high level government to alower* (desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya kepada pemerintahan yang lebih rendah , baik yang

menyangkut bidang legislative, yudikative atau administrasi). (Andress D Bakarbesy, 2011:58).

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Azas desentralisasi adalah merupakan asas yang menyerahkan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada daerah dan menjadi urusan dan tanggung jawab daerah. Urusan pemerintah pusat tidak semua dapat diserahkan kepada daerah. Ada urusan pemerintahan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pertahanan, keamanan dan moneter misalnya masih menjadi urusan pemerintah pusat. Apabila urusan pertahanan dan keamanan diserahkan kepada daerah maka pemerintah daerah bisa saja memiliki keberanian untuk melawan pemerintah pusat, demikian juga misalnya urusan moneter bilamana diserahkan kepada daerah maka dikhawatirkan akan terjadi kesenjangan dan perbedaan mata uang. Demikian halnya dengan urusan peradilan tatap menjadi urusan pemerintah pusat, karena bilamana diserahkan kepada daerah maka daerah bisa jadi menganggap gerakan separatis yang dijatuhi hukuman karena melakukan pemberontakan kepada pemerintah pusat sebagai pahlawan bagi daerahnya (Kirmadi 2021).

Asas desentralisasi oleh Siswanto Sunarno (2009:7) menanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yaitu penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak dengan obyek hak tertentu. Yang memiliki hak pemerintahan adalah pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan obyek hak

berupa kewenangan pemerintah untuk mengatur urusan pemerintahan, dalam bingkai NKRI. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan oleh si penerima hak kepada si pemilik hak dalam hal ini Presiden dan DPRD sebagai representasi rakyat di daerah.

Asas desentralisasi pada garis besarnya, adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat (Jazim H., 2011:17).

Urusan pemerintahan yang diserahkan pusat kepada daerah sebagai wujud desentralisasi, dalam Undang-Undang pemerintahan daerah disebut Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib terdiri dari urusan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan pilihan, meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi. Desentralisasi memiliki karakteristik bahwa sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat dilimpahkan kepada daerah dan menjadi urusan daerah.

Tujuan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah dan hal ini sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan. Dengan adanya sistem desentralisasi diharapkan akan membuka peluang yang luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pengawasan dan pelaksanaan pembangunan di daerah.

8.3.2 Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap ada di tangan pemerintah pusat (Siswanto Sunarno, 2009:8).

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Dekonsentrasi kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2022).

Menurut Kirmadi (2021), Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau pejabat di atasnya (wilayah propinsi) melimpahkan kewenangannya kepada kepala kantor departemen di Kabupaten. Keuntungan yang diperoleh pemerintah daerah dengan asas dekonsentrasi yaitu :

1. Dapat mengatasi keluhan terhadap peraturan perundang-undangannya yang diterbitkan oleh pemerintah.
2. Dapat membantu aparatur pemerintah yang sedang melaksanakan tugas atau memegang perintah dari pemerintah

daerah, selanjutnya meneruskan amanat tersebut kepada pemerintah pusat.

3. Mempermudah rakyat untuk berkomunikasi langsung kepada pemerintah daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diserahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi juga berfungsi sebagai wakil pemerintah di daerah, dalam menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Berdasarkan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008, tujuan dan dasar pertimbangan diselenggarakannya asas dekonsentrasi adalah :

1. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
3. Adanya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah;
4. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
5. Tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
6. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi, adalah berupa pembinaan, pengawasan dan teknis dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota, pembinaan dan pengawasan umum serta teknis tentang tugas pembantuan yang diselenggarakan oleh daerah kabupaten dan kota dan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

8.3.3 Asas Tugas Pembantuan (medebewind)

Tugas pembantuan merupakan upaya pemerintah pusat dalam meningkatkan efektivitas pelayanan umum secara merata (Kirmadi 2021). Tugas pembantuan merupakan penugasan dari pusat kepada daerah dan desa, dan dari provinsi dan kabupaten/kota ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan mewajibkan untuk melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawabannya kepada yang memberi tugas. Urusan yang ditugaskan dimaksud tetap menjadi wewenang pemerintah atau pemerintah daerah provinsi yang menugaskannya.

Urusan yang dilaksanakan berdasarkan asas tugas pembantuan, antara lain sebagian urusan haji, urusan bencana alam, lingkungan hidup, olahraga dan kepemudaan, dan lain-lain (Aries Djaenuri, 2012:7). Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi (Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2022).

Maksud dari adanya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum. Pemberian tugas pembantuan bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu menyelenggarakan pemerintahan, dan peningkatan pembangunan di daerah. Adanya pelaksanaan tugas pembantuan ini agar daerah dapat ikut serta membantu pemerintah pusat dalam melaksanakan kewenangannya di daerah. Tugas pembantuan dilakukan karena kementerian/lembaga nonkementerian memandang tidak efisien jika dibentuk instansi vertikal untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang berada di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Andress, D. Bakarbesy. 2011. Realitas Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.
https://www.google.com/search?client=firefox-b-ab&sxsrf=AJOqlzUtgBDqsPBsLW_VLgX_SN_G6yQyIw%3A1673380273185&q=istilah+desentr+alisasi+berasal+dari+bahasa&oq=istilah+desentralisasi&aqs=heirloom-srp.1.0l5)
- Anna, Lintje Marpaung. 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: ANDI.
- Aries, H.M. Djaenuri. 2012. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Jazim Hamidi. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka.
- Kusnardi Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV “Sinar Bakti”.
- Kirmadi. 2021. *Azas Pemerintahan Daerah*, (<https://nanggulan.kulonprogokab.go.id/detil/842/azas-pemerintahan-daerah-sebuah-artikel-yang-di-tulis-jawatan-praja-kapanewon-nanggulan> , diakses desember 2022).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2013. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta*, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- _____. 2018. *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakatra: Badan Pengkajian MPR-RI.
- Muh. Yamin. 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Jilid I Penerbit Siguntang.
- Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Philipus M. Hadjon, dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Siswanto Sunarno. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- W.J.S. Poerwadarminto. 1976. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1996. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Edisi ke II Balai Pustaka.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2022 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

BAB 9

KONSEP PEMERINTAHAN DESA

Oleh Rani Pajrin

9.1 Pendahuluan

Kata Desa berasal dari bahasa sansekerta ialah *dhesi*. *Dhesi* memiliki makna tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah (Rudy, 2019). Kata Desa pada KBBI memiliki makna kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri; kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; udik atau dusun (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2022). Kata desa memiliki berbagai makna yang pada intinya menunjukkan kewilayahan atau kedaerahan.

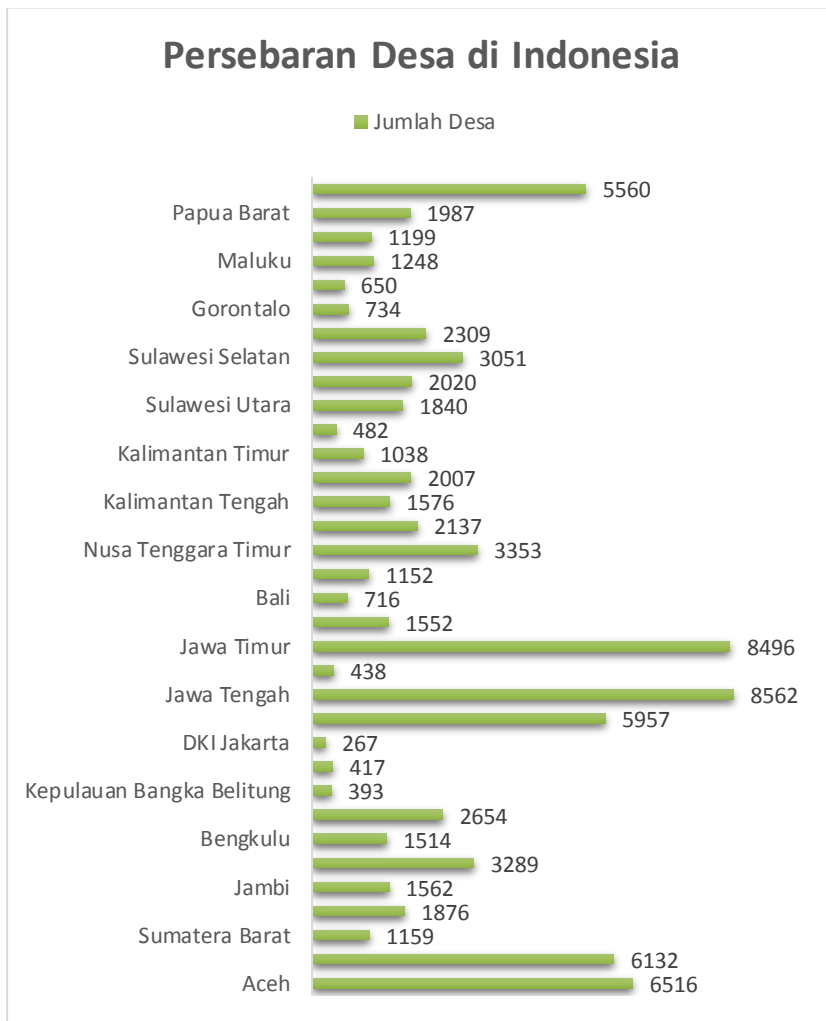
Badan Pusat Statistik/BPS mencatat Indonesia memiliki 83.843 desa dari 34 Provinsi (*Badan Pusat Statistik Republik Indonesia*, 2022). Pembangunan desa seyogianya memiliki tujuan dalam meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat desa melalui ketercukupan kebutuhan dasar, pembangunan sarpras, pengembangan potensi kearifan lokal dan penggunaan sumber daya alam. Tujuan ini tentu perlu diwujudkan dalam berbagai regulasi, kebijakan maupun program-program dalam pengembangan dan pemberdayaan pada masyarakat desa. Dalam mewujudkan kesejahteraan pada masyarakat desa maka peran pemerintah harus mampu mewujudkan aparatur yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa dengan dilandasi dengan sikap pengabdian terhadap masyarakat, bangsa serta negara (Mondong, 2013).

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Desa) memberikan definisi secara komprehensif mengenai desa yaitu desa dan desa adat atau disebut dengan nama yang lain ialah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, maka desa memiliki tugas dalam penyelenggara pemerintah, pelaksana pembangunan, pembinaan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat berdasarkan pada Pancasila dan UUD NRI 1945.

Kajian mengenai desa menjadi penting karena jumlah desa diseluruh Indonesia lebih dari 80.000 desa, yang tentunya penyebutan mengenai desa akan disesuaikan dengan kearifan lokal masing-masing. Keberadaan akan desa seyogianya mendorong proses peningkatan kesejahteraan sosial secara masif dan terencana. Menurut Suharto masih terdapat problematika aksistensi dari desa: Pertama, adanya desa belum mampu mewujudkan kemakmuran/kesejahteraan. Kedua, fungsi dan struktur dari organisasi kelembagaan desa belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ketiga, Desain kebijakan akan pembangunan desa belum sesuai dengan kemandirian desa (Suharto, 2012). Kondisi ini tentu perlu menjadi catatan dalam pembangunan desa secara berkesinambungan dan berkelanjutan sesuai dengan kearifan lokal dari masing-masing pemerintahan desa.

Berdasarkan pada data BPS bahwa jumlah desa di masing-masing provinsi cukup bervariasi. Adapun rincian datanya dapat dilihat dibawah ini :

Grafik 9.1 Persebaran Desa di Seluruh Indonesia



Sumber: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia

9.2 Pengertian Desa dari Perspektif Multidimensi

Di berbagai wilayah penyebutan desa sangat beragam, misalnya di Aceh desa dinamakan gampong, di Sumatera Barat dinamakan nagari, di Sunda sering disebut dengan kampung serta di Madura kerap disebut dengan istilah kanpong. Secara Etimologi desa memiliki berbagai pengertian. Masing-masing pengertian dari desa memiliki makna yang saling melengkapi antara pengertian satu dengan pengertian lainnya. Adapun pengertian desa dijelaskan sebagai berikut: definisi desa menurut hukum; UU Desa menjelaskan kesatuan masyarakat hukum terdiri atas batas wilayah dan kekuasaan untuk mengurus, mengatur, dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat yang diprakarsai oleh masyarakat, hak-hak masyarakat adat, dan/atau hak tradisional yang diakui serta dihormati sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian lain dari desa ialah adanya satu tempat maupun daerah yang penduduknya hidup berkmpul dan bersama dalam menggunakan lingkungan untuk melangsungkan, mempertahankan maupun mengembangkan kehidupan (Mondong, 2013). Sutardjo Kartohadikusumo menerangkan bahwa, desa merupakan kesatuan hukum sekelompok masyarakat bermukim maupun bertempat tinggal serta melakukan pemerintahannya sendiri. Bintarto mendefinisikan desa dengan pendekatan geografis. Pengertian desa dimaknai dengan sebuah perwujudan wilayah atau geografis ditimbulkan dari berbagai unsur secara fisiografis sosial, politik, kultur maupun ekonomi yang saling berkaitan dan berdampak terhadap hubungan timbal balik antar daerah lainnya.

9.3 Kedudukan Desa dalam Pemerintahan

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Pasal 5 UU Desa, desa berkedudukan di wilayah kabupaten atau kota. Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan NKRI. Pada aspek yang lain pemerintah desa merupakan pengelola kewilayahan di tingkat desa. Jadi pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintahan NKRI.

Kedudukan dan peranan memiliki timbal balik dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajibanya. Hubungan antara kedudukan dan peranan saling berkaitan yaitu terdapat peranan dengan kedudukan atau sebaliknya. Kedudukan dan peranan dalam konteks pemerintah desa maka akan berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab pemerintahan desa. Menurut Widjaja dalam bukunya tentang Otonomi Desa menjelaskan pemerintah desa ialah sub sistem dari penyelenggaraan pemerintah maka desa mempunyai kewenangan mengatur serta mengelola berbagai kepentingan masyarakat (Mondong, 2013).

Dalam Pemerintahan Indonesia, kedudukan desa terbagi dua ialah desa serta desa adat. Desa adat memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi. Pada Pasal 97 UU Desa dijelaskan bahwa penetapan desa adat terdiri dari tiga hal: Pertama, kesatuan masyarakat adat serta hak-hak tradisionalnya. Adapun secara teritorial, genealogis serta fungsional tetap ada; Kedua, kesatuan masyarakat adat dan hak tradisionalnya dipandang sejalan pertumbuhan masyarakat. Ketiga, kesatuan-kesatuan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya di bawah NKRI. Ketiga hal tersebut menjadi syarat yang harus dipenuhi bagi desa yang akan menjadi desa adat. Peralihan status dari desa menjadi desa adat,

desa adat menjadi desa, desa menjadi kelurahan atau desa adat menjadi kelurahan. Perubahan status tersebut dapat terjadi didasarkan pada prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui musyawarah desa serta disetujui pemerintah daerah kabupaten atau kota. Peran dan partisipasi masyarakat desa guna membangun desa menjadi sangat penting karena pembangunan dan pengembangan desa tergantung dari masyarakatnya. Masyarakat yang peduli terhadap desanya, maka pembangunan dan pemajuan desa akan lebih cepat. Pembangunan manusia dalam mewujudkan desa menjadi salah faktor yang penting.

Dalam pengelolaan pemerintahan desa, desa memiliki peran atau fungsi derivatif yaitu: pengelolaan pelayanan dasar; pengelolaan pelayanan administrasi; penyediaan infrastruktur dasar; Memperkokoh kelembagaan ekonomi; Memperkuat kelembagaan sosial; Menyusun regulasi (Rudy, 2019). Menurut nurcholis memiliki tugas: melakukan berbagai kebutuhan rumah tangga desa pemerintahan secara umum, membangun dan melakukan pembinaan kepada masyarakat; pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota (Nurcholis, 2014).

9.4 Model Pemerintahan Desa yang Berkelanjutan

Pemerintah desa menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam pemerintahan desa. Pemerintah desa meliputi kepala dengan beserta perangkat desa atau dibeberapa daerah memiliki istilah atau nama yang berbeda-beda. Kekuasaan kepala desa meliputi penyelenggaraan pada pemerintahan desa; mengangkat serta memberhentikan perangkat desa; memiliki kekuasaan administratif dan kepemilikan desa; menetapkan peraturan desa; menentukan anggaran pendapatan dan belanja kota; pemajuan

kehidupan masyarakat desa; peningkatan ketenteraman dan ketertiban umum; memajukan dan meningkatkan ekonomi desa; meningkatkan pendapatan desa; mengusulkan serta mengesahkan pelimpahan atas kekayaan negara untuk meningkatkan kesejahteraan; perkembangan kehidupan sosial budaya masyarakat desa; menggunakan teknologi tepat guna; koordinasi pembangunan desa; mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan; pelaksanaan oleh otoritas lain yang diatur dengan peraturan perundangan.

Perangkat desa berdasarkan UU Desa terdiri dari sekretariat desa; pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Tugas perangkat desa membantu kepala desa dalam menjalankan atau melaksanakan tugas dan kewenangannya. Diberbagai wilayah atau daerah penamaan mengenai perangkat desa disesuaikan dengan kearifan lokal masing-masing. Menurut Zayanti Mandasari, menerangkan orde baru dan reformasi adanya penyeragaman mengenai struktur desa di semua wilayah, akibatnya peranan dari bendesa adat menjadi tugas-tugas dari kepala desa seperti kegiatan adat dan agama (Zayanti Mandasari *et al.*, 2011). Secara Politik hukum keberadaan desa dibawah pemerintah daerah posisi tersebut belum ideal karena desa merupakan cikal bakal dari Negara Indonesia. Sistem pemerintahan diselenggarakan dengan bertingkat dari pusat, provinsi, kabupaten/kota dan pemerintahan desa (Mansyur Achmad, 2018). Hal ini tentu harus sejalan perencanaan pembangunan antara desa, dan pemerintahan yang lebih tinggi sehingga terjadinya pembangunan yang harmonis dan berkelanjutan. Sistem pembangunan yang dibangun haruslah partisipatif memberikan peluang dan kesempatan bagi desa untuk menciptakan inovasi-inovasi didalam pengembangan desa.

Kewenangan desa dalam perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berkaitan dengan tata ruang. Pembangunan desa menjadi penting karena adanya pemerataan pembangunan timbulnya kesejahteraan masyarakat. Dinamika global mengakibatkan desa menjadi terpengaruh terhadap perubahan-perubahan karena geopolitik. Kondisi ini membuat berbagai pihak mendeklarasikan mengenai hak-hak petani dan orang-orang yang bekerja di pedesaan atau dikenal dengan UNDROP (Pajrin, Wiwoho and Imanullah, 2022).

Menjalankan pemerintahan dalam pengelolaanya harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dijelaskan pada Pasal 7 UU Desa menjelaskan bahwa: “pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat melakukan penataan desa” (*Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, 2014). Tujuan dari penataan desa ialah mempercepat peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat desa; meningkatkan kualitas pelayanan; meningkatkan tata kelola desa; meningkatkan daya saing desa. Penataan yang dimaksudkan pembentukan, penghapusan, penggabungan, *status change*, dan desa penetapan. Secara mekanisme yang berweang dalam melakukan berbagai upaya penataan desa adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penataan yang dilakukan harus didasarkan pada evaluasi yang dilakukan terhadap perkembangan dari pemerintahan desa. Tujuan daripada penataan yang dilakukan ialah memberikan fungsi yang maksimal bagi pemerintahan desa. Fungsi-fungsi tersebut harus berjalan sesuai dengan regulasi yang berlaku.

Dalam konteks pemekaran atau pembentukan desa baru ada syarat-syarat yang harus terpenuhi salah satunya desa induk usianya minimal 5 tahun. Syarat jumlah penduduk yang harus terpenuhi ialah sebagai berikut:

Tabel 9.1 Jumlah minimum pemekaran desa di berbagai wilayah

No	Wilayah	Kepala Keluarga	Jiwa
1	Jawa	1.200	6.000
2	Bali	1.000	5.000
3	Sumatera	800	4.000
4	Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara	600	3.000
5	Nusa Tenggara Barat	500	2.500
6	Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo dan Kalimantan Selatan	400	2.000
7	Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Utara	300	1.500
8	Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Maluku Utara	200	1.000
9	Papua dan Papua Barat	100	500

Sumber: Undang-Undang Desa

Berdasarkan pada syarat-syarat diatas, jelas bahwa kepadatan penduduk menjadi syarat pemekaran desa. Semakin daerah memiliki kepadatan penduduk maka jumlah kepala

keluarga maupun jiwa juga semakin banyak sebagai syaratnya. Kondisi ini tentu memberikan keadilan yang didasari pada aspek kesetaraan. Dampaknya setiap wilayah yang penduduknya padat maupun tidak padat semua memiliki peluang untuk melakukan pemekaran desa. Pemekaran desa harus didasarkan pada efisiensi dan efektifitas dalam membangun dan memberdayakan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi terhadap perkembangan maupun perubahan-perubahan yang terjadi. Kesejahteraan masyarakat desa menjadi prioritas bagi pemerintah desa. Program dan kegiatan harus ditujukan terhadapwujudan masyarakat desa yang sejahtera.

9.5 Struktur Pemerintahan Desa

Struktur pemerintahan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Desa. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa membentuk suatu sistem untuk menetapkan tugas dan kegiatan serta hubungan kerja dalam kelembagaan. Peraturan tugas mengacu pada tugas dan tugas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, perangkat daerah dan pelaksana teknis (*Permendagri Nomor 84 Tahun 2015*).

11.5.1 Tugas dan Fungsi dari Kepala Desa

Kepala Desa merupakan kepala pemerintah di tingkat desa yang melakukan kegiatan pemerintahan desa. Adapun tugas daripada kepala desa menyelenggarakan pemerintahan desa, melakukan pembangunan, melakukan pembinaan kemasyarakatan serta melakukan pemberdayaan masyarakat.

9.5.2 Tugas dan Fungsi Sekretaris Desa

Sekretaris desa merupakan unsur pimpinan ditingkat pemerintah desa. Tugas dari sekretaris desa membantu kepala desa dalam nhal keadministrasian keperintahandalam melakukan dan menunjang tugas –tugas sebagai sekretaris desa maka fungsi dari sekretaris desa ialah melakukan urusan ketatausahaan; melakukan urusan yang bersifat umum; melakukan kegiatan atau urusan keuangan; melakukan urusan perencanaan.

9.5.3 Tugas dan Fungsi Kepala Urusan

Kepala Urusan merupakan bagian dari secretariat. Tugas dari kepala urusan ialah membantu sekretaris desa dalam kegiatan pelayanan administrasi tugas-tugas dalam pemerintahan. Fungsi dari kepala urusan tata usaha memiliki fungsi sebagai pelaksanan ketatausahaan. Fungsi urusan keuangan melaksanakan urusan keuangan. Fungsi kepala urusan perencanaan berfungsi membuat rencana anggaran pendapatan dan belanja desa.

9.5.4 Tugas dan Fungsi Kepala Seksi

Kedudukan kepala seksi sebagai unsur dalam pelaksanaan secara teknis. Tugas dari kepala seksi sebagai pembantu kepala desa dalam melaksanakan tugas operasional. Fungsi kepala seksi pemerintahan menjalankan tata praja keperintahan serta merancang regulasi desa, pertanahan, ketertiban, perlindungan terhadap masyarakat, pengelolaan wilayah serta mendata dan profil desa. Kepala seksi kesejahteraan sebagai pelaksana dalam pembangunan sarpras, pendidikan dan kesehatan, pelaksanan dalam melakukan sosialisasi dibidang budaya, ekonomi,

lingkungan, keluarga, politik, kepemudaan, keolahragaan serta karang taruna. Fungsi kepala seksi pelayanan sebagai pelaksana penyuluhan serta motivasi terhadap pelaksanaan hak serta kewajiban masyarakat terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dalam melestarikan nilai sosial, budaya, keagamaan serta ketenaga kerjaan.

Tugas dan Fungsi unsur dalam pemerintahan desa saling melengkapi dan mendukung antar bidang. Seluruh kepentingan masyarakat desa harus diakomodasi oleh pemerintahan desa sehingga masyarakat mendapatkan berbagai pelayanan secara prima bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Berbagai cara dan kegiatan dapat dilakukan oleh pemerintahan desa guna mensejahterakan masyarakat desa.

Struktur Pemerintahan desa memiliki keberagaman sesuai dengan kearifan lokal. Namun, dalam UU Desa memberikan gambaran dan keseragaman mengenai struktur pemerintahan desa. Dalam memahami struktur pemerintahan desa dapat dilihat pada bagan dibawah ini.



Bagan 9.1 Struktur Pemerintahan Desa

Sumber: Kompas.com

Desa terdiri dari desa atau desa adat, maka struktur dari desa adat memiliki berbagai struktur organisasi desa adat. Keanekaragaman masyarakat adat yang masih hidup tentu perlu mendapatkan perlindungan hukum secara preventif maupun represif. Salah satu bentuk perlindungan dan pemberdayaan masyarakat adat dengan diakuinya desa adat masuk kedalam struktur pemerintahan. Untuk mengetahui salah satu organisasi desa adat kita dapat melihat contoh struktur organisasi desa adat. Bagan dibawah ini memberikan gambaran salah satu bentuk struktur pemerintahan desa adat. Adapun struktur organisasi pemerintahan desa dapat dilihat pada bagan dibawah ini.



Bagan 9.2 Struktur Organisasi Desa Adat Semate (sebagai salah satu contoh struktur desa adat)

Sumber: <https://sumatratimes.co.id/>

Apabila dilihat dari kedua struktur organisasi tersebut secara prinsip sama antara desa dan desa adat. Ada kepala desa, sekretariat, bagian urusan sampai pada seksi-seksi. Perbedaan istilah tentu tidak menjadi hambatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai unsur dari pemerintahan dalam melakukan tugas-tugas pemerintahan, pelayanan maupun pemberdayaan bagi masyarakat maupun masyarakat adat sesuai dengan kearifan lokal di masing-masing wilayah. Desa maupun desa adat seyogianya memberikan perlindungan dan pengembangan terhadap masyarakat sehingga masyarakat dapat tumbuh dan berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia*. 2022. Available at: https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/bEVXU252SU9hTjBxWEU3Z2NpS1ZPQT09/da_02/1.
- Mondong, H. 2013. Peran Pemerintah Desa dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa. *Governance*, 5(1), pp. 1–18.
- Nurcholis, H. 2014. Pemerintahan desa: unit pemerintahan palsu dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia', *Politica*, 5(1), pp. 1–19.
- Pajrin, R., Wiwoho, J. and Imanullah, M. N. 2022. Implications of the TRIPS Agreement on Plant Variety Protection Regulations in Indonesia. *International Journal of Trend in Scientific Research and Development*, 6(4), pp. 885–891. Available at: <https://www.ijtsrd.com/papers/IJTSD50165.pdf>.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa*.
- Rudy. 2019. *Bahan Ajar Hukum Pemerintahan Desa*, *Jurnal Justiciabelen*. doi: 10.30587/justiciabelen.v1i2.827.
- Suharto, D. 2012. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Desentralisasi Administratif dan Desentralisasi Politik. *Jurnal Bina Praja*, 04(03), pp. 153–160. doi: 10.21787/jbp.04.2012.153-160.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*
- Zayanti Mandasari *et al.* 2011. Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi. *Modul*, 03(02), pp. 1–34.

BIODATA PENULIS



Dr. Ns. Ady Purwoto,S.Kep.,M.Kep.,S.H.,M.H.

Dosen Universitas Wiraswasta Indonesia Bogor dan
Universitas IBN Khaldun Bogor

Ady Purwoto lahir di Tegal pada tanggal 10 Desember 1991. Ia Menempuh pendidikan tinggi di Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Mahardika Cirebon untuk jenjang S1 Keperawatan dan Profesi Ners, Institut Ilmu Kesehatan STRADA INDONESIA Kediri untuk jenjang S2 Keperawatan, Universitas Terbuka dan Universitas Wiraswasta Indonesia Bogor untuk jenjang S1 Hukum, Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon untuk jenjang S2 Hukum dan Universitas Islam Sultan Agung Semarang Untuk jenjang S3 Hukum. Saat ini ia bekerja sebagai dosen tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Bogor dan Universitas Ibn Khaldun bogor sebagai Dosen Hukum dan Keperawatan . Artikel yang ia tulis telah diterbitkan oleh berbagai jurnal nasional dan Internasional bereputasi, dan empat diantaranya diterbitkan oleh jurnal terakreditasi sinta 4, yaitu yang berjudul Pengaruh Shift

Kerja Terhadap Pola Tidur dan Glukosa Darah Pada Perawat Di Instalasi Rawat Inap RSUD Pasar Rebo Jakarta Pada Tahun 2022.

Hospital Management's Accountability For Accident Victims In Service Emergency Pada Tahun 2022, Optimization Of The Behavior Of Health Personnel Domain On Covid-19 Prevention In Ciketing Udik Puskesmas Bantar,gebang Bekasi City Tahun 2022, Menerapkan Konsep dan Teori Kepemimpinan dan Manajemen Keperawatan Secara Nyata Dalam Meningkatkan Mutu Pelayanan Keperawatan Pada Instalasi Ruang Khusus di RSUD Kab. Tangerang Tahun 2022.

BIODATA PENULIS



Rahmah Ningsih, S.H.I., MA.Hk.

Dosen Program Studi Hukum Tata Negara
Fakultas Syari'ah IAIN Metro

Penulis lahir di Kepahiang tanggal 28 April 1989. Penulis merupakan dosen tetap pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah, IAIN Metro. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Ahwal Syakhsiyah di STAIN Bengkulu yang sekarang sudah alih status menjadi Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu dan melanjutkan S2 pada Jurusan Pengkajian Islam Konsentrasi Agama dan Hukum di Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

Pada tahun 2016 menjadi dosen tidak tetap di Universitas Mercu Buana Jakarta, di tahun 2018 diterima sebagai dosen tetap di Universitas Esa Unggul Jakarta sampai Maret tahun 2022. Terhitung April 2022 diamanahkan menjadi Aparatur Sipil Negara sebagai dosen di Fakultas Syari'ah IAIN Metro, Lampung.
email: rahmahningsih@metrouniv.ac.id

BIODATA PENULIS



Geofani Milthree Saragih S.H.

Geofani Milthree Saragih dilahirkan di Aek Horsik, 23 Januari 2000 (Tapanuli Tengah, Sumatera Utara). Selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Riau, pernah menjadi Koordinator Advokasi dan Penjaringan BKBH FH UNRI (2021-2022). Penulis pernah ikut serta dalam Penelitian Mandiri dan Pengabdian Mandiri di FH UNRI. Kemudian, penulis pernah melaksanakan magang di Pemberi Bantuan Hukum (PBH) PERADI Pekanbaru (2021) dan Komisi Yudisial Penghubung Wilayah Riau (2021-2022). Disela-sela perkuliahan, juga aktif di organisasi eksternal mahasiswa, yaitu GMNI (Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia) Pekanbaru dimana pernah menjabat sebagai Wakil Ketua Bidang Politik dan Hukum Komisariat Justicia (2019-2021) dan sebagai Komisaris (Ketua) Komisariat Justicia (2021-2022). Penulis juga pernah mengikuti beberapa pelatihan seperti Sekolah Legislative Drafting yang diselenggarakan oleh DPM FH UNRI (2019), KALABAHU IV (Karya Latihan Bantuan Hukum) di Pekanbaru tahun 2021 yang diselenggarakan oleh LBH Pekanbaru

(YLBHI), Training Legislative Drafting yang diselenggarakan oleh Universitas Borneo Tarakan (UBT) Bekerjasama dengan Kementerian Hukum dan HAM (2021), Pelatihan Judicial Review yang diadakan oleh Nesia Constitution dengan mentor Victor Santoso Tandiasa S.H., M.H dan mengikuti beberapa pelatihan lainnya. Penulis juga merupakan Founder (pendiri) dari komunitas diskusi Pemikir Hukum Subjektif (Mahasiswa Literatur) dan media online mahasiswa bernama Detik Mahasiswa Hukum (didirikan pada tahun 2020 di Pekanbaru dengan beberapa temannya di FH UNRI) dan menjabat sebagai President Director (Ketua) yang memiliki cabang media hukum yaitu Kedai Hukum. Juga pernah menjabat sebagai Pimpinan Redaksi Jokpus (Pojok Kampus) yang merupakan kolaborasi Detik Mahasiswa Hukum (DMH) dengan Klik Hukum ID (Rumah Hukum, Yogyakarta). Penulis telah menyelesaikan PKPA yang diselenggarakan oleh PERADI pada tahun 2022. Saat ini aktif sebagai legal assistance di kantor hukum Dr. Mohd. Yusuf Daeng S.H., M.H., Ph.D dan koordinator Advokasi Dan Penjaringan BKBH FH UNRI serta anggota Badan Kajian Konstitusi FH UNRI. Penulis telah menghasilkan beberapa karya ilmiah berupa buku baik yang sudah terbit maupun sedang proses terbit dan berbagai jurnal terakreditasi nasional yang telah terbit.

BIODATA PENULIS



Eren Arif Budiman, S.H., M.H.

Dosen Program Studi Ilmu Hukum
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri

Penulis lahir di Jayapura tanggal 8 Mei 1993. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri . Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih dan melanjutkan pendidikan S2 pada Jurusan Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Penulis merupakan tenaga pengajar pada program studi Ilmu Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri pada konsentrasi Hukum Tata Negara. Penulis juga aktif sebagai pengelola Jurnal Hukum Ius Publicum yang diterbitkan oleh LPPM Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri.

BIODATA PENULIS



Nursyamsiah, S.HUM., MH.

Dosen Program Studi Hukum Tata Negara
Fakultas Syariah Institut Agama Islam Sultan Muhammad
Syafiuddin Sambas

Penulis lahir di Penakalan tanggal 19 Januari 1994 dari ibu bernama Juskina, dan ayah bernama Mu'azzi. Anak ketiga dari empat bersaudara yaitu Supardi, Radimin, M.Ak., dan Zulfa. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Dosen Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas sejak tahun 2018. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Sejarah dan Kebudayaan Islam, melanjutkan S2 pada Program Pasca Sarjana prodi Hukum Tata Negara di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

BIODATA PENULIS



Dr. Henry Kristian Siburian, SH, MH, Ph.D, CH, CHt, C.FLS

Dosen Universitas Budi Darma Medan Sumatera Utara

Penulis lahir di Tembilahan (Riau), tgl 07 September 1970, menamatkan Pendidikan S1 Hukum (Perdata) Universitas Katholik Santo Thomas (1995), Akta Mengajar IV Universitas Muslim Nusantara (2007), S2 Magister Hukum Bisnis dari Universitas Medan Area (2009), S3 Doktor Philosophy Cyber Law di Corllins University (2014) meraih gelar Excellen. Sebagai Dosen yang telah Sertifikasi Pendidik Dikti, Penerima Satya Lencana LLDikti 1, Dosen dengan profesi Advokat (Lawyer), Pernah mengikuti Pelatihan dari Mahkamah Konstitusi, juga seorang penulis dalam beberapa artikel baik melalui Buku ISBN maupun Jurnal (baik Scopus, Internasional dan Nasional Sinta), Reviewer dan saat ini Bekerja pada Yayasan Pendidikan Tinggi Nasional Budi Darma (Universitas Budi Darma Medan Sumatera Utara).

BIODATA PENULIS



Mohamad Hidayat Muhtar, SH., MH.

Dosen Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo

Mohamad Hidayat Muhtar, S.H., M.H. Merupakan dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Menempuh Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo lulus tahun 2018 dan melanjutkan Pendidikan S2 di Pascasarjana Universitas Islam Bandung dan Lulus tahun 2020. Bidang kajian secara umum seputar Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam. Penulis memiliki hobi menulis dibuktikan dengan keterlibatan aktif dalam publikasi karya tulis ilmiah baik di jurnal nasional maupun internasional serta keterlibatan sebagai editor maupun reviewer baik jurnal nasional dan Internasional.

BIODATA PENULIS



Dr. Roida Hutabalian, SH.,MH

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri

Penulis lahir di Desa Toguan Galung Kabupaten Samosir Sumatera Utara tanggal 12 Desember 1966. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi S1 Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri Jayapura. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Katolik St. Thomas Medan dan melanjutkan S2 pada Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar. Kemudian melanjutkan studi S3 pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis menekuni bidang Hukum Tata Negara.

BIODATA PENULIS



Dr. Rani Pajrin, S.H., M.H.
Dosen Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Tidar

Penulis lahir di Boyolali, 15 Mei 1990 merupakan Dosen PNS pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Tidar sejak tahun 2019. Ia menekuni bidang ilmu hukum. Riwayat pendidikan pada tahun 2008 lulus pada sekolah menengah kejuruan di SMK Bhinneka Karya Simo Boyolali. Pendidikan S-1 pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Slamet Riyadi Surakarta lulus pada tahun 2013 dengan predikat cumlaude dan lulusan terbaik. Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Sebelas Maret Surakarta tahun 2017. Telah menyelesaikan pendidikan S-3 Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta. Sejak pendidikan S-1 ia telah memperoleh berbagai beasiswa diantaranya Beasiswa Unggulan Industri Kreatif, S-2 Beasiswa Unggulan Masyarakat Berprestasi dan S-3 Beasiswa Unggulan Masyarakat Berprestasi. Saat ini penulis menjabat sebagai Koordinator Gugus Penjaminan Mutu Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar, Asesor Kompetensi BNSP tahun 2021-2024 bidang Pengadaan Barang atau Jasa pada LSP P1-UNTIDAR.

