

**PERKEMBANGAN DAN
KONSOLIDASI
LEMBAGA NEGARA
PASCA REFORMASI**

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H.

**PERKEMBANGAN DAN
KONSOLIDASI
LEMBAGA NEGARA
PASCA REFORMASI**

**Penerbit
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi RI
Jakarta, 2006
PERKEMBANGAN DAN KONSOLIDASI**

LEMBAGA NEGARA PASCA REFORMASI

Asshiddiqie, Jimly
Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI,
Cetakan Kedua, April 2006
368 hlm; 15 x 22 cm

1. Hukum Tata Negara 2. Konstitusi

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang
All right reserved

Hak Cipta @ Jimly Asshiddiqie
Hak Cetak @ Setjen dan Kepaniteraan MKRI
Cetakan Pertama, Februari 2006

Koreksi naskah: Rofiq, Budi, Luthfi
Rancang sampul: Abiarsya
Setting layout dan indeks: Mardian W

Penerbit:
**Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi RI**
Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat
Telp. 3520-173, 3520-787
www.mahkamahkonstitusi.go.id

Dari Penerbit

.....

Semenjak reformasi, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan yang berakibat pada berubahnya sendi-sendi ketatanegaraan. Salah satu hasil perubahan yang cukup mendasar adalah perubahan supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Pasca reformasi, Indonesia sudah tidak lagi mengenal istilah “lembaga tertinggi negara” untuk kedudukan MPR sehingga seluruh lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *check and balances*. Seiring dengan itu konstitusi ditempatkan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara yang menjalankan roda penyelenggaraan negara.

Dalam buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* ini Prof. Dr. Jimly Asshid-diqie, S.H. mengajak pembaca mencermati dan memahami berbagai perubahan yang terkait dengan lembaga negara di Indonesia, termasuk bagaimana perkembangan dan konsolidasinya. Buku ini melengkapi karya Prof. Jimly sebelumnya yang berjudul *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* yang menjelaskan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa antarlembaga negara yang kewenangnya diatur dalam UUD 1945.

Hadirnya buku ini diharapkan dapat memperkaya referensi ilmu hukum tata negara di Indonesia yang sangat dibutuhkan oleh para guru, dosen, mahasiswa, praktisi dan pengamat hukum, pemimpin dan pengurus parpol, aktivis LSM, dan lain-lain. Untuk itulah pantas kiranya kami mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada Prof. Jimly karena untuk kesekian kalinya telah memberi kepercayaan kepada Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah

Konstitusi RI untuk menerbitkan naskah-naskah bukunya.

Di samping itu, kami juga patut memberi ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu kelancaran terbitnya buku ini, antara lain kepada Sdr. Rofiqul-Umam Ahmad, Budi H. Wibowo dan Luthfi W. Eddyono yang telah mengoreksi naskah buku ini, juga kepada Sdr. Mardian Wibowo yang sudah *melayout* buku ini hingga tampilannya menjadi menarik. Kepada Sdr. Abiarsya juga kami ucapkan terima kasih karena telah mendesain *cover* buku ini.

Seperti halnya buku lain yang diterbitkan oleh Setjen dan Kepaniteraan MK, buku ini juga disebarluaskan kepada berbagai kalangan secara cuma-cuma. Langkah ini diharapkan dapat membantu peningkatan pemahaman para penyelenggara negara/pemerintahan dan masyarakat mengenai lembaga-lembaga negara di Indonesia pasca perubahan UUD 1945.

Pada akhirnya, perkenankan kami mempersembahkan buku ini ke hadapan sidang pembaca seiring harapan semoga mendapat manfaat darinya. Selamat membaca!

Jakarta, April 2006
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI
Janedjri M. Gaffar

Pengantar Penulis

Terdapat tiga fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Baron de Montesquieu (1689-1785) mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.

Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

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

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

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

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

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antarlembaga 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 (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

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

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

Dalam buku ini saya berusaha menuliskan kerangka secara menyeluruh lembaga-lembaga negara dalam organisasi ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, buku ini juga menguraikan fungsi dan kedudukan masing-masing lembaga dalam keseluruhan organisasi ketatanegaraan. Pem-

bahasan ini dimaksudkan agar setiap penyelenggara negara dan warga negara, termasuk pejabat negara, ahli hukum, ahli politik, dan peminat masalah ketatanegaraan dapat memahaminya dengan baik di tengah masih langkanya pembahasan lembaga negara setelah perubahan UUD 1945.

Salah satu hal penting yang saya gagas dalam buku ini adalah dirumuskannya pengertian baru lembaga-lembaga mana saja yang dapat disebut sebagai lembaga negara. Hal ini sangat penting mengingat dengan munculnya berbagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan kita pasca perubahan UUD 1945, maka pengertian yang selama ini kita kenal dan kita anut harus direvisi. Seiring dengan itu, sebagai kelanjutannya, saya juga menyusun kategorisasi lembaga-lembaga negara yang ada tersebut. Kategorisasi ini akan mempermudah pemahaman untuk menentukan kedudukan dan meletakkan masing-masing lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan kita.

Saya menyadari sepenuhnya, pengertian baru dan kategorisasi lembaga negara pasca perubahan UUD 1945 ini merupakan hal baru sama sekali yang mengubah pandangan dan pemikiran yang selama ini dianut selama berpuluh-puluh tahun. Demikian pula gagasan baru ini berbeda sama sekali dengan hukum tata negara yang selama ini diajarkan di sekolah dan kampus dan dianut kalangan akademisi dan pakar hukum tata negara. Karena itu boleh jadi akan muncul banyak tanggapan, baik kritik maupun dukungan, juga berkembang kontroversi dan polemik di ranah publik, khususnya dalam bidang hukum tata negara.

Namun hal ini saya anggap sangat penting untuk merespon perkembangan ketatanegaraan kita yang tergolong radikal ini. Harapan kita adalah dapat bergulir wacana baru dalam hukum tata negara sesuai kondisi objektif yang ada sekaligus menjadi sumbangsih untuk mendinamisasi perkembangan hukum tata negara yang selama era sebelum-

nya tidak berkembang. Dengan demikian diharapkan hukum tata negara dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan ketatanegaraan yang ada sehingga hukum tata negara tidak nampak ketinggalan zaman.

Buku ini juga dapat dikatakan sebagai penambahan dan penyempurnaan dari buku terdahulu, yaitu *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* yang juga diterbitkan oleh Konstitusi Press. Jika buku tersebut lebih menekankan pada sengketa kewenangan antarlembaga negara, maka buku yang tengah Anda baca ini lebih menekankan pada pendeskripsian perkembangan lembaga negara pasca perubahan UUD 1945 sekaligus rekomendasi mengenai pentingnya konsolidasi terhadap lembaga-lembaga negara tersebut.

Seperti halnya karya manusia yang tidak mungkin mencapai kesempurnaan yang mutlak, saya menyadari pentingnya masukan, baik usul, saran, maupun kritik terhadap berbagai gagasan yang muncul dalam lembar-lembar buku ini. Kesemua itu merupakan bahan berharga untuk menyempurnakan isi buku ini pada masa datang.

Semoga buku ini membawa manfaat bagi muncul dan berkembangnya gagasan-gagasan segar dalam hukum tata negara Indonesia.

Jakarta, 22 Februari 2006
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Daftar Isi

.....

Dari Penerbit	v
Pengantar Penulis.....	vii
Daftar Isi	xiii

Bab Kesatu

ORGANISASI NEGARA DAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

A. Perkembangan Organisasi dan Pemerintahan	1
B. Lembaga Negara	31
1. “Trias Politica” Lembaga Negara	31
2. Konsepsi tentang Organ Negara	36
3. Pemahaman tentang Lembaga Negara	42
C. Badan Hukum Publik	69
1. Pengertian Badan Hukum	69
2. Badan Hukum Publik dan Perdata.....	80

Bab Kedua

LEMBAGA TINGGI NEGARA

A. Lembaga Negara dalam UUD 1945	98
1. Lembaga-Lembaga Negara	98
2. Pembedaan dari Segi Hirarkinya	105
3. Pembedaan dari Segi Fungsinya	112
a. Presiden dan Wakil Presiden	118
1. Presiden.....	126
2. Wakil Presiden.....	129
b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	135
c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	139
d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....	143

e. Mahkamah Konstitusi (MK)	153
f. Mahkamah Agung (MA)	158
g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	160

Bab Ketiga

LEMBAGA KONSTITUSIONAL LAINNYA

A. Menteri dan Kementerian Negara	172
1. Menteri Sebagai Pimpinan Pemerintahan	172
2. Organisasi Kementerian Negara	176
3. Tiga Menteri “Triumvirat”	179
B. Dewan Pertimbangan Presiden	182
C. Komisi Yudisial	185
D. Tentara Nasional Indonesia	200
E. Kepolisian Negara Republik Indonesia	210
F. Kejaksaan	219
G. Komisi Pemberantasan Korupsi	227
H. Komisi Pemilihan Umum	235
1. Penyelenggara Pemilu	235
2. Komisi Pemilihan Umum (KPU)	242
3. Komisi Pemilihan Umum Provinsi	244
4. KPU Kabupaten/Kota	245
I. Komisi Nasional HAM	246
J. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)	249

Bab Keempat

LEMBAGA NEGARA LAINNYA

A. Lembaga Negara Lain-Lain	253
B. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	256
C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	258
D. Lembaga Kepolisian (Komisi Kepolisian)	260
E. Dewan Pertahanan Nasional	261
F. Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BAPPEBTI)	262

G. Dewan Pengupahan Nasional	265
H. Dewan Pendidikan	266
I. Dewan Sumber Air	267
J. Dewan Pers	269
K. Badan SAR Nasional	270
L. Komisi Banding Merek	271
M. Lembaga Sensor Film	271
N. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)	274

Bab Kelima

LEMBAGA-LEMBAGA DAERAH

A. Lembaga Daerah	275
B. Daerah Provinsi	278
1. Pemerintahan Daerah Provinsi	278
2. Kedudukan Gubernur	286
3. Kedudukan DPRD Provinsi	294
C. Daerah Kabupaten	301
1. Pemerintahan Daerah Kabupaten	301
2. Bupati	302
3. DPRD Kabupaten	309
D. Daerah Kota	314
1. Pemerintahan Daerah Kota	314
2. Walikota	315
3. DPRD Kota	317
E. Perangkat Daerah	320
F. Desa dan Pemerintahan Desa	323

Bab Keenam

PENTINGNYA KONSOLIDASI KELEMBAGAAN NEGARA

A. Liberalisasi Negara Kesejahteraan dan Tren Perubahan Kelembagaan Negara	327
B. Belajar Dari Negara Lain	337

C. Reformasi dan Konsolidasi	346
Daftar Pustaka	355
Indeks	364
Tentang Penulis	369

Organisasi Negara dan Lembaga-Lembaga Negara

A. Perkembangan Organisasi Negara dan Pemerintahan

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.¹ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamika-

¹ Perkembangan teori dan praktek mengenai organisasi negara ini sama dinamisnya dengan perkembangan mengenai teori dan praktek organisasi pada umumnya. Tentang yang terakhir ini misalnya lihat Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990.

nya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkaman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa “*the least government is the best government*”² menurut doktrin *nachwachersstaat*.

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika disadari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.³

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*). Bahkan, menurut Ian Gough, “*the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of Welfare State*”.⁴

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 58.

³ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994.

⁴ Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, The Macmillan

Namun, gelombang intervensi negara itu terus meningkat sampai pertengahan abad ke-20. Akibatnya corak organisasi negara yang berkembang di seluruh dunia juga mencerminkan gejala *intervensionis* itu. Malah, dalam bentuknya yang paling ekstrim, banyak negara mengadopsi ideologi sosialisme yang ekstrim, yaitu komunisme yang memberikan pembenaran terhadap intervensi ekstrim negara ke dalam kehidupan pribadi masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Corak organisasi negara menjadi makin terkonsentrasi di beberapa lembaga pengambil keputusan, dan sekaligus tersentralisasi ke pusat-pusat kekuasaan tertentu. Artinya, pusat penentu kebijakan atau pusat pengambil keputusan bersifat terkonsentrasi dan tersentralisasi. Karena itu, bangunan kelembagaan negara dalam sistem komunis yang demikian itu dikenal sangat rigid atau kaku, tetapi menjangkau obyek dan subyek yang sangat luas ke semua lini dan sektor⁵.

Ketika komunisme mengalami keruntuhan dan ideologi liberalisme-kapitalisme merajalela di mana-mana,⁶ bentuk-bentuk organisasi negara juga dituntut untuk menyesuaikan diri.⁷ Di seluruh dunia, semakin disadari bahwa bentuk-bentuk organisasi negara yang bersifat invensionis tidak dapat lagi dipertahankan, dan harus mengadakan reformasi kelembagaan dengan sebaik-baiknya. Karena itu, mendahului perkembangan bentuk-bentuk, corak dan prinsip-prinsip organisasi mutakhir, muncul banyak sekali kritik dan ketidakpuasan terhadap kinerja organisasi kekuasaan

Press, London and Basingstoke, 1979, hal.1.

⁵ Lihat Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachusetts Press, USA, 1981, hal. 176-177.

⁶ Lihat Daniel Chirot (ed.), *The Crisis of Leninism and the Decline of the Left: The Revolution of 1989*, University of Washington Press, Seattle and London, 1991.

⁷ Lihat misalnya Arthur Brittan, *The Privatised World*, Routledge & Kegan Paul, London, Henley and Boston, 1977. Baca juga John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, Sidwick and Jackson, London, 1990.

⁸ Misalnya baca David Osborne and Tedd Gaebler, *Reinventing Government*, Longman, 1992; dan David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing*

yang diwarisi dari masa lalu. Ratusan dan bahkan ribuan buku yang berlomba-lomba mengeritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien.⁸ Misalnya, seorang psikolog sosial, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya “The Coming Death of Bureaucracy” (1966)⁹ bahwa “*bureaucracy has become obsolete*”. Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:¹⁰

“Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint management of a shared facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984).¹¹ Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities); New Town Development Corporations to launch a ring of satellite towns around the metropolitan areas of the country; and rural development agencies in Mid-Wales and the Scottish Highlands.”

Bureaucracy, A Plume Book, 1997.

⁹ Warren G. Bennis, “The Coming Death of Bureaucracy”, *Think*, Nov-Dec. 1966, hal. 30-35.

¹⁰ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61.

¹¹ N. Flynn, and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984.

¹² Stephen P. Robbins, *op. cit.*, hal. 322.

¹³ Gerry Stoker, *op. cit.*, hal. 63.

Di Inggris, gejala perkembangan organisasi *non-elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal di Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees*, *boards*, dan sebagainya untuk tujuan mencapai prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum. Misalnya, dalam pengoperasian transportasi bus umum, dibentuk kelembagaan tersendiri yang disebut *board* atau *authority*.

Untuk menangani pengelolaan atas fasilitas umum untuk kepentingan bersama seperti *crematorium* juga dibentuk komite yang tersendiri; Demikian pula untuk kepentingan perencanaan terpadu mengenai transportasi dan penggunaan lahan yang menyangkut banyak sekali institusi yang berwenang juga dibentuk satu *joint committee* yang tersendiri.

Pemerintah Pusat Inggris juga menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik di bidangnya masing-masing (*powerful singlepurpose agencies*). Misalnya, pada mulanya dibentuk Regional Hospital Board dan kemudian pada tahun 1974 menjadi Area and Regional Health Authorities. New Town Development Corporation juga dibentuk untuk maksud menyukseskan program yang diharapkan akan menghubungkan kota-kota satelit di sekitar kota-kota metropolitan seperti London dan lain-lain. Demikian pula untuk program pembangunan pedesaan, dibentuk pula badan-badan otoritas yang khusus menangani Rural Development Agencies di daerah-daerah Mid-Wales dan the Scottish Highlands.

Selain di Inggris, perkembangan di negara-negara lain juga sama. Berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi

kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien, baik di tingkat nasional atau pusat maupun di tingkat daerah atau lokal.

Perubahan-perubahan itu, terutama pada apa yang disebut oleh Gerry Stoker sebagai *non-elected agencies* dapat dilakukan secara lebih fleksibel dibandingkan perubahan terhadap *elected agencies* seperti parlemen dan sebagainya. Tujuannya tidak lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi sebanyak mungkin sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin dengan efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut untuk berubah menjadi semakin ramping, atau dalam istilah Stephen P. Robbins, "*slimming down bureaucracies*".¹² Biasanya *agencies* yang dimaksudkan disini disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Misalnya, Health Authority, Arts Council, Enterprise Board, Housing Management Cooperatives, Stockbridge Village Trust, London and Southeast Regional Planning Joint Committee, Police, Fire and Transport Joint Board, dan sebagainya. Semua itu, oleh Gerry Stoker dikelompokkan ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

1. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
2. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
3. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
4. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
5. Tipe kelima, organ yang merupakan *intergovernmental forum*;
6. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*.

¹⁴ R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Govern-*

Menurut Gerry Stoker,¹³

"both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline."

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimen kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Di tingkat pusat atau nasional, di berbagai negara di dunia dewasa ini tumbuh cukup banyak variasi bentuk-bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintahan yang *deconcentrated* dan *decentralized*. R. Rhodes, dalam bukunya, menyebut hal ini *intermediate institutions*.¹⁴ Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama.

Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, Regional Department of the Environment Offices melaksanakan program *housing investment* dan mengkoordinasikan berbagai

ment of Britain, Allen & Unwin, London, 1988.

¹⁵ Gerry Stoker, *op. cit.*, hal. 144.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam*

usaha *real-estate* di wilayahnya. **Kedua**, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. **Ketiga**, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.¹⁵

Dari contoh-contoh di atas, dapat dikemukakan bahwa ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public private institutions*.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Dewasa ini, di Amerika Serikat, lembaga-lembaga independen yang serupa itu di tingkat federal dengan fungsi yang bersifat regulatif dan pengawasan atau pemantauan (*monitoring*) lebih dari 30-an banyaknya. Misalnya, di Amerika Serikat, dikenal adanya Federal Trade Commission (FTC), Federal Communication Commission (FCC), dan banyak lagi, seperti yang saya uraikan dalam buku saya yang *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam*

Sejarah, UI-Press, Jakarta, 1997. Dalam buku ini saya hanya menyebutkan

Sejarah (1997).¹⁶

Semua lembaga-lembaga atau organ tersebut bukan dan tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta atau lembaga non pemerintahan (Ornop) atau NGO's (*non governmental organisations*). Namun, keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif (*legislature*), eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau quasi independen, sehingga biasa juga disebut *independent and quasi independent agencies, corporations, committees, and commissions*.¹⁷

Sebagian di antara para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Akan tetapi, ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*. Seperti dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp,¹⁸

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.”

Di Perancis, lembaga-lembaga seperti ini juga tercatat cukup banyak. Misalnya, Commission des Operations de Bourse, Commission Informatique et Libertes, Commission

lebih dari 30-an *independent agencies* di Amerika Serikat. Tetapi, sebenarnya seperti akan diuraikan lebih lanjut dalam buku ini jumlahnya lebih banyak lagi.

¹⁷ [http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_admini Reg/sld008.htm](http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_admini%20Reg/sld008.htm), dan [sld009.htm](http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_admini%20Reg/sld009.htm), 5/15/2005.

¹⁸ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, 1998, hal. 281.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 280-282.

²⁰ *Ibid.*, hal. 280.

de la Communication des Documents Administratifs, dan Haute Autorite de l'Audiovisuel yang kemudian menjadi Commission Nationale de la Communication des Libertes dan kemudian pada tahun 1989 diubah lagi menjadi Conseil Superieur de l'Audiovisuel.

Di Inggris, seperti sudah diuraikan di atas, berbagai komisi yang bersifat independen dengan kewenangan regulasi (*regulatory power*) ataupun kewenangan konsultatif (*consultative power*) itu juga memainkan peran yang sangat menentukan. Misalnya, the Monopolies and Mergers Commission, the Commission for Racial Equality, the Civil Aviation Authority, dan lain-lain sebagainya.

Di Italia, lembaga independen dengan kewenangan regulasi dan *monitoring* ini juga berkembang cukup menentukan. Misalnya, CONSOB yang bertanggung jawab dalam rangka pemantauan terhadap kinerja Stock Exchange, dan Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private. Di Jerman, juga ada banyak lembaga sejenis, seperti misalnya Bundeskartellamt yang bergerak di bidang *commercial mergers*.¹⁹

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies*, *institutions* atau *establishment*, dan *quango's* (*quasi autonomous NGO's*). Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya *three main types of specialized administration*, yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies*; (ii) *those responsible for the management of public services*; and (iii) *those engaged in productive activities*.²⁰

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan biasanya hanya berada di tingkat federal atau pusat (nasional).

¹⁹ Lihat juga Peter Leyland and Terry Woods, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2003, hal. 52-53.

Lembaga-lembaga seperti inilah seperti diuraikan di atas di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*. Di hampir semua negara demokrasi, jumlahnya dewasa ini cukup banyak. Akan tetapi, yang lebih banyak lagi adalah organisasi yang biasa disebut sebagai komisi, komite, dewan atau dengan sebutan lain yang menjalankan fungsi sebagai pengelola pelayanan umum (*management of public services*).

Lembaga-lembaga yang terakhir ini tidak hanya ada di tingkat pusat atau federal, tetapi juga di semua lapisan pemerintahan umum. Di Perancis, lembaga publik jenis ini tercatat ratusan jumlahnya. Bahkan, di Italia, lembaga-lembaga publik seperti ini yang biasa disebut *enti pubblici* tercatat lebih banyak lagi, yaitu sekitar 40.000 buah. Di Inggris, lembaga-lembaga seperti inilah yang biasa disebut *quasi autonomus non governmental organizations* atau yang disingkat *quango's* yang berjumlah lebih dari 500 buah.

Lembaga-lembaga seperti itu memang mirip dengan organisasi non-pemerintah (Ornop), karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya bersifat publik, juga didanai oleh dana publik, serta untuk kepentingan publik, sehingga tidak dapat disebut sebagai *NGO's* dalam arti yang sebenarnya. Karena itu, secara tidak resmi memang masuk akal juga untuk disebut sebagai *quasi NGO's*²¹ yang merupakan singkatan perkataan *quasi autonomous non governmental organizations*.²²

Derajat otonomi lembaga-lembaga independen itu sendiri berbeda-beda skalanya di berbagai dan di masing-masing lembaga. Seperti dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp,²³

²² Lembaga *quasi autonomous non-governmental organizations* dapat dikatakan merupakan organisasi quasi non-pemerintah yang bersifat otonom yang sepintas lalu kelihatan seperti NGO, tetapi bukan NGO. Cara kerjanya mirip NGO, tetapi dibentuk oleh negara dan sebagian terbesar atau pada umumnya juga dibiayai dengan anggaran negara. Karena itu, lembaga ini disebut quasi NGO's.

“the degree of autonomy possessed by all these agencies, establishments, and quangos varies considerably, ranging from subjection through strict supervision to almost total independence. It depends upon the conditions in which the organization was created, the source of its funding, the type of tasks it is supposed to carry out, and the ability of its managers to shake off supervision from other quarters.”

Di samping lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi regulasi dan monitoring serta lembaga-lembaga pelayanan umum yang disebut *quangos* tersebut, ada pula korporasi-korporasi yang dibentuk sebagai penunjang struktur organisasi pemerintahan yang harus terlibat dalam berbagai urusan keperdataan, kesejahteraan, dan pelayanan yang memerlukan *corporate management*.

Sekarang makin luas dikenal adanya konsep *noble industry* yang dibedakan dari konsepsi *commercial industry*. Lembaga-lembaga pelayanan seperti pendidikan dan kesehatan di mana-mana dituntut oleh keadaan untuk ditransformasikan menjadi lebih efisien menjadi badan-badan hukum yang bersifat independen, tidak komersial, tetapi juga tidak disubsidi lagi.

Dewasa ini, pemerintah di berbagai negara, termasuk Indonesia, sedang berusaha keras untuk mencari bentuk yang tepat mengenai hal ini. Misalnya, di Indonesia diperkenalkan konsep Badan Hukum Milik Negara, yang tidak lain ialah konsep korporasi yang tidak mencari untung ataupun konsep *noble industry* yang menerima prinsip *profit oriented* yang ditransformasikan untuk kepentingan pengembangan institusi (*institution building*).

Kesemua bentuk organisasi atau lembaga-lembaga negara yang bersifat *auxiliary* ataupun *quasi* seperti diurai-

²³ Yves Meny and Andrew Knapp, *op. cit.*, hal. 282.

²⁴ <http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.indep.htm>, 5/15/2005, page 1-4 of 4, dan http://en.wikipedia.org/wiki/IndependentAgencies_of_the

kan di atas serta korporasi-korporasi lainnya yang dibentuk untuk jaminan fleksibilitas pengelolaan kegiatan secara otonom bagi kepentingan pencapaian tujuan-tujuan yang bersifat publik, menggambarkan telah terjadinya perubahan yang besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi negara di zaman sekarang. Corak kelembagaan organisasi negara dewasa ini dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika kita hubungkan dengan paradigma *trias politica* Montesquie pada abad ke 18.

Untuk memberikan gambaran lebih jauh mengenai corak dan ragam organ-organ independen itu, di bawah ini kita dapat memberikan daftar panjang mengenai lembaga-lembaga semacam itu di Amerika Serikat. Lembaga-lembaga tersebut kita batasi pada lembaga yang dibentuk dengan undang-undang federal, dan tidak tercakup badan-badan otonom seperti yang di Inggris disebut sebagai *quangos* yang dibentuk di negara bagian atau di daerah-daerah. Lembaga-lembaga itu dapat kita bagi dalam beberapa kelompok sebagai berikut:

- 1) Lembaga-lembaga independen yang dianggap paling penting atau utama (*Major Independent Agencies*), yaitu:²⁴
 - a) The Central Intelligence Agency (CIA);
 - b) The Environmental Protection Agency (EPA);
 - c) The General Services Administration (GSA);
 - d) The Commodity Futures Trading Commission (CFTC);
 - e) The Federal Communications Commission (FCC);
 - f) The Federal Reserve Board (the governing body of the Federal Reserve System, the central bank of the United States);
 - g) The Federal Trade Commission (FTC);

United_States_Government, 5/15/2005, page 1-5 of 5.

²⁵ Bandingkan dengan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). Lihat UU No. 32 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsi-

- h) The National Aeronautics and Space Administration (NASA);
 - i) The National Archives and Records Administration (NARA)²⁵;
 - j) The National Labor Relations Board (NLRB);
 - k) The National Science Foundation (NSF);
 - l) The Office of Personnel Management (OPM);
 - m) The Securities and Exchange Commission (SEC);
 - n) The Small Business Administration (SBA);
 - o) The Social Security Administration (SSA);
 - p) The United States Agency for International Development (USAID);
 - q) The United States Postal Service (USPS);
 - r) Federal Maritime Commission;
 - s) National Mediation Board;
 - t) Federal Mediation and Conciliation Service;
 - u) United States Information Agency.
- 2) Lembaga atau badan independen, korporasi, atau quasi lembaga resmi lainnya (*Other Major Independent Agencies, Corporations, and Quasi Official Agencies*), yaitu:²⁶
- a) American Red Cross;
 - b) National Foundation on the Arts and Humanities;
 - c) National Science Foundation;
 - d) Smithsonian Institution;
 - e) United States International Trade Commission (USITC);
 - f) Empowerment Zone and Enterprise Community Program;
 - g) Federal Finance Information Network (Finance Net);
 - h) Federal Information Exchange (FEDIX);

pan.

²⁶ <http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.quasi.htm>, p. 1-2 of 2, dan

<http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.comm.htm>, p.1 of 1.

²⁷ <http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.quasi.htm>, p. 1-2 of 2.

- i) Government Information Locator Service (GILS);
 - j) Inspector General Network (IGNet);
 - k) Legal Service Corporation;
 - l) State Justice Institute;
 - m) United States Institute of Peace;
 - n) National Academy of Science;
 - o) National Consortium for High Performance Computing;
 - p) National Coordination Office for High Performance Computing and Communications;
 - q) National Institute for Literacy;
 - r) National Technology Transfer Center;
 - s) Technology Reinvestment Project.
- 3) Lembaga-lembaga regulasi independen lainnya dan lembaga independen lainnya (*Independent Regulatory Agencies, Quasi Judicial Agencies, and other independent agencies*), yaitu:²⁷
- a) Consumer Product Safety Commission (CPSC);
 - b) (ICC);
 - c) Federal Home Loan Bank Board;
 - d) Federal Reserve Board, central bank;
 - e) Equal Employment Opportunity Commission (EEOC);
 - f) National Labor Relations Board;
 - g) Foreign Affairs;
 - h) Board for International Broadcasting;
 - i) Broadcasting Board of Governors;
 - j) Postal Rate Commission;
 - k) National Education Goals Panel;
 - l) National Capital Planning Commission;
 - m) Federal Housing Finance Board;
 - n) Advisory Council on Historic Preservation;
 - o) Defense Nuclear Facilities Safety Board;
 - p) Nuclear Regulatory Commission (NRC);

²⁸

<http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.comm.htm>, p. 1 of 1.

- q) Federal Mine Safety and Health Review Commission;
 - r) Office of Government Ethics;
 - s) Office of Personnel Management;
 - t) Office Special Council;
- 4) Korporasi, komisi, dan badan-badan independen lainnya (*Other Independent Agencies, Corporation, Committees*), yaitu:²⁸
- a) Civil Rights Commission;
 - b) Panama Canal Commission;
 - c) Corporation for National and Community Service;
 - d) Export-Import Bank of the United States;
 - e) Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC);
 - f) Institute of Museum and Library Services;
 - g) Inter-American Foundation;
 - h) National Endowment for the Arts;
 - i) National Endowment for Democracy;
 - j) National Endowment for the Humanities;
 - k) National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK);
 - l) Overseas Private Investment Corporation;
 - m) Pension Benefit Guaranty Corporation;
 - n) The Peace Corporation;
 - o) Farm Credit Administration;
 - p) United States Trade Representative;
 - q) MITRE Corporation.

Lembaga-lembaga independen federal (*Federal independent agencies*) tersebut di atas, dibentuk melalui undang-undang yang disahkan oleh Kongres. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga ini disebut *independent agencies* karena tidak termasuk bagian dari departemen pemerintahan yang merupakan unit organisasi pemerintahan yang utama (*major operating units*). Lembaga-lembaga independen

²⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States

itu juga diberi tanggung jawab pelayanan bagi kepentingan umum, dan menjaga agar proses pemerintahan dan perekonomian dapat berjalan lancar. Seperti diuraikan dalam *free encyclopedia, Wikipedia*²⁹,

“Federal independent agencies were established through separate statutes passed by Congress. Each respective statutory grant of authority defines the goals the agency must work towards, as well as what substantive areas, if any, it may have the power of rulemaking over. These agency rules (or regulations), while in force, have the power of federal law in the United States”. “The executive departments are the major operating units of the U.S. federal government, but many other agencies have important responsibilities for serving the public interest, and keeping the government and the economy working smoothly. They are often called independent agencies because they are not part of the executive departments”.

Lebih lanjut, dalam *Wikipedia*, dikemukakan pula,³⁰

“The nature and purpose of independent agencies vary widely. Some are regulatory groups with powers to supervise certain sectors of the economy. Others provide special services either to the government or to the people. In most cases, the agencies have been created by Congress to deal with matters that have become too complex for the scope of ordinary legislation. In 1970, for example, Congress established the Environmental Protection Agency to coordinate governmental action to protect the environment.”

Perkembangan mengenai badan atau lembaga-lembaga-

States_Government, 5/15/2005, p. 1 of 3.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Lihat artikel Martin Shapiro dalam *Regulation: The Cato Review of*

ga independen itu semua mengacu kepada ketentuan yang diatur dalam *The Administrative Procedures Act* tahun 1946, sehingga pertumbuhan lembaga-lembaga baru itu tetap terkonsolidasikan dengan baik. *The Administrative Procedures Act* itu kurang lebih dapat kita pahami sebagai undang-undang tentang Hukum Administrasi Negara yang biasa dikenal dengan APA 1946.³¹ Di dalamnya, diatur mengenai *the protocols for agency rulemaking and decisions in agency enforcement proceedings*.

Di dalam APA 1946 itu juga diatur mekanisme *judicial review* terhadap tindakan atau keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh lembaga independen itu. Apabila semua prosedur dan upaya hukum yang tersedia secara internal di lembaga-lembaga independen itu telah diusahakan sebagaimana mestinya, maka *judicial review* terhadapnya dapat diajukan langsung ke the D.C. Circuit Court (dan kemudian *on appeal to the Supreme Court*). The D.C. Circuit Court dapat menunda berlakunya suatu regulasi yang ditetapkan oleh lembaga yang bersangkutan atau menyerahkan kembali kepada lembaga yang bersangkutan untuk penyelesaiannya, atau meminta lembaga yang bersangkutan untuk menyampaikan pertimbangan dan informasi lebih lanjut untuk pengambilan keputusan.

Keputusan dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga independen haruslah cukup beralasan (*sufficiently justified by the agency to withstand judicial review*) sehingga dapat dipertahankan oleh lembaga independen. Jika keputusan (*beschikking*) ataupun peraturan (*regeling*) yang dibuatnya memang cukup mempunyai *factual and rational basis*, Pengadilan tidak akan mengabulkan permohonan atau gugatan *judicial review* tersebut.

Business and Government, "A Golden Anniversary? The Administrative Procedures Act of 1946", <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg19n3i.html>, 5/15/2005, p.1 of 6. Kita di Indonesia, belum memiliki undang-undang seperti ini, meskipun materi yang diaturnya disana sini tersebar di dalam berbagai undang-undang yang sudah ada.

³² http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

Beberapa di antara lembaga-lembaga independen tersebut, dapat diperkenalkan, misalnya The Central Intelligence Agency (CIA). Organisasi ini dikenal luas sangat independen. Tugasnya mengkoordinasikan berbagai kegiatan inteligen oleh berbagai departemen dan badan-badan pemerintah lainnya, menghimpun, menghubungkan, dan mengevaluasi informasi inteligen yang berhubungan dengan keamanan nasional, dan membuat rekomendasi kebijakan untuk National Security Council (Dewan Keamanan Nasional) yang berada dalam lingkup the Office of the President.³² Demikian pula dengan FTC atau Federal Trade Commission yang menangani urusan-urusan perdagangan antarnegara bagian, dan beberapa lembaga lainnya.³³

Lembaga independen lainnya adalah Federal Communications Commission (FCC) yang mempunyai pegawai sekitar 6.000-an orang. Lembaga ini diberi tugas untuk mengatur sarana dan saluran komunikasi antar negara (*international*) dan antar negara bagian (*interstate*), melalui radio, televisi, *wire*, satelit, dan kabel. FCC berwenang mengatur, mengeluarkan ijin, dan mencabut ijin bagi stasiun radio dan televisi, menentukan frekuensi radio, dan menegakkan peraturan untuk menjamin agar harga kabel langganan terjangkau. FCC juga mengatur *common carriers*, seperti perusahaan telephone dan telegraph, dan juga *telecommunications service providers* tanpa kabel (*wireless*).

The Federal Reserve Board yang biasa dikenal dengan sebutan *The Fed* atau *The Federal Reserve* merupakan *the governing body of the Federal Reserve System*. Lembaga independen ini tidak lain adalah the central bank of the United States of America yang dipimpin oleh the Federal Reserve Board tersebut. Lembaga ini menjalankan kebijakan moneter bangsa (*the nation's monetary policy*) dengan

³³ http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

³⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, UI-Press, Jakarta, 1997.

³⁵ http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

cara melakukan langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang mempengaruhi volume kredit dan uang yang beredar (*the volume of credit and money in circulation*). The Federal Reserve mengatur (*regulates*) lembaga-lembaga perbankan swasta, bekerja untuk mengelola risiko sistemik dalam pasar uang (*financial markets*), dan menyediakan layanan-layanan finansial tertentu untuk pemerintah, publik, dan lembaga-lembaga keuangan.³⁴

Lembaga independen lainnya yang juga menarik untuk dipelajari oleh kita di Indonesia adalah The Office of Personnel Management (OPM). Lembaga independen ini merupakan *the federal government's human resources agency*. Lembaga ini bertanggung jawab untuk memastikan bahwa pelayanan umum (*the nation's civil service*) sungguh-sungguh terbebas dari pengaruh-pengaruh politik, dan pegawai negeri (*the federal employees*) diangkat dan dipromosikan atau dipilih dan diperlakukan secara adil (*fairly treated*) dan berdasarkan *merit system*. OPM mendukung lembaga-lembaga lain dengan pelayanan personel dan kebijakan kepemimpinan yang dibutuhkan, serta mengelola sistem pensiun federal (*federal retirement system*) dan program asuransi kesehatan (*health insurance program*).³⁵

Lembaga independen lain yang juga menarik adalah The General Service Administration (GSA). Lembaga GSA ini bertanggungjawab untuk pembelian, *supply* atau persediaan, operasi, dan pemeliharaan (*maintenance*) terhadap semua *properties*, bangunan-bangunan, dan peralatan - peralatan, serta untuk penjualan terhadap semua item atau barang yang berlebih (*surplus items*). The General Service Administration juga mengelola semua kendaraan bermotor, kapal, dan pesawat milik pemerintah, dan juga *overseas telecommunicating centers and child care centers*.

NARA (The National Archives and Records Adminis-

States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

³⁵ *Ibid.*, page 2 of 3.

³⁶ *National Archives and Records Administration* (NARA) ini dapat

tration)³⁶ juga tidak kalah independennya. Lembaga ini bertanggung jawab untuk melestarikan atau preservasi *the nation's history by overseeing the management of all federal records*. Penyelenggaraan arsip nasional mencakup bahan-bahan tekstual yang asli atau orisinal, film-film gambar bergerak (*motion pictures*), rekaman suara dan video, peta, gambar diam (*still pictures*), dan data komputer. Berbagai dokumen sejarah seperti *The Declaration of Independence, The U.S. Constitution, The Bill of Rights*, dan dokumen-dokumen penting lainnya tersimpan dengan baik di gedung National Archives, Washington D.C.

Di samping itu, ada pula lembaga independen seperti SBA atau The Small Business Administration yang didirikan pada tahun 1953³⁷. Lembaga ini bertanggung jawab untuk memberikan nasihat, bantuan, dan perlindungan bagi kepentingan-kepentingan pengusaha kecil. SBA memberikan jaminan pinjaman-pinjaman bagi usaha-usaha kecil, memberikan bantuan bagi korban-korban banjir, kebakaran, dan berbagai bencana alam lainnya, serta mempromosikan pertumbuhan usaha-usaha minoritas dalam kepemilikan perusahaan (*the growth of minority-owned firms*), dan membantu mengamankan kontrak-kontrak bagi usaha-usaha kecil untuk penyediaan barang-barang dan jasa bagi kebutuhan pemerintah federal (*helps secure contracts for small businesses to supply goods and services to the federal government*).³⁸

The National Science Foundation (NSF), meskipun dinamakan *foundation*, juga merupakan lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga ini bertugas memberikan dukungan terhadap aneka kegiatan penelitian dasar (*basic*

disejajarkan dengan lembaga Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) di Jl. Kemang Raya, Jakarta Selatan.

³⁷ Bandingkan dengan struktur pemerintah kita dimana urusan pembinaan koperasi dan usaha kecil dan menengah ditangani oleh satu kementerian tersendiri, yaitu Departemen Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.

³⁸ http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_

research) dan pendidikan dalam bidang sains dan teknologi (*science and engineering*) di Amerika Serikat. Lembaga ini memberikan bantuan dalam bentuk *grant*, kontrak, dan bentuk-bentuk *agreement* lainnya yang diberikan kepada universitas-universitas, *colleges*, dan lembaga-lembaga nirlaba (*non-profit*) serta badan-badan usaha kecil (*small business institutions*). The NSF juga menganjurkan kerjasama antara universitas, industri, dan pemerintah, dan memajukan (promosi) kerjasama internasional di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (*science and engineering*).³⁹

Lembaga lain yang juga dikenal sangat independen, misalnya, adalah The United States Postal Service, dan The Postal Rate Commission yang sama-sama didirikan pada tahun 1971. Ada pula The National Aeronautics and Space Administration (NASA) yang dibentuk pada tahun 1958. Lembaga lain adalah The National Labor Relations Board (NLRB), The Securities and Exchange Commission (SEC), The Social Security Administration (SSA), The Environmental Protection Agency (EPA), dan The Federal Trade Commission (FTC). Sementara itu, dalam urusan internasional, juga dikenal adanya The United States Agency for International Development (USAID).⁴⁰

Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak

States_Government, 5/15/2005, p.2 of 3.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).

dapat lagi diandalkan. Karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*).

Lembaga-lembaga independen itu sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi lebih dekat ke fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada juga yang lebih dekat kepada cabang kekuasaan yudikatif. Misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia fungsinya lebih dekat ke fungsi perjuangan aspirasi seperti DPR tetapi sekaligus dekat dengan fungsi pengadilan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) jelas hubungannya sangat dekat dengan fungsi pengawasan oleh DPR. Meskipun demikian, substansi tugas BPK itu sebenarnya juga mempunyai sifat quasi atau semi peradilan. Karena itu, lembaga serupa ini di Perancis disebut *Cour d'Compt*. Disebut *Cour* atau pengadilan karena sifat pekerjaannya juga bersifat peradilan.

Komisi Yudisial jelas lebih dekat ke cabang kekuasaan kehakiman. Di samping itu, ada pula organ Kejaksaan Agung, KPK (Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia), dan sebagainya. Berbeda dari Komisi Yudisial yang tercantum eksplisit dalam Pasal 24B UUD 1945, ketiga lembaga terakhir ini belum diatur dalam UUD 1945, melainkan hanya diatur dalam undang-undang. Namun, pengaturan mengenai hal ini terkait erat dengan delegasi pengaturan yang ditentukan oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam un-*

dang-undang". Karena itu, ketiga lembaga tersebut dapat dikatakan memiliki *constitutional importance* yang setara dengan lembaga lain yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945, seperti TNI, Kepolisian, dan Komisi Yudisial. Dalam sistem demokrasi dan negara hukum, kita tidak mungkin menganggap Kepolisian lebih penting daripada Kejaksaan Agung hanya karena Kepolisian diatur keberadaannya dalam UUD 1945 sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali belum ditentukan keberadaannya dalam UUD 1945.

Demikian pula dengan lembaga-lembaga seperti KPI (Komisi Penyiaran Indonesia)⁴¹, KPU (Komisi Pemilihan Umum), PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan)⁴², KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha)⁴³, dan lain sebagainya yang dibentuk berdasarkan ketentuan undang-undang. Pada umumnya lembaga-lembaga ini bersifat independen dan mempunyai fungsi campuran antara sifat legislatif, eksekutif, dan/atau sekaligus yudikatif.

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. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.

1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

⁴² Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4191).

⁴³ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).

⁴⁴ Presiden dan Wakil Presiden merupakan dua jabatan konstitusional dalam satu kesatuan institusi. Secara hukum, keduanya adalah satu kesatuan institusi, yaitu satu lembaga kepresidenan.

- a) Presiden dan Wakil Presiden;⁴⁴
 - b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);⁴⁵
 - e) Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f) Mahkamah Agung (MA);
 - g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- 2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
- a) Komisi Yudisial (KY);⁴⁶
 - b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance*⁴⁷ yang sama dengan kepolisian;
 - g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;⁴⁸
 - h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOM-NAS-

⁴⁵ Meskipun kedudukan MPR adalah sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang tersendiri, tetapi kedudukan protokolernya tergantung apakah pimpinannya dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD atau bersifat tersendiri. Jika kepemimpinan MPR seperti yang ada sekarang, maka kedudukan protokolernya ketua/pimpinan lembaga tinggi negara terdiri atas 8 orang, yaitu Presiden, Wakil Presiden, Ketua DPR, Ketua MPR, Ketua DPD, Ketua MA, Ketua MK, dan Ketua BPK.

⁴⁶ Seperti halnya TNI dan POLRI, kewenangan Komisi Yudisial juga diatur dalam UUD 1945. Namun, karena fungsinya bersifat penunjang, maka kedudukan protokolernya tidak dapat disamakan dengan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden. Hanya saja, untuk menjamin independensi dan efektifitas pengawasannya terhadap kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim, kedudukan-

- HAM)⁴⁹ yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.⁵⁰
- 3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
 - a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);⁵¹
 - b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);⁵²
 - c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);⁵³
 - 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;⁵⁴
 - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);

nya berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

⁴⁷ Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Rumusan ayat ini merupakan pengganti ketentuan sebelumnya dalam rancangan perubahan Bab IX UUD 1945 yang semula bermaksud mencantumkan ketentuan mengenai Kejaksaan Agung.

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

⁴⁹ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

⁵⁰ Lihat Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

⁵¹ Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4191).

⁵² Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).

⁵³ Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).

- 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);⁵⁵
 - d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);⁵⁶
 - e) Komisi Kepolisian;⁵⁷
 - 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);⁵⁸
 - 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);
- Banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-ko-

⁵⁴ Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4169).

⁵⁵ Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

⁵⁶ Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

⁵⁷ Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168).

⁵⁸ Keputusan Presiden No. 72 Tahun 2001 tentang Komite Olahraga Nasional Indonesia.

⁵⁹ Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional,

misi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Birokrasi yang gemuk, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum (*public services*), juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, doktrin pembatasan dan pemisahan kekuasaan yang memang sudah dikenal sebelumnya, diperluas pengertiannya sehingga corak bangunan organisasi negara diidealkan agar semakin terdekonsentrasi dan terdesentralisasi. Organisasi negara, semakin mengalami devolusi, dianggap semakin ideal.

Itu sebabnya di mana-mana organisasi negara mengalami perubahan drastis. Bentuk organisasi pemerintahan yang semula didominasi oleh bangunan struktur departemen pemerintahan, sekarang banyak diisi oleh bentuk-bentuk dewasa, dan komisi-komisi. Bahkan di antaranya, banyak juga yang bersifat *ad hoc*, alias tidak permanen. Seperti misalnya, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sifatnya jelas tidak permanen. Ia dibutuhkan karena dorongan kenyataan bahwa fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada *tetap, dan mandiri*".

⁶⁰ Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell &

sebelumnya, seperti kepolisian dan kejaksaan dianggap tidak maksimal atau tidak dapat diharapkan efektif melakukan pemberantasan korupsi. Jika kelak, pemberantasan korupsi telah dapat dilakukan dengan efektif oleh kepolisian dan kejaksaan, tentu keberadaan KPK dapat ditinjau kembali.

Hal yang sama terlihat dengan dibentuknya Badan Pelaksana Koordinasi Pembangunan Kembali Daerah Bencana Aceh dan Nias. Jika rehabilitasi Aceh dan Nias kelak telah berhasil diselesaikan, dan pemerintahan daerah sepenuhnya telah berjalan dan dapat mengambil alih fungsinya, maka tentunya badan *ad hoc* ini dapat dibubarkan sebagaimana mestinya. Tentu tidak semua lembaga-lembaga independen yang dikemukakan di atas bersifat *ad hoc*. Sebagian terbesar di antaranya juga bersifat permanen atau tetap. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sendiri dinyatakan sebagai komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁶¹

Dari uraian mengenai contoh-contoh perkembangan yang timbul di berbagai negara, dapat dikatakan bahwa untuk memahami konsepsi dan pengertian lembaga negara secara tepat, kita memang tidak dapat lagi menggunakan kacamata Montesquieu (1689-1785). Banyak sekali hal-hal yang sudah berubah sehingga fungsi-fungsi kekuasaan negara tidak lagi bersifat trikotomis antara fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif semata. Ragam struktur organisasi kekuasaan negara dewasa ini sudah berkembang sangat bervariasi, sehingga yang dinamakan organ negara atau lembaga negara tidak lagi hanya terbatas pada tiga fungsi menurut doktrin klasik yang dikembangkan sejak abad ke-18.

Bahkan dalam bukunya yang terbit pertama kali dalam bahasa Jerman pada tahun 1925, *Allgemeine Staatslehre*⁶², dinyatakan, "*Whoever fulfills a function determined by the*

Russell, New York, 1961, hal. xiii, ref., hal. 192-195.

⁶¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, lihat H.A.S. Nataabaya, dalam Jimly As-shiddiqie dkk (editor Refly Harun dkk), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi:*

legal order is an organ”. *These functions*, menurut Kelsen, “*be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*” Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh tata-hukum (*legal order*) adalah organ atau lembaga negara, baik yang bersifat menciptakan norma (*norm-creating*) ataupun yang sifatnya melaksanakan norma hukum (*norm-applying*).

Cara yang sederhana untuk menentukan apakah suatu organ atau suatu institusi itu lembaga negara atau bukan adalah dengan cara melihat domain keberadaannya sebagai subyek hukum kelembagaan. Suatu organ dikatakan tergolong berada dalam domain kehidupan masyarakat (*civil society*) apabila organisasi itu mencerminkan keperluan untuk melembagakan subjek hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan bermasyarakat. Demikian pula di lingkungan dunia usaha (*market domain*), organ-organnya tentulah dimaksudkan untuk melembagakan subjek penyandang hak dan kewajiban dalam dunia usaha. Organ atau organisasi yang dibentuk di luar kedua domain masyarakat (*civil society*) dan dunia usaha atau pasar tersebut (*market*), tentulah merupakan organ atau institusi dalam kerangka kehidupan bernegara. Yang terakhir inilah yang kita sebut sebagai organ negara seperti yang akan diuraikan di bawah.

B. Lembaga Negara

1. “Trias Politica” Lembaga Negara

Sebenarnya, secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hal.60-61. Lihat juga Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Seng-*

Non-Governmental Organizations (NGO’s). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBi 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁶¹

Dalam *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*,⁶² kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan.⁶³ Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Memang benar bahwa istilah-istilah organ, lembaga, *keta Kewenangan antarLembaga Negara*, Sekretariat Jenderal MKRI dan

badan, dan alat perlengkapan itu seringkali dianggap identik dan karena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahaminya secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan. Misalnya, Di dalam Dewan Perwakilan Rakyat ada Badan Kehormatan, tetapi di dalam Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Di dalam Lembaga seperti Lembaga Penyiaran Publik (LPP) seperti Radio Republik Indonesia (RRI) ada Dewan Pengawas. Artinya, yang mana yang lebih luas dan yang mana yang lebih sempit dari istilah-istilah dewan, badan, dan lembaga, sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti diuraikan di atas, baik pada tingkat nasional atau pusat maupun daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu, doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu⁶⁴ yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin

KRHN, Jakarta, 2005, hal.29-30.

⁶² Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Djambatan, cet-2, Jakarta, 2002, hal. 390.

⁶³ H.A.S. Natabaya, *op.cit.*, hal. 61-62.

⁶⁴ Buku Montesquieu yang sangat terkenal adalah *Espirit des Lois*. Buku ini terbit pertama kali pada tahun 1748.

⁶⁵ Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hal. 223.

di dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Namun, karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan, konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu.

Sebelum Montesquieu, di Perancis pada abad ke-XVI, yang pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.

Sementara itu, sarjana Belanda, C. van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (i) fungsi *regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan Goodnow⁶⁵ mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *di praja*, yaitu (i) *policy mak-*

⁶⁶ Charles Louis de Secondat, "Baron de la Brede et de Montesquieu", lihat Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part I, Pomona Col-

ing function (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia mengenai soal ini adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.

Apa sebenarnya hakikat pandangan Montesquieu itu sendiri tentang *trias politica*? Montesquieu sendiri memang dikenal luas dengan pandangannya tentang konsep pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Misalnya, oleh Lee Cameron McDonald dikatakan, “*In dozens of books and thousands of lectures of examination papers the name of Montesquieu means one thing separation of powers*”.⁶⁶ Bahkan di seluruh dunia, sampai sekarang, Montesquieu itu tidak saja disebut dalam ratusan atau ribuan, melainkan juga sudah jutaan buku dan makalah di seluruh dunia.

Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.⁶⁷ (*In every government, there are three sorts of powers: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law*).⁶⁸

Menurut Lee Cameron McDonald, yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan “*the executive in regard to matters that depend on the civil law*” itu tidak lain adalah *the judiciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut, yaitu legislature, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*. Jika ketiga fungsi kekuasaan itu terhimpun dalam satu tangan atau satu badan, niscaya kebebasan akan berakhir. Seperti dikatakan oleh McDonald, “*The heart of Montesquieu’s*

lege, 1968, hal. 377-379.

⁶⁷ Bandingkan dengan pendapat John Locke tentang empat fungsi

theme was that where these three functions were combined in the same person or body of magistrates, there would be no the end of liberty”.⁶⁹

Yang diidealkan oleh Baron de Montesquieu (1689-1785) adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.

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

2. Konsepsi tentang Organ Negara

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.⁷⁰ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu

kekuasaan dan *catur praja* menurut pendapat van Vollenhoven.

⁶⁸ Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part I, Pomona College, 1968, hal. 377-379. Lihat *op. cit.*, hal. 378.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, hal.192.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Pejabat yang biasa dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah

tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.⁷¹

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).⁷²

Dikatakan oleh Hans Kelsen, “*An organ, in this sense, is an individual fulfilling a specific function*”.⁷³ Kualitas individu itu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. “*He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function*”.⁷⁴ Individu tersebut dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil.

notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notaris dan PPAT yang merupakan pejabat umum.

Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (...*he personally has a specific legal position*).⁷⁵ Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak itu, demikian juga hakim yang memutuskan, menjalankan fungsi penciptaan norma hukum (*law-creating function*). Namun, menurut Kelsen, yang dapat disebut sebagai organ negara hanya hakim, sedangkan para pihak yang terlibat kontrak perdata itu bukanlah dan tidak dapat disebut sebagai organ atau lembaga negara.

Hakim adalah organ atau lembaga negara, karena ia dipilih atau diangkat untuk menjalankan fungsi tersebut. Karena ia menjalankan fungsinya itu, maka ia diberi imbalan gaji dari negara. Kata Kelsen, “*The State as subject of the property is the Fisc (Fiscus)*.” Kekayaan negara itu berasal dari pendapatan negara, dan pendapatan itu terdiri atas *imposts and taxes* yang dibayar oleh warga negara. Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*of-*

Padahal, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah ‘jabatan publik’ (*public office*), bukan dalam arti *general office*.

⁷³ Hans Kelsen, *op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 193.

⁷⁶ Dalam pengertian lembaga swadaya masyarakat ini, dapat dibedakan antara Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM), dan Lembaga Swadaya Pengembangan Masyarakat (LSPM).

officials), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public official*). Namun, tidak semua individu yang menjalankan fungsi organ negara itu sendiri sungguh-sungguh memegang jabatan dalam arti sebenarnya. Setiap warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum dapat disebut menjalankan fungsi sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu dalam struktur organisasi negara sama sekali, sehingga tidak disebut sebagai pejabat (*officials*).

Dengan perkataan lain, meskipun dalam arti luas semua individu yang menjalankan *law-creating and law applying function* adalah organ, tetapi dalam arti sempit yang disebut sebagai organ atau lembaga negara itu hanyalah yang menjalankan *law-creating or law applying function* dalam konteks kenegaraan saja. Individu yang berada di luar konteks jabatan organik kenegaraan, tidak relevan disebut sebagai organ atau lembaga negara.

Karena itu, dalam arti yang lebih sempit lagi, lembaga atau organ negara itu dapat diidentikkan dengan jabatan dan individu yang menjalankan jabatan itu disebut sebagai pejabat (*official*). Hal ini tentu berbeda dari individu-individu yang menjalankan *law-creating and/or law-applying function* tetapi bukan sebagai pejabat (*official*). Misalnya, seperti yang sudah disebut di atas, warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilu sebenarnya sudah menjalankan fungsi kenegaraan juga, tetapi bukan dengan itu ia menjadi pejabat negara.

Suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)⁷⁶ yang melakukan gugatan *class action* dapat juga disebut menjalankan fungsi *law applying function*. Misalnya, kelompok LSM yang bersangkutan mengajukan gugatan *class action* atas suatu perkara pencemaran lingkungan hidup. Hal itu, tentu dapat disebut menjalankan *law-applying function*, tetapi lembaga swadaya masyarakat itu tidak dapat disebut

⁷⁷ Hans Kelsen, *op. cit.*, hal. 195.

sebagai organisasi jabatan. Karena itu, LSM yang bersangkutan tidak termasuk ke dalam pengertian organ dalam arti sempit tersebut di atas.

Artinya, memang tidak semua orang atau individu yang menjalankan fungsi-fungsi negara dimaksud mempunyai posisi sebagai pejabat (*Not every individual who actually functions as an organ of the State in the wider sense holds the position of an official*). Individu warga negara yang melaksanakan hak pilihnya dalam pemilu, menjalankan fungsi kenegaraan dalam rangka membentuk lembaga legislatif, tetapi ia tidak dapat disebut sebagai organ, karena status sebagai pemilih itu bukan jabatan yang menyebabkan dia dapat disebut pejabat (*official*).

Dalam konteks pengertian organ negara yang demikian itu, harus pula disadari bahwa sebenarnya, negara itu sendiri hanya dapat bertindak melalui organ-organnya itu. Dikatakan oleh Hans Kelsen, “*The State acts only through its organs*”.⁷⁷ Sedangkan organ negara itu sendiri pun bekerja melalui individu-individu yang ditentukan oleh hukum untuk itu, karena “... *the legal order can be created and applied only by individuals designated by the legal order itself*”.⁷⁸

Misalnya, Republik Indonesia dapat bertindak atau melakukan tindakan hukum melalui perbuatan individu yang menjadi presiden. Karena, presiden itu memang merupakan individu yang ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu, maka tindakan negara itu terletak pada tindakan yang dilakukan individu yang kebetulan ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu. Dengan perkataan lain, konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja.

Pertama, dalam arti yang paling luas, pengertian per-

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

⁸⁰ Lihat *Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Sekre-

tama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; Kedua (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga (pengertian ketiga), organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

Keempat, dalam pengertian keempat yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Lembaga negara yang dibentuk karena UUD misalnya adalah presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, TNI, Polri, Bank Sentral, Komisi Penyelenggara Pemilu, dan Komisi Yudisial. Yang dibentuk karena undang-undang, misalnya adalah Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan sebagainya. Di samping itu, dalam pengertian keempat ini, pengertian lembaga negara mencakup pula lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah. Lembaga daerah adalah lembaga negara yang terdapat di daerah. Misalnya, DPRD Kabupaten adalah lembaga negara yang kewenangannya diatur dan diberikan oleh UUD 1945, tetapi adanya di daerah. Pada hakikatnya, DPRD Kabupaten itu adalah juga lembaga negara, tetapi karena keberadaannya diatur Jendral MPR-RI, Jakarta, 2002.

⁸¹ Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, meski-

nya di daerah maka sebaiknya disebut sebagai lembaga daerah.

Kelima, di samping itu keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima. Karena kedudukannya yang tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak disebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat diterima. Dewasa ini, memang tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Semua lembaga konstitusional dianggap sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Akan tetapi, untuk lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945, tetap relevan untuk disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada tujuh institusi, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan; (ii) DPR; (iii) DPD; (iv) MPR; (v) MK; (vi) MA; dan (vii) BPK. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah dewasa yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini. Karena itu, agar tidak menyulitkan saya usulkan ketujuh lembaga ini tetap disebut lembaga tinggi negara. Kedelapan organ alat perlengkapan negara ini tentunya tidak dapat dipahami secara sempit dalam konteks paradigma *trias-politica* Montesquieu.

3. Pemahaman tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.

Karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintah non departemen, lembaga negara, lembaga tinggi negara, dan lembaga tertinggi negara. Dalam hukum tata negara biasa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.

Kata pemerintah dan pemerintahan bercampur baur

pengertiannya atau kadang-kadang saling dipertukarkan penggunaan sehari-hari, sehingga tidak baku. Misalnya, pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas sempitnya yang menjadi persoalan, melainkan kata pemerintahan dilihat sebagai proses, sedangkan pemerintah dilihat sebagai institusi.

Bab III UUD 1945 mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Isinya di satu segi menggambarkan proses dan sistem pemerintahan negara. Bahkan sebelum disahkan Perubahan Pertama (tahun 1999), pengertian pemerintahan negara dalam Bab III Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 itu juga mencakup pengertian yang luas meliputi fungsi legislatif dan eksekutif sekaligus. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang asli yang berbunyi, "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*"

Dengan perkataan lain, konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata "*The Government of the United States of America*" jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata "*government*" itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Istilah yang berlaku dalam sistem Amerika Serikat itu tentu berbeda sekali dengan istilah yang berlaku dalam sistem di Inggris. Meskipun kedua negara Amerika Serikat dan Inggris sama-sama menggunakan bahasa yang sama, tetapi istilah bahasa Inggris untuk perkataan *government* dalam konteks sistem hukum Amerika Serikat dan Kerajaan Inggris jelas berbeda satu sama lain.

Di Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem kabinet, istilah *government* itu hanya menunjuk kepada pengertian pemerintahan eksekutif saja. Parlemen tidak pernah disebut sebagai bagian dari penger-

tian kata *government*. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sebelum diadakan Perubahan Pertama pada tahun 1999, Undang-Undang Dasar 1945 menganut pengertian pemerintah dan pemerintahan (*government*) dalam arti yang luas.

Demikian pula dengan perkataan pemerintah dan pemerintahan daerah, juga diartikan secara luas dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang diberlakukan juga dianut pengertian atas istilah pemerintah dan pemerintahan daerah secara luas, yaitu meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun, setelah Perubahan Pertama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mulai diadakan pergeseran kekuasaan legislatif dengan mengalihkan lebih banyak peranan dalam membentuk undang-undang dari kewenangan presiden menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 5 (1) yang semula berbunyi seperti di atas, diubah menjadi, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*” Pasal 20 ayat (1), sebaliknya, menentukan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*”

Dengan adanya pergeseran itu, dengan sendirinya muatan ketentuan Bab III UUD 1945 mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara berubah pula substansinya, tidak lagi mencakup kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang telah dipindahkan menjadi materi Pasal 20 dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, cabang kekuasaan pembentukan undang-undang atau cabang kekuasaan legislatif bukan lagi termasuk rezim hukum kekuasaan pemerintahan negara seperti sebelumnya.

Di samping itu, pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan *versus* pemisahan kekuasaan. Sebelum diadakan perubahan, kedaulatan rakyat dianggap tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai

penjelmaan seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif (*distribution of power* atau *division of power*).

Karena itu, paham yang dianut bukan pemisahan kekuasaan dalam arti horisontal (*horizontal separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan dalam arti vertikal (*vertical distribution of power*). Sekarang sejak diadakannya Perubahan Pertama yang kemudian lebih dilengkapi lagi oleh Perubahan Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*). Pemisahan kekuasaan itu dilakukan dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat itu yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.

Dengan adanya pergeseran pengertian yang demikian itu, maka konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan secara mendasar. Sekarang tidak dikenal lagi adanya pengertian mengenai lembaga tertinggi negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan lagi lembaga tertinggi negara seperti sebelumnya.

Memang benar, keberadaan MPR sebagai lembaga yang tersendiri di samping DPR dan DPD memang tidak dapat dipungkiri. Sebabnya ialah UUD 1945 sendiri tetap memberikan kewenangan kepadanya terpisah dari kewenangan DPR ataupun DPD. Sesuai prinsip hukum yang berlaku, ada *functie* menunjukkan bahwa organnya memang ada. Karena itu, dapat dipastikan bahwa MPR itu sendiri memang merupakan lembaga yang tersendiri di samping DPR dan DPD, sehingga struktur parlemen Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, dapat dikatakan bersifat trikameral alias terdiri atas tiga kamar atau institusi sekaligus.

Tidak ada satupun negara di dunia ini yang mempu-

nyai struktur parlemen tiga kamar, kecuali Indonesia. Di dunia hanya dikenal kalau tidak satu kamar atau unikameral, tentu struktur yang dianut adalah bikameral atau dua kamar. Sedangkan struktur parlemen kita, seperti tersebut di atas, terdiri atas tiga kamar atau institusi, yaitu DPR, DPD, dan MPR. Kedudukan ketiganya sederajat satu sama lain. Bahkan keberadaan MPR itu sendiri dapat dikatakan merupakan perpanjangan tangan atau sebagai organ pendukung (*auxiliary organ*), ataupun sebagai kelengkapan forum yang tersendiri bagi DPR dan DPD untuk mengambil keputusan di luar kewenangan DPR dan DPD sendiri.

Apabila kewenangan DPR dan DPD dibandingkan, jelas sekali bahwa kedudukan DPR lebih penting atau lebih utama daripada DPD. Namun, jika keduanya dibandingkan dengan MPR, jelas pula bahwa kedudukan DPR dan DPD sebagai lembaga negara yang menjalankan tugas konstitusional sehari-hari lebih penting daripada MPR yang tugas-tugasnya tidak bersifat rutin.

Itu pula sebabnya, ketentuan mengenai pimpinan MPR tidak diatur tersendiri dalam UUD, melainkan hanya dalam UU. Berbeda dengan DPR dan DPD, yang pengaturan mengenai institusi ketua dan wakil ketua diatur dalam UUD sendiri. Institusi ketua dan wakil ketua MPR tidak diadakan oleh UUD, melainkan oleh pembentuk undang-undang belaka. Artinya, adalah kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengadakan atau meniadakan institusi pimpinan MPR itu secara tersendiri. Dapat saja terjadi bahwa pembentuk UU menentukan ketua dan wakil ketua MPR dirangkap secara *ex officio* oleh Ketua DPR dan Ketua DPD saja.

Namun keberadaan ketua dan wakil ketua MPR yang ada sekarang adalah sah karena dibentuk berdasarkan ketentuan UU Susduk. Jika di masa yang akan datang, UU menentukan lain, maka tentunya pengaturan mengenai institusi pimpinan MPR itu dapat mengalami perubahan.

Karena itu, dari segi protokoler, kedudukan ketua dan wakil ketua MPR jelas lebih rendah dibandingkan dengan ketua dan wakil ketua DPR dan DPD. Pimpinan DPR dan DPD diadakan oleh UUD, sedangkan pimpinan MPR yang tersendiri diadakan oleh pembentuk undang-undang.

Perbedaan itu tentunya terkait dengan kenyataan bahwa organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada jikalau fungsi dari organ MPR itu sedang berjalan. Menurut ketentuan UUD 1945, fungsi MPR itu sendiri sebagai lembaga negara terbatas hanya menyangkut empat hal saja, yaitu: (i) menetapkan dan mengubah UUD yang tentunya tidak bersifat rutin; (ii) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti dituntut pemberhentiannya oleh DPR berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi bahwa yang bersangkutan memang terbukti bersalah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud oleh UUD. Hal ini juga tidak bersifat rutin; (iii) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi jabatan apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu; dan (iv) menyelenggarakan sidang paripurna yang bersifat fakultatif untuk mendengarkan dan menyaksikan pengucapan sumpah Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia.

Keempat kegiatan itu tidak bersifat rutin. Yang bersifat rutin, yaitu setiap lima tahun sekali hanyalah sidang majelis yang diadakan untuk mendengarkan dan menyaksikan pengucapan sumpah jabatan presiden dan wakil presiden. Akan tetapi sifat persidangan ini adalah fakultatif dalam arti tidak mutlak harus ada. Jika persidangan MPR tidak dapat diadakan karena sesuatu sebab, pengucapan sumpah dapat diadakan dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat ataupun cukup diselenggarakan dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUD 1945.

Artinya, meskipun diakui bahwa MPR itu tetap merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan yang berdiri

sendiri di samping DPR dan DPD, sehingga membentuk susunan parlemen Indonesia yang berpilar tiga atau tri-kameral, keberadaan institusi MPR itu sendiri tidak lagi bersifat tertinggi dan sifat pekerjaannya tidak lagi bersifat rutin. Sebagai lembaga tinggi negara, MPR itu baru ada jika sedangkan menjalankan fungsinya yang tidak bersifat terus menerus. Karena itu, sebenarnya, tidak lagi diperlukan adanya pimpinan ataupun kesekretariatan yang bersifat tetap seperti yang ada sekarang ini. Organisasi pimpinan lembaga MPR ini sebaiknya cukup dilembagakan secara *ad hoc* saja, tidak dibentuk secara permanen seperti sekarang.

Dengan demikian, terlepas dari soal sifat tugasnya seperti tersebut di atas, sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru memang tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara. Meskipun MPR membuat UUD yang status hukumnya lebih tinggi daripada undang-undang yang dibuat oleh DPR, tetap saja MPR tidak lebih tinggi daripada DPR. Secara fungsional, DPR-lah yang justru lebih penting karena fungsinya bersifat rutin dan terus menerus.

Hal yang mirip dengan itu adalah antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi mengawal Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung mengawal undang-undang. Siapa saja yang melanggar undang-undang dan diadili oleh pengadilan di dalam lingkungan Mahkamah Agung. Begitu pula pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Mengapa batu ujinya undang-undang, bukan Undang-Undang Dasar? Karena Mahkamah Agung memang mengawal undang-undang, bukan mengawal Undang-Undang Dasar seperti Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Karena UUD lebih tinggi daripada UU, maka timbul anggapan seolah-olah Mahkamah Konstitusi itu lebih tinggi daripada Mahkamah Agung. Jawabnya jelas bahwa sesuai prinsip

checks and balances, hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada bersifat horisontal saja, tidak ada yang lebih tinggi dan yang lebih rendah.

Kalaupun derajat kelembagaannya diperlukan untuk menentukan perlakuan hukum secara tepat, terutama menyangkut tata krama keprotokolan, maka saya selalu mengaitkannya dengan teori yang saya namakan teori tentang norma sumber legitimasi. Apa bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan.

Di tingkat pusat, kita dapat membedakannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:

- 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya

ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas Hak Asasi Manusia, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut terdapat dalam undang-undang (UU), tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar pun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administratif yang kekuasaan tertingginya berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu presiden jugalah yang merupakan administratur negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya

bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.

Dewan, badan atau lembaga semacam ini dapat dipastikan bukan merupakan lembaga masyarakat atau swasta, sehingga tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah atau lembaga negara, tetapi keberadaannya tergantung kepada kebijakan pemerintah berdasarkan kebutuhan yang tidak permanen. Kadang-kadang lembaga-lembaga atau badan seperti ini diatur keberadaannya dalam Peraturan Presiden, tetapi pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Ada juga yang pengaturan kelembagaannya terdapat dalam Peraturan Menteri dan pengangkatannya juga dilakukan dengan Keputusan Menteri. Bahkan, dapat pula terjadi bahwa pengangkatan anggota badan-badan yang diatur dengan peraturan Menteri itu didelegasikan kepada pejabat di bawah Menteri, misalnya, oleh Direktur Jenderal yang bersangkutan.

Di tingkat daerah, lembaga-lembaga semacam itu tentu tidak disebut sebagai lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut dapat disebut sebagai lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah, dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat. Kategori kelembagaannya

tetap dapat disebut *lembaga daerah* menurut pengertian *lembaga negara* tersebut di atas. Lembaga-lembaga daerah semacam itu dapat dibedakan pula, yaitu:

- 1) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggota dilakukan dengan Keputusan Presiden;
- 2) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau Peraturan Daerah Provinsi, dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau Pejabat Pusat;
- 3) Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur;
- 4) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;
- 5) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Walikota;
- 6) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Walikota;
- 7) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara dan lembaga daerah tersebut di atas, ada beberapa lembaga negara yang disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ada yang oleh UUD disebutkan secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, dan sekaligus kewenangannya. Misalnya presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan dengan jelas organisasi dan kewenangannya dalam UUD.

Ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan, meskipun tidak rinci. Misalnya, komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan tegas namanya ataupun susunan organisasi. Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa pemilihan umum itu harus diselenggarakan oleh satu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Selain itu, UUD 1945 juga mengatur mengenai pemerintahan dan pemerintahan daerah yang ditentukan batas-batas kewenangannya secara tegas dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Misalnya, dalam Pasal 18 ayat (2) dinyatakan, "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*" Ayat (5)-nya menentukan, "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*". Pasal 18 ayat (6) menentukan, "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*".

Demikian pula dalam Bab XII Pasal 30, diatur pula tentang Pertahanan dan Keamanan Negara yang membagi tugas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia secara tegas, yaitu dalam Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4). Tentara Nasional Indonesia (TNI) terdiri atas Angkatan darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Sedangkan Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Dari uraian-uraian di atas, persoalan konstitusionali-

tas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar (UUD) mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud.

Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD), berarti lembaga yang bersangkutan bersangkutan dengan persoalan konstitusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*) atau sengketa kewenangan konstitusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusnya.⁷⁹

Misalnya, antara TNI dan POLRI dapat timbul masalah dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 30 UUD 1945. Jika permasalahan itu berkaitan dengan pertentangan penafsiran mengenai kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (3) versus ayat (4), maka Mahkamah Konstitusi lah yang berwenang menentukan penafsiran yang benar atas ketentuan Pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945 tersebut. Demikian pula mengenai Pemerintahan Daerah, jika bersengketa dengan Pemerintah Pusat dalam menafsirkan pengertian yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, maka yang berhak memutuskan mana yang benar adalah Mahkamah Konstitusi.

Sudah tentu dapat timbul perdebatan tersendiri mengenai kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan antarpemerintah daerah dengan pemerintah pusat ini. Pertama, dari sudut pandang atau perspektif *the framer's intent*, ketika ketentuan mengenai kewenangan Mahkamah

Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara dirumuskan, kemungkinan persengketaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belumlah terbayangkan atau bahkan tidaklah tercakup.

Alasan yang terpokok ialah bahwa sengketa semacam itu tidak relevan dalam bangunan negara kesatuan. Sengketa semacam itu dianggap hanya masuk akal terjadi di lingkungan negara-negara federal dimana pemerintah pusat dan negara bagian dapat dilihat sebagai badan hukum sendiri-sendiri. Oleh karena itu, persengketaan antara pusat dan daerah tidak boleh terjadi. Tetapi, persoalannya bukanlah terletak pada masalah status pemerintah daerah dan pemerintah pusat sebagai subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri atau bukan.

Masalahnya justru terletak pada persengketaan yang mungkin terjadi sebagai akibat perbedaan penafsiran keduanya mengenai amanat UUD untuk dilaksanakan oleh masing-masing pemerintah pusat dan pemerintah daerah itu. Jika persoalannya dilihat dari sudut pandang seperti itu, maka mau tidak mau konflik penafsiran itu harus diselesaikan dengan putusan final dan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.

Di samping uraian di atas, dapat pula dikemukakan bahwa sebenarnya yang disebut atau disebut-sebut dalam UUD 1945, lebih dari 34 buah. Ada yang hanya disebut secara implisit, ada pula yang disebut secara implisit dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ, jabatan, atau lembaga-lembaga dimaksud adalah:

- (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab II;
- (ii) Presiden Republik Indonesia dan
- (iii) Wakil Presiden yang diatur dalam Bab III;
- (iv) Dewan pertimbangan presiden diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
- (v) Kementerian Negara diatur dalam Bab V;

- (vi) Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai *triumvirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- (vii) Menteri Dalam Negeri sebagai *tirumvirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- (viii) Menteri Pertahanan sebagai *triumvirat* dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- (ix) Duta yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945;
- (x) Konsul yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945;
- (xi) Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Bab VI yang mencakup:
- (xii) Gubernur/Kepala Pemerintah daerah provinsi;
- (xiii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD provinsi);
- (xiv) Pemerintahan Daerah Kabupaten yang mencakup:
- (xv) Bupati/Kepala Pemerintah daerah kabupaten, dan
- (xvi) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (DPRD Kabupaten);
- (xvii) Pemerintahan Daerah Kota;
- (xviii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota; dan
- (xix) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota (DPRD Kota);
- (xx) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
- (xxi) Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Bab VIIA;
- (xxii) Komisi penyelenggara pemilihan umum yang oleh undang-undang dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Bab VIIB dan diatur lebih

pun TNI dan POLRI telah dipisahkan secara tegas menurut UUD 1945, tetapi

- lanjut dengan undang-undang;
- (xxiii) Satu bank sentral yang ditentukan dalam Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
- (xxiv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Bab VIIIA;
- (xxv) Mahkamah Agung (Bab XIV);
- (xxvi) Mahkamah Konstitusi (Bab XIV);
- (xxvii) Komisi Yudisial (Bab XIV);
- (xxviii) Tentara Nasional Indonesia (TNI) (Bab XII);
- (xxix) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bab XII).
- (xxx) Angkatan Darat (TNI AD) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- (xxxi) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- (xxxii) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- (xxxiii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945;
- (xxxiv) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Dari setidaknya ke-34 lembaga tersebut di atas, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam UUD 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D UUD 1945 hanya ditentukan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, UUD sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya

itu sendiri masih harus diatur dalam undang-undang.

Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Oleh karena itu, baik bank sentral maupun komisi penyelenggara pemilihan umum masih dapat dilihat segi-segi konstusionalitas kewenangannya. Jika pelaksanaan operasional kewenangan atau sifat kewenangannya itu menyimpang dari ketentuan UUD, maka hal demikian dapat saja menjadi objek persengketaan di pengadilan. Sejauh menyangkut aspek-aspek konstusionalitas kewenangannya itu, tidak dapat tidak forum peradilannya adalah Mahkamah Konstitusi.

Dari ke-34 organ atau lembaga-lembaga tersebut di atas yang sama sekali tidak ditentukan hak-hak atau kewenangannya dalam UUD 1945 adalah (i) Duta; (ii) Konsul; (iii) Angkatan Darat; (iv) Angkatan Laut; dan (v) Angkatan Udara. Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum serta kelima organ terakhir ini pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang juga jelas ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, dengan ikut memperhitungkan komisi penyelenggara pemilihan umum dan bank sentral, maka dapat dikatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat 34 lembaga atau organ negara yang memiliki kewenangan konstusional atau yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Di samping itu, dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 ditentukan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-un-*

undang”. Yang dimaksud dengan badan-badan lain dalam ayat ini antara lain adalah Kejaksaan Agung. Kejaksaan Agung memang tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Hal mengenai Kejaksaan Agung ini, diatur lebih lanjut dalam undang-undang atau bahkan dengan undang-undang tersendiri. Namun, kedudukannya dalam sistem peradilan terpadu dan prinsip negara hukum yang demokratis secara konstusional jelas sama pentingnya (*constitutional importance*) dengan Kepolisian Negara yang secara khusus diatur ketentuannya dalam Pasal 30 UUD 1945. Artinya, hal tidak diaturnya Kejaksaan Agung dalam UUD 1945, berbanding dengan diaturnya Kepolisian tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian Negara lebih penting atau lebih tinggi kedudukannya konstusionalnya daripada Kejaksaan Agung. Secara konstusional, kedua-duanya sama-sama penting dalam rangka menjamin tegaknya hukum dan keadilan dalam upaya perwujudan cita-cita negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*).

Contoh kejaksaan sebagai lembaga yang tercakup dalam perkataan “badan-badan lain” menurut Pasal 24 ayat (3) itu sejalan pula dengan latar belakang perumusan ketentuan Pasal 24 ayat (3) seperti yang diuraikan di atas. Pada mulanya, berkembang gagasan untuk mencantumkan pengaturan mengenai kejaksaan dalam bab tentang Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Ide ini masih tercantum dalam Rancangan Perubahan UUD 1945 yang masih tersisa sesudah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.⁸⁰ Namun demikian, setelah naskah Perubahan Keempat disahkan pada tahun 2002, ketentuan mengenai kejaksaan ini tidak mendapat kesepakatan untuk dicantumkan dalam pasal secara eksplisit. Sebagai gantinya, muncullah rumusan Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas. Karena itu, salah satu badan yang dimaksud dalam ayat ini memanglah lembaga kejaksaan. Namun karena dinyatakan

disitu badan-badan lain, maka terbuka kemungkinan ada pula badan lain yang terkait dengan kekuasaan kehakiman itu selain kejaksaan.

Dengan demikian, ada kemungkinan jumlah badan-badan lain itu lebih dari satu, sehingga jumlah keseluruhan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 juga lebih dari 34 buah. Misalnya, selain kejaksaan, lembaga lain yang juga berkaitan fungsinya dengan kekuasaan kehakiman adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Advokat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan para pejabat yang tergolong ke dalam pengertian penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), seperti petugas bea cukai, petugas pajak, petugas Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR), dan bahkan termasuk TNI Angkatan Laut yang mempunyai kewenangan tertentu di bidang penyidikan dalam kasus-kasus tindak pidana di laut.⁸¹ Dengan perkataan lain, apabila ditambah dengan lembaga-lembaga atau badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, maka jelaslah bahwa jumlah lembaga negara yang disebut secara eksplisit dan implisit dalam UUD 1945 berjumlah lebih dari 34 buah.

Ke-34 organ negara atau lebih itu sendiri dapat pula dibagi ke dalam beberapa kelompok. Pertama, kelompok lembaga negara yang dapat disebut sebagai Lembaga Tinggi Negara (LTN), yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi; (ii) DPR; (iii) DPD; (iv) MPR; (v) MK; (vi) MA; dan (vii) BPK. Jika Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga tinggi negara tersebut dilihat dari segi pejabatnya, maka jumlahnya menjadi delapan yang masing-masing diwakili oleh (i) Presiden; (ii) Wakil Presiden; (iii) Ketua DPR; (iv) Ketua DPD; (v) Ketua MPR; (vi) Ketua MK; (vii) Ketua MA; dan (viii) Ketua BPK. Meskipun sekarang kita tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara, namun sebutan sebagai lembaga

tinggi negara masih tetap relevan untuk dikaitkan dengan ketujuh lembaga negara di atas yang diwakili oleh 8 delapan jabatan tersebut.

Kedua, dari 34 lembaga atau lebih tersebut tercatat beberapa lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan oleh undang-undang dasar, tetapi tidak tepat untuk disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sebabnya ialah (i) fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial yang bersifat penunjang terhadap kekuasaan kehakiman. Tugas komisi ini sebenarnya bersifat internal di lingkungan kekuasaan kehakiman, tetapi agar pengawasan yang dilakukannya efektif, kedudukannya dipastikan bersifat independen di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; (ii) pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti misalnya Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara; (iii) penentuan kewenangan pokoknya dalam undang-undang dasar hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*), seperti kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan komisi pemilihan inipun tidak tegas ditentukan namanya dalam UUD 1945, melainkan hanya ditegaskan oleh undang-undang; atau (iv) karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam undang-undang dasar, melainkan hanya disebut akan ditentukan diatur dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral yang menurut Pasal 23D UUD 1945 masih akan diatur dengan undang-undang. Tetapi, dalam undang-undang dasar ditentukan bahwa kewenangan itu harus bersifat *independen*. Artinya,

⁸¹ TNI Angkatan Laut tetap menjalankan tugas-tugas penyidikan dalam kasus-kasus pidana-pidana tertentu yang terjadi dalam lingkup tugas keamanan di

by implication kewenangan bank sentral itu diatur juga dalam UUD 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya.

Dengan demikian, di samping lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam undang-undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam undang-undang, asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance*, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Lembaga-lembaga negara dalam kategori kedua ini yang memenuhi keempat kriteria di atas adalah (i) Komisi Yudisial; (ii) Menteri dan Kementerian Negara; (iii) Menteri *Triumpir*; (iv) Dewan pertimbangan presiden; (v) Bank sentral; (vi) Tentara Nasional Indonesia; (vii) Kepolisian Negara; dan (viii) Komisi penyelenggara pemilihan umum. Di samping kedelapan lembaga negara yang disebut secara eksplisit ataupun implisit dalam UUD 1945 tersebut, ada pula lembaga-lembaga negara yang murni diciptakan oleh undang-undang, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga yang memiliki *constitutional importance* juga. Lembaga-lembaga seperti dimaksud misalnya adalah (ix) Kejaksaan Agung; (x) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK); dan (xi) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM); dan lain-lain sebagainya.

Misalnya, *ombudsman* yang mempunyai peran penting

laut. Dengan perkataan lain, untuk membantu tugas-tugas Kepolisian di laut, sampai sekarang tugas-tugas tersebut masih ditangani oleh TNI Angkatan Laut.

⁸² Jimly Asshiddiqie, "UUD 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas di Masa Depan", Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi*

dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka pelayanan umum (*public services*). Cita-cita UUD 1945 sebagai konstitusi negara kesejahteraan⁸² atau *welfare state*, yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan perkataan negara pengurus⁸³, juga berkaitan dengan fungsi lembaga seperti ombudsman yang dapat berperan penting dalam pengawasan dan penyaluran keluhan-keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan umum (*public services*) oleh birokrasi pemerintahan. Jika lembaga ombudsman ini dibentuk berdasarkan undang-undang, bukan tidak mungkin suatu kali nanti dapat pula berkembang penafsiran bahwa lembaga ini juga akan dianggap sebagai lembaga yang penting secara konstitusional.⁸⁴

Khusus mengenai Komisi Yudisial, dapat dikatakan bahwa kedudukannya secara struktural sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagi pula komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Keberadaannyapun sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat di dalam dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, sebelumnya, fungsi *ethical auditor* ini bersifat internal. Namun, untuk lebih menjamin efektifitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan para hakim yang berada di lembaga yang

sederajat dengan pengawasnya.

Memang benar bahwa kewenangan Komisi Yudisial, seperti halnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, juga diatur dalam UUD 1945. Tepatnya, Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A, Komisi Yudisial dalam Pasal 24B, sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C UUD 1945. Akan tetapi, pengaturan mengenai kewenangan sesuatu lembaga dalam UUD tidak mutlak harus diartikan bahwa lembaga yang bersangkutan adalah lembaga yang dapat dikategorikan sebagai lembaga tinggi negara. Sebabnya ialah Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara juga diatur kewenangannya dalam UUD 1945, yaitu dalam Pasal 30. Namun, fungsi organisasi tentara dan kepolisian sebenarnya termasuk ke dalam kategori fungsi pemerintahan (eksekutif), sehingga kedudukan protokolernya tidak dapat disederajatkan dengan Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK hanya karena kewenangannya sama-sama diatur dalam UUD 1945. Mirip dengan itu, maka Komisi Yudisial juga tidak dapat disejajarkan dengan lembaga tinggi negara yang lain hanya karena kewenangannya diatur dalam Pasal 24B seperti halnya kewenangan tentara dan kepolisian yang diatur dalam Pasal 30 UUD 1945.

Secara struktural dapat dikatakan bahwa Komisi Yudisial memang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun, karena sifat fungsinya yang khusus dan bersifat penunjang (*auxiliary*), maka kedudukan protokolernya tidak perlu dipahami sebagai lembaga yang diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena, Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan negara secara langsung.

dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994.

⁸⁴ Dalam rangka perubahan UUD 1945, pernah berkembang ide untuk mencantumkan keberadaan ombudsman dalam UUD 1945. Di samping itu, dalam RUU tentang Mahkamah Konstitusi, lembaga ini juga pernah diusulkan agar diberi kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi

Komisi Yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Ia hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judiciary*).

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdampingan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan lembaga perwakilan rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial, meskipun tetap bersifat independen, haruslah lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif, pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman.

Dari ke-34 atau lebih lembaga negara yang sama sekali tidak atau belum ditentukan substansi kewenangannya dalam UUD 1945 adalah pula bank sentral. Mengenai bank sentral ini, Pasal 23D UUD 1945 hanya menentukan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, undang-undang pemohon dalam perkara konstitusi guna menampung keluhan-keluhan konstitusional (*constitutional complaint*) warga negara terhadap sesuatu undang-undang ataupun konstitusionalitas tindakan pemerintahan lainnya. Kedua ide ini, memang tidak berhasil memperoleh kesepakatan. Tetapi, ide ini muncul bukan tanpa alasan rasional sesuai tingkat perkembangan kebutuhan kenegaraan Indonesia dewasa ini dan nanti. Oleh karena itu, mungkin saja ide semacam ini akan muncul lagi dan mendapat tempat di masa depan.

⁸⁵ Lihat misalnya R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Penerbit Alumni, Bandung, 2001, hal. 7-8. Bandingkan dengan C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan,

dasar sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. Yang ditentukan dalam UUD 1945 hanya sifat kewenangan bank sentral itu, yaitu diharuskan bersifat independen. Dengan demikian, harus diakui, tetap ada persoalan konstitusionalitas yang terkait dengan kewenangan bank sentral ini, bukan mengenai substansinya, tetapi mengenai sifat kewenangan konstitusionalnya itu. Artinya, bank sentral juga dapat menghadapi persoalan konstitusionalitas kewenangan yang menjadi obyek perkara di Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan komisi penyelenggara pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara pemilu ia diharuskan bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam UUD 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ke-28 lembaga negara itu adalah: (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (ii) Presiden; (iii) Wakil Presiden; (iv) Menteri atau Kementerian Negara; (v) Menteri Luar Negeri selaku Menteri *Triumpir*, (vi) Menteri Dalam Negeri se-

laku Menteri *Triumpir*, (vii) Menteri Pertahanan selaku Menteri *Triumpir*, (viii) Dewan pertimbangan presiden; (ix) Pemerintahan Daerah Provinsi; (x) Gubernur/Kepala Pemerintah daerah provinsi; (xi) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (xii) Pemerintahan Daerah Kota; (xiii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota; (xiv) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (xv) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (xvi) Bupati/Kepala Pemerintah daerah kabupaten; (xvii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (xviii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (xix) Dewan Perwakilan Rakyat; (xx) Dewan Perwakilan Daerah; (xxi) Komisi pemilihan umum; (xxii) Badan Pemeriksa Keuangan; (xxiii) Mahkamah Agung; (xxiv) Mahkamah Konstitusi; (xxv) Komisi Yudisial; (xxvi) Bank Sentral; (xxvii) Tentara Nasional Indonesia; dan (xxviii) Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan lima organ atau jabatan lainnya, kewenangannya sama sekali tidak atau belum disebut dalam UUD 1945, baik secara implisit ataupun apalagi secara eksplisit. Kelima organ yang dimaksud adalah (i) Duta; (ii) Konsul; (iii) Angkatan Darat; (iv) Angkatan Laut; dan (v) Angkatan Udara. Sementara itu, seperti telah diuraikan di atas, ada pula beberapa lembaga lain yang termasuk kategori seperti yang dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Badan-badan lain dimaksud dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga memiliki *constititonal importance* atau yang secara konstitusional dianggap penting tetapi belum disebut secara eksplisit dalam UUD 1945.

C. BADAN HUKUM PUBLIK

1. Pengertian Badan Hukum

Dalam ilmu hukum, subjek hukum (*legal subject*) adalah setiap pembawa atau penyanggah hak dan kewajiban

dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban itu dapat merupakan orang yang biasa disebut juga *natuurlijke persoon* (*menselijk persoon*) atau bukan orang yang biasa disebut pula dengan *rechtspersoon*. *Rechtspersoon* itulah yang biasa dikenal sebagai badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona* (orang fiktif).

Pandangan demikian dianut oleh banyak sarjana, seperti Carl von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing, dan juga Langemeyer. Mereka berpendapat bahwa badan hukum itu hanyalah fiksi hukum, yaitu merupakan buatan hukum yang diciptakan sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara. Oleh karena itu, dalam berbagai literatur, aliran pandangan yang demikian ini disebut sebagai teori fiktif atau teori fiksi.⁸⁵

Di samping itu, ada pula beberapa sarjana yang mendekati persoalan badan hukum ini dari segi harta kekayaan yang dipisahkan tersendiri. Pandangan begini biasa disebut teori pemisahan kekayaan dengan beberapa variasi. Teori *van het ambtelijk vermogen* yang diajarkan oleh Holder dan Binder mengembangkan pandangan bahwa badan hukum adalah badan yang mempunyai harta yang berdiri sendiri yang dimiliki oleh pengurus harta itu karena jabatannya sebagai pengurus harta yang bersangkutan.

Teori *zweck vermogen* ataupun *doelver mogens theorie* yang diajarkan oleh A. Brinz dan F. J. van der Heyden mengembangkan pendapat bahwa badan hukum merupakan badan yang mempunyai hak atas kekayaan tertentu yang tidak dimiliki oleh sebagai subyek manusia manapun yang dibentuk untuk tujuan melayani kepentingan tertentu. Adanya tujuan itulah yang menentukan bahwa harta kekayaan dimaksud sah untuk diorganisasikan menjadi badan hukum.

Selain itu, tentu ada pula teori lain lagi, seperti teori organ yang diajarkan oleh Otto von Gierke, dan teori *propriete collective* yang diajarkan oleh Marcel Planiol atau

gezamenlijke vermogens theorie dari P.A. Molengraaff yang juga diikuti oleh Star Busmann, R. Kranenburg, dan lain sebagainya.

Menurut Molengraaff, badan hukum pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban dari para anggotanya secara bersama-sama, dan di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan, sehingga setiap pribadi anggota adalah juga pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum itu.

Sementara itu, berbeda dari teori fiksi dari von Savigny, Otto von Gierke memandang badan hukum sebagai sesuatu yang nyata (*realiteit*), bukan fiksi. Teori Otto von Gierke yang juga diikuti oleh L.C. Polano ini kadang-kadang disebut juga teori organ yang memberikan gambaran bahwa badan hukum merupakan *een bestaan, dat hun realiteit* dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam lalu lintas hukum, yang juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya, dan sebagainya. Apa yang mereka putuskan dianggap sebagai kemauan badan hukum itu sendiri.

Semua pandangan teoritis tersebut berusaha memberikan pembenaran ilmiah terhadap keberadaan badan hukum sebagai subyek hukum yang sah dalam lalu lintas hukum. Teori *propriete collective* atau *gezamenlijke vermogens theorie* pada umumnya relevan diberlakukan untuk korporasi ataupun badan hukum yang mempunyai anggota lainnya. Tetapi untuk badan hukum yayasan, teori ini kurang cocok dipakai.

Sebaliknya, teori kekayaan bertujuan (*doelver mogens theorie*) justru hanya tepat untuk badan hukum yayasan (*stiftung, stichting, wakaf*) yang tidak mempunyai anggota.

Sementara itu, teori fiktie dan teori organ yang nampaknya berkebalikan, sebenarnya, dapat dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama saja, yaitu bahwa badan hukum itu dapat diakui sebagai subyek hukum sebagai *rechtspersoon* atau *menselijk persoon* yang merupakan lawan kata dan sekaligus pasangan bagi konsep orang sebagai subyek hukum atau *natuurlijke persoon*.

Oleh karena sebagai subyek hukum, keduanya –yaitu *natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon*– pada dasarnya sama saja, apa dengan begitu keduanya mempunyai kemampuan yang juga sama dalam melakukan semua jenis perbuatan hukum? Jawabnya jelas tidak. Badan hukum itu tidak mempunyai kehendak sendiri. Ia hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantara orang-orang biasa (*natuurlijke persoon*) yang menjadi pengurusnya. Pengurus itu bekerja tidak untuk dirinya sendiri atau sekurangnya tidak semata untuk dirinya sendiri, melainkan untuk dan atas nama badan hukum itu.⁸⁶

Oleh karena kekhususannya jika dibandingkan dengan subyek hukum orang biasa (*natuurlijke persoon*) itu, maka tidak semua perbuatan hukum dapat dilakukan oleh badan hukum. Artinya, badan hukum tidak dapat menerima semua jenis hak dan menjalankan semua jenis kewajiban seperti halnya manusia biasa (*natuurlijke persoon*). Semua badan hukum memang dapat mempunyai harta kekayaan, tetapi jenis-jenis haknya berbeda-beda satu sama lain. Misalnya, yayasan tanah wakaf tidak boleh dibebani hak milik atas tanah. Karena badan hukum tidak dapat meninggal dunia, maka apabila ia bubar, kekayaannya tidak dapat diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya.

Mahkamah Agung Belanda dalam putusannya tanggal 16 Februari 1891 (W. 6083) menyatakan bahwa penghinaan

⁸⁶ Soediman Kartohadiprodo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta, 1965, hal. 39.

⁸⁷ W.C.K. van der Grinten, *Asser's Handleiding tot de Beoefening van het Nderlands Burgerlijk Recht*, Zwolle, 1973, hal. 132-dst dalam Arifin P.

dalam hukum pidana tidak mungkin kecuali hanya terhadap manusia (*natuurlijke persoon*). Akan tetapi, menurut Paul Scholten, dalam bidang keperdataan, penghinaan dapat saja terjadi oleh dan terhadap badan hukum yang berakibat merugikan kehormatan dan nama baik (citra) badan hukum itu. Oleh sebab itu, akibat penghinaan itu, badan hukum yang bersangkutan dapat digugat perdata.

Di samping semua uraian tersebut di atas, yang juga penting dikemukakan ialah bahwa setiap badan hukum yang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab (*rechtsbevoegheid*) secara hukum,⁸⁷ haruslah memiliki empat unsur pokok, yaitu:

- 1) Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain;
- 2) Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
- 4) Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Unsur kekayaan yang terpisah dan tersendiri dari pemilikan subyek hukum lain, merupakan unsur yang paling pokok dalam suatu badan untuk disebut sebagai badan hukum (*legal entity*) yang berdiri sendiri. Unsur kekayaan yang tersendiri itu merupakan persyaratan penting bagi badan hukum yang bersangkutan (i) sebagai alat baginya untuk mengejar tujuan pendirian atau pembentukannya. Kekayaan tersendiri yang dimiliki badan hukum itu; (ii) dapat menjadi objek tuntutan dan sekaligus menjadi; (iii) objek jaminan bagi siapa saja atau pihak-pihak lain dalam mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum yang bersangkutan.

Dengan adanya unsur keterpisahan harta ini, maka siapa yang saja yang menjadi pendiri dan pengurus badan

hukum serta pihak-pihak lain yang berhubungan dengan badan hukum yang bersangkutan, haruslah benar-benar memisahkan antara unsur pribadi beserta hak milik pribadi, dengan institusi dan harta kekayaan badan hukum yang bersangkutan. Karena itu, perbuatan hukum pribadi orang yang menjadi anggota atau pengurus badan hukum itu dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta kekayaan badan hukum yang sudah terpisah tersebut. Menurut Arifin Soeria Atmadja, kekayaan badan hukum yang terpisah itu, membawa akibat antara lain:

- a. kreditur pribadi para anggota badan hukum yang bersangkutan tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut;
- b. para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga;
- c. kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak dimungkinkan;
- d. hubungan hukum, baik persetujuan maupun proses antara anggota dan badan hukum, dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga;
- e. pada kepailitan, hanya para kreditur badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

Dalam setiap badan hukum dipersyaratkan pula adanya tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan badan hukum dapat berupa tujuan yang bersifat ideal tertentu, ataupun tujuan yang relatif lebih praktis yang bersifat komersial atau yang berkaitan dengan keuntungan. Misalnya, badan hukum dapat berorientasi mencari keuntungan (*profit-oriented*) atau tidak mencari keuntungan (*non-profit-oriented*). Tujuan-tujuan itu haruslah merupakan tujuan badan hukum sebagai institusi yang terpisah dari tujuan-tujuan yang bersifat pribadi dari para pendirinya ataupun pengurusnya. Karena itu, tujuan-tujuan institusi badan hukum ini sangat

Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005, hal. 124-125. Lihat

penting dirumuskan dengan jelas, sehingga upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mencapainya juga menjadi jelas.

Kejelasan hubungan antara usaha dan tujuan itulah yang nantinya akan menentukan lingkup kompetensi atau kewenangan badan hukum itu sendiri sebagai subyek hukum dalam dinamika lalu lintas hubungan-hubungan hukum. Kejelasan ini penting, karena badan hukum hanya dapat bertindak melalui perantaraan organ-organ jabatan yang ada di dalamnya, dimana pemegang jabatan-jabatan itu pada akhirnya adalah orang per orang pengurusnya atau anggotanya. Dengan adanya kejelasan lingkup kompetensi itu, tentu akan mudah untuk membedakan mana perbuatan yang bersifat pribadi dari pengurusnya dan mana perbuatan yang merupakan perbuatan badan hukum itu sebagai subyek hukum (*rechtspersoon*).

Misalnya, seorang pengurus suatu badan hukum yayasan pendidikan menggunakan uang kas yayasan itu untuk keperluan membeli kado bagi anak tetangganya yang menikah, harus dicatat sebagai hutang pribadi yang bersangkutan kepada badan hukum yayasan. Karena kegiatan menyumbang untuk kado perkawinan tidak ada kaitan sama sekali dengan tujuan dan lingkup kegiatan badan hukum yayasan pendidikan yang bersangkutan. Kegiatan pemberian kado itu adalah perbuatan pribadi pengurus yang bersangkutan yang tentunya harus dipertanggungjawabkan secara pribadi pula.

Unsur ketiga yang harus dimiliki oleh setiap badan hukum adalah kepentingan tersendiri dalam lalu lintas hukum. Sebagai akibat adanya kekayaan yang tersendiri dan tujuan serta aktivitas tersendiri, maka badan hukum (*rechtspersoon*) juga mempunyai kepentingan-kepentingan

juga Pasal 29 KUH Perdata.

⁸⁸ J.H.A. Logeman, *Over de Theori van een Stellig Staatsrecht*, terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkorego dalam bahasa Indonesia, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, dengan diberi pengantar oleh G.J. Resink, Ichtiar Baru-van Hoeve, 1975, hal. 69.

subyektif yang tersendiri pula dalam pergaulan hukum. Kepentingan-kepentingan subyektifnya itu sendiri dilindungi oleh hukum, sehingga setiap badan hukum dapat mempertahankan kepentingannya itu terhadap pihak lain dalam pergaulan hukum (*rechtsbetrekking*).⁸⁸

Unsur terakhir atau keempat adalah adanya organisasi kepengurusan yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan negara dan peraturan-peraturan internalnya sendiri. Di satu pihak badan hukum terikat pada hukum negara (*state law*), tetapi secara internal badan hukum itu juga terikat pada *internal law* yang berlaku di dalamnya, yaitu yang tertuang dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta peraturan-peraturan yang dibuat secara internal oleh pengurusnya. Keteraturan organisasi badan hukum itu, di samping ditentukan oleh ketaatan kepada norma-norma hukum negara, juga tergantung kepada ketaatan terhadap norma-norma hukum yang berlaku secara internal tersebut.

Setiap badan hukum hanya dapat bertindak melalui organ kepengurusannya. Karena itu, keteraturan organisasi kepengurusan badan hukum itu menjadi sangat penting. Dalam anggaran dasar harus diatur pembagian tugas dan tanggungjawab yang baru dan jelas (*stelselmatige arbeidsdeling*) agar tidak timbul masalah dalam upaya mencapai tujuan organisasi badan hukum yang bersangkutan. Anggaran dasar badan hukum itu tidak ubahnya merupakan konstitusi atau hukum yang tertinggi dalam setiap organisasi badan hukum. Anggaran dasar sebagai konstitusi itu dijabarkan lagi dalam anggaran rumah tangga, dan berbagai peraturan yang ditetapkan oleh pengurus. Di samping itu, dapat pula dibentuk tersendiri adanya *Code of Ethics* yang diberlakukan bagi pengurus dan anggota, jika anggota badan hukum yang bersangkutan sangat banyak jumlahnya dan memang memerlukan kode etika atau kode perilaku yang tersendiri.

Organisasi yang baik dan teratur biasanya selalu menjadikan anggaran dasar sebagai konstitusi, anggaran rumah tangga, dan peraturan-peraturan keorganisasian lainnya serta kode etika yang berlaku secara internal sebagai pegangan atau rujukan dalam setiap kegiatan keorganisasian. Jika timbul permasalahan, perbedaan pendapat, atau perselisihan antar pengurus atau anggota, di dalam berbagai peraturan tersebut tentunya sudah diatur adanya mekanisme penyelesaian yang dapat dijadikan rujukan. Dengan demikian, perbedaan pendapat tidak perlu menyebabkan timbulnya perpecahan organisasi yang tidak dapat diselesaikan secara damai dan bermartabat sesuai dengan perangkat norma hukum dan etika (*rule of law* ataupun *rule of ethics*) yang berlaku.

Jika keempat unsur pokok yang diuraikan di atas itu sudah terpenuhi, maka suatu badan atau organisasi tertentu dapat disebut sebagai badan hukum. Namun dalam praktik, meskipun organisasi itu telah memenuhi unsur-unsur pertama sampai dengan unsur keempat, tetapi selama belum terdaftar sebagai badan hukum, organisasi itu secara formal belum dapat diakui sah sebagai badan hukum. Karena itu, timbul persoalan mengenai apakah pendaftaran sebagai badan hukum juga dapat disebut sebagai unsur kelima dari badan hukum. Jika suatu organisasi telah resmi terdaftar menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, bagaimanakah statusnya sebagai badan hukum dapat dikatakan sah menurut hukum. Karena itu, apa salahkah tindakan pendaftaran itu juga dianggap sebagai unsur pokok kelima?

Pada umumnya, untuk dapat diakui sebagai badan hukum (*rechtspersoon*), tentunya organisasi yang bersangkutan harus didaftarkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, di antara para sarjana ada juga yang berpendapat lain mengenai hal itu. Di samping itu, masing-masing bentuk badan hukum juga berlain-lainan pula pengaturannya mengenai saat ter-

bentuknya badan hukum itu. Misalnya, koperasi dibentuk dengan atau dianggap terbentuk pada saat hasil musyawarah rapat anggota untuk tujuan pendirian koperasi itu selesai memutuskan hal itu. perseroan terbatas dibentuk dan disahkan pada saat badan hukumnya disahkan oleh menteri yang berwenang untuk itu, dan lain sebagainya.

Menurut Paul Scholten dan juga Pitlo, tidak benar jika dikatakan bahwa suatu yayasan memperoleh status badan hukum dengan mencatatkannya dalam daftar seperti yang dimaksud dalam Pasal 3 *Armenwet* Tahun 1912. Menurut Paul Scholten, "... kita harus menerima bahwa yayasan sudah lebih dulu berkedudukan sebagai badan hukum dan memperoleh kedudukan itu dari sumber lain".⁸⁹

Akan tetapi, sesuai tuntutan perkembangan modern, pendaftaran status badan hukum itu sekurang-kurangnya dapat dilihat sebagai syarat formil selain keempat syarat materiil yang sudah disebut sebagai unsur pokok dalam uraian di atas. Untuk kepentingan tertib hukum, sudah seharusnya, semua badan hukum terdaftar, dan status pendaftaran itu diberi arti dengan ditambahkan sebagai syarat formil yang diperlukan untuk sahnyanya badan hukum itu dalam lalu lintas hukum di mata negara.

Dengan demikian, di alam hukum modern dewasa ini, untuk dapat disebut sebagai badan hukum, suatu organisasi, badan, perkumpulan, atau suatu perikatan hukum sebaiknya haruslah memenuhi lima unsur persyaratan sekaligus. Kelima unsur persyaratan itu adalah adanya (i) harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain; (ii) unsur tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (iii) kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum; (iv) organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undan-

⁸⁹ Lihat Ali Rido, *op. cit.*, hal.111.

⁹⁰ Lihat *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* terjemahan R. Subekti dan Tjitrosoebono, Jakarta, 1982, hal. 385-dst.

⁹¹ Lihat van der Grinten, *op. cit.*, hal. 117 dan 207-dst, S.J. Fockema Andreae,

gan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri; dan (v) terdaftar sebagai badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, kriteria suatu lembaga atau organisasi dapat dikatakan sebagai badan hukum atau bukan, tidaklah dirinci diatur. Titel XIX Pasal 1653 *Burgerlijk Wetboek* hanya menyebut *van Zedelijke lichaam* atau *rechtspersoon* yang dalam bahasa Indonesia biasa diterjemahkan dengan perkumpulan.⁹⁰ Menurut Arifin Soeria Atmadja, terjemahan *zedelijke lichaam* dengan perkumpulan itu adalah keliru, karena menurut Fockema Andreae, *zedelijke lichaam* itu identik dengan *rechtspersoon*.⁹¹

Dalam Pasal 1653 *Burgerlijk Wetboek* dinyatakan, "*Behalve de eigenlijke maatschap erkent de wet ook verenigingen van personen als zedelijke lichamen het zij dezelve op openbaar gezag als zoodaniginge-steld of ekend, het zij als geoorlofd zijn toe gelaten, of aleen tot een bepaalde oog merk, niet strijdig met de wetten of met de goede zeden, zijn zamengesteld*".⁹² Secara bebas, ketentuan Pasal 1653 B.W. tersebut dapat diterjemahkan, "Selain perseroan sejati, oleh undang-undang dikenal pula perkumpulan-perkumpulan orang-orang sebagai badan hukum, baik karena didirikan atau diakui oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas publik maupun karena telah diterima adanya atau karena telah berdiri untuk maksud-maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan yang baik".

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dari segi pembentukannya, oleh Arifin P. Soeria Atmadja, dikemukakan adanya tiga jenis badan hukum, yaitu:

- 1) Badan hukum yang diadakan atau didirikan oleh pemerintah;
- 2) Badan hukum yang diakui oleh pemerintah; dan
- 3) Badan hukum dengan konstruksi perdata.

2. Badan Hukum Publik dan Perdata

Badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai subyek hukum seperti yang telah diuraikan di atas, biasa dibedakan antara pengertian badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata). Menurut C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, dalam bukunya *Pokok-Pokok Badan Hukum*,⁹³

“Badan Hukum Publik (*Publiek Rechts Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya.”

Badan Hukum Publik itu, menurut mereka, merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintah atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Oleh karena demikian, maka Kansil menyebut Bank Indonesia, bank-bank negara, dan bahkan perusahaan atau Badan-badan Usaha Milik Negara sebagai contoh bentuk badan hukum publik.

Sedangkan yang disebut sebagai badan hukum privat oleh Kansil diartikan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu. Badan hukum semacam itu merupakan badan swasta yang didirikan oleh pribadi orang itu untuk tujuan tertentu yaitu mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kebudayaan, kesenian, olahraga, dan lain-lainnya, menurut hukum yang berlaku secara sah. Oleh karena itu, partai politik, oleh Kansil, dikategorikan sebagai badan hukum privat atau perdata, bukan badan hukum publik.⁹⁴

Rechtsgeleerd Handoordenboek, 1951, dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *op.*

Rupanya, pembedaan antara badan hukum publik atau privat, bagi Kansil, terletak pada sumber kekuasaan atau subyek yang mengatur dan membentuknya. Jika badan hukum tersebut dibentuk oleh penguasa umum atau negara, maka badan hukum itu disebut badan hukum publik. Tetapi, jika badan hukum itu dibentuk atas kehendak pribadi orang per orang, maka badan hukum itu disebut badan hukum perdata atau privat. Partai politik dibentuk oleh individu atau perorangan, tetapi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibentuk oleh penguasa karena kekuasaannya yang bersifat publik sehingga harus disebut pula sebagai badan hukum publik.

Namun, jika disimpulkan demikian, aneh juga bahwa Kansil dan Cristine mengkategorikan Perguruan Tinggi Negeri yang dibentuk berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1999 sebagai Badan Hukum Privat.⁹⁵ Oleh karena itu, seharusnya, untuk menentukan letak perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat itu kita tidak boleh hanya melihat dari segi subyek yang membentuknya, yaitu kekuasaan umum atau negara.

Menurut Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H.,⁹⁶ dalam kehidupan sehari-hari memang dikenal dua jenis badan hukum ditinjau dari sudut kewenangan yang dimilikinya, yakni badan hukum publik (*personne morale*) dan badan hukum privat (*personne juridique*). Badan hukum publik (*personne morale*) mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum seperti Undang-Undang Perpajakan maupun yang tidak mengikat umum seperti APBN. Sedangkan badan hukum privat (*personne juridique*) tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang dapat mengikat umum.

cit., hal.128.

⁹² *Ibid.*

⁹³ C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 10-13.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 13.

⁹⁵ *Ibid.*

Dengan perkataan lain, badan hukum publik itu sendiri terkait erat dengan organisasi negara sebagai pegang otoritas publik atau pemegang kekuasaan umum. Selanjutnya, negara itu sebagai badan hukum publik tidak mungkin melaksanakan kewenangan-kewenangan publiknya tanpa melalui organ-organnya. Seperti dikatakan oleh Hans Kelsen, *“The State acts only through its organs.”*⁹⁷ Salah satunya adalah pemerintah yang diberikan kewenangan berdasarkan konstitusi untuk mewakili negara sebagai pemegang otoritas publik.

Dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, badan hukum negara dapat pula mendirikan badan-badan hukum publik lainnya atau lembaga-lembaga negara, sesuai dengan kebutuhannya menurut hukum. Negara dapat mendirikan badan hukum publik seperti daerah-daerah atau pemerintahan daerah, ataupun mendirikan badan-badan hukum perdata seperti mendirikan persero, koperasi, badan hukum milik negara, dan sebagainya. Sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk badan publik.⁹⁸

Bahkan, seperti dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*,⁹⁹

*“In all modern legal orders, the State, as well as any other juristic person, may have rights in rem and rights **in personam**, nay any of the rights and duties stipulated by “private law”. When there is a civil code, its norms apply equally to private persons and to the State. Disputes concerning such rights and obligations of the State are usually settled in the same way as similar disputes between private parties. The fact that a legal relationship has the State for one of its parties does not necessarily remove it from the domain of private law. The difficulty in distinguishing*

⁹⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Badan Penerbit Universitas Indonesia,

between public and private law resides precisely in the fact that the relation between the State and its subjects can have not only a “public” but also a “private” character.”

Untuk menentukan apakah suatu badan hukum adalah publik atau privat, biasanya dapat dilihat dari segi statusnya merupakan organ atau bagian dari organ negara sebagai pemegang kekuasaan umum atau bukan. Jika badan hukum itu merupakan organ atau bagian dari organ negara yang mempunyai otoritas publik, dan mempunyai kewenangan untuk mengikat untuk umum, maka badan hukum itu dikatakan badan hukum publik. Karena itu dapat dikatakan bahwa semua badan hukum publik adalah juga lembaga negara, meskipun tidak semua lembaga negara mempunyai kedudukan sebagai badan hukum publik.

Namun demikian, lembaga-lembaga negara yang menyangand predikat sebagai badan hukum publik itu sendiri tetap dapat pula bertindak di lapangan hukum privat seperti menyewa rumah atau membeli alat tulis kantor dan sebagainya. Berbagai transaksi di lapangan hukum perdata itu tidak menyebabkan badan hukum publik yang bersangkutan berubah menjadi badan hukum perdata. Sebaliknya, badan hukum perdata seperti persero ataupun koperasi dapat saja terlibat dalam akitiftas di lapangan hukum publik. Misalnya, sebagai badan hukum melakukan pelanggaran hukum di bidang hukum administrasi negara. Misalnya melanggar persyaratan perijinan yang diberikan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum di bidang pertambangan tertentu di luar yang sudah ditentukan. Meskipun bidang hukum yang dilanggar adalah hukum publik, yaitu hukum administrasi negara, tidak lantas badan hukum perdata yang bersangkutan berubah menjadi badan hukum publik karenanya.

Dengan perkataan lain, untuk mudahnya, seperti di-
2005, hal.124.

nyatakan oleh Arifin Soeria Atmadja, badan hukum publik itu adalah badan yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* seperti undang-undang perpajakan atau yang tidak mengikat umum seperti undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.¹⁰⁰

Dipandang secara umum, memang pengertian demikian dapat dijadikan pegangan untuk memahami perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat atau perdata pada umumnya. Akan tetapi, jika dikaitkan dengan kompleksitas perkembangan yang terjadi dengan berbagai aneka bentuk dan corak organisasi-organisasi pemerintahan dan kenegaraan pada umumnya, serta kompleksitas corak dan bentuk organisasi kemasyarakatan yang berkembang dewasa ini dimana-mana, kita patut untuk memikirkan ulang mengenai pembedaan antara kedua jenis badan hukum publik dan privat itu. Misalnya, apakah sudah tepat partai politik kita kategorikan sebagai badan hukum privat semata-mata karena pendirinya adalah orang per orang privat? Demikian pula dengan perkumpulan organisasi pendidikan sebesar Muhammadiyah, apakah tepat jika hanya disebut sebagai badan hukum privat?

Lagi pula dewasa ini bermunculan pula bentuk-bentuk organisasi Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Badan-badan Layanan Umum (BLU)¹⁰¹, dan unit-unit kegiatan pelayanan masyarakat yang diorganisasikan terpisah dari fungsi-fungsi yang sebelumnya secara tradisional melekat dalam fungsi-fungsi pelayanan oleh organisasi pemerintah,

⁹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1973, hal. 195.

⁹⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *op. cit.*, hal. 124.

⁹⁹ Hans Kelsen, *op. cit.*, hal. 202. Cetak tebal oleh penulis.

¹⁰⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, *op. cit.*, hal. 91.

¹⁰¹ Mengenai Badan Layanan Umum ini dapat dibaca pengaturannya

baik di pusat maupun di daerah. Unit-unit pelayanan itu bersifat publik, tetapi mengalami proses privatisasi sesuai tuntutan konsumen di pasar (*market*). Saking banyaknya unit-unit kegiatan untuk kepentingan umum atau publik yang ditangani oleh organisasi-organisasi yang tersendiri di luar struktur pemerintahan yang konvensional, di Inggris, muncul istilah *Quango's* sebagai singkatan *quasi autonomous non-vermental organizations* atau *quasi NGO's* untuk menyebut organisasi dengan bentuk seperti NGO's tetapi merupakan organ yang dibentuk secara resmi oleh pemerintah.

Jika organisasi-organisasi tersebut diberi status badan hukum sulit rasanya untuk menyebutnya sebagai badan hukum publik atau perdata. Demikian pula badan-badan hukum milik negara seperti perguruan tinggi, kurang tepat untuk disebut murni sebagai badan hukum perdata. Sebab, masih dapat dipersoalkan apakah Keputusan Rektor Universitas BHMN yang mungkin merugikan mahasiswa dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara atau tidak? Jika Rektor Universitas BHMN dianggap sebagai subyek hukum perdata biasa, berarti bukan subyek hukum tata usaha negara, maka gugatan terhadapnya harus diajukan ke peradilan umum, bukan peradilan tata usaha negara.

Demikian pula keputusan Majelis Wali Amanat sebagai pemangku mandat selaku wali amanat yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah sebagai pemilik badan hukum, apakah dapat dianggap sebagai obyek peradilan tata usaha negara atau bukan? Kepastian aturan mengenai hal-hal seperti ini patut diperhatikan dengan sungguh-sungguh, sehingga tidak menimbulkan kesulitan di kemudian hari. Selintas memang dapat dikatakan sepanjang kekayaan negara sudah dipisahkan, berarti organisasi badan hukum milik negara itu sudah menjadi subyek hukum perdata

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, yang ditetapkan tanggal 13 Juni 2005

biasa. Akan tetapi, tetap harus dibedakan antara BUMN dengan BHMN. Yang satu bertujuan mencari keuntungan, sedangkan yang lain tidak.

Tujuan BHMN semata-mata untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, yang tadinya adalah tugas pemerintahan, tetapi kemudian dipisahkan melalui kelembagaan badan hukum tersendiri dengan maksud agar pelayanan (*public services*) itu dapat ditingkatkan lebih bermutu untuk kepentingan masyarakat luas. Kepentingan masyarakat yang luas itulah yang disebut sebagai kepentingan publik (*public interest*) yang menyebabkan karakteristik badan hukum milik negara itu mempunyai sifat sebagai badan hukum publik, meskipun juga mengandung unsur-unsur sifat badan hukum perdata. Dengan perkataan lain, Badan Hukum Milik Negara itu dapat saja disebut sebagai semi-publik atau semi-privat, ataupun quasi privat dan sekaligus quasi publik.

Kebutuhan untuk membedakan antara badan hukum publik atau privat itu sebenarnya hanyalah pemikiran praktis di kalangan ahli hukum perdata saja. Sebab, dalam perspektif hukum tata negara, tidak terlalu banyaknya membedakan keduanya. Badan hukum publik itu bagi para sarjana hukum tata negara (*constitutional lawyers*) adalah lembaga negara atau organ negara, yang tentunya merupakan subyek hukum (*legal-subject*) tersendiri dalam hukum tata negara ataupun hukum administrasi negara. Semua lembaga negara organ pemerintahan adalah juga badan hukum yang bersifat dan karenanya dapat menyanggah hak dan kewajiban tersendiri yang terpisah dari individu anggota atau pengurusnya. Karena itu, dengan sebutan lembaga negara atau *state institutions, state agencies*, atau *state organs*, status hukum kelembagaan yang bersangkutan sudah dapat diselesaikan masalahnya. Dengan demikian, statusnya tidak perlu dilihat apakah merupakan badan

dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendahara-

hukum atau bukan, apalagi untuk mempersoalkan apakah statusnya merupakan badan hukum publik atau privat.

Teori tentang badan hukum itu dapat dikatakan barulah menjadi penting, apabila topik yang dibicarakan adalah persoalan harta kekayaan dan transaksi kekayaan organisasi atau badan yang bersangkutan dengan pihak lain. Jika yang sedang dipersoalkan adalah persoalan harta kekayaan organisasi yang bersangkutan, atau jika lembaga yang bersangkutan mengadakan transaksi dengan pihak lain yang mempunyai konsekuensi keuangan atas kekayaan badan atau lembaga tersebut, barulah soal status badan hukum publik atau privat itu menjadi penting. Karena itu dapat dikatakan bahwa sebenarnya pembicaraan tentang badan status hukum publik atau perdata ini hanya relevan untuk konteks hukum perdata saja.

Jika badan hukum itu murni perdata (privat) berarti pengaturan mengenai harta kekayaannya tunduk sepenuhnya di bawah rezim hukum perdata. Sebaliknya, jika badan hukum itu bersifat publik, maka ketentuan mengenai keuangan publik atau keuangan negara harus dijadikan referensi. Jika badan hukum itu bersifat campuran, maka kedua rezim hukum itu tetap perlu dijadikan rujukan, meskipun tetap harus dibedakan satu sama lain, sehingga tidak terjadi percampuradukan yang menimbulkan kekacauan hukum.

Contoh lain untuk menggambarkan betapa tidak mudahnya membedakan secara tegas antara badan hukum publik dan badan hukum perdata adalah organisasi seperti korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia) dan kadin (Kamar Dagang dan Industri). Sebenarnya, kedua

an Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355). Lihat Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 48 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4502.

¹⁰² Keputusan Presiden ini ditetapkan pada tanggal 8 Juni 2005.

¹⁰³ Keputusan Presiden No. 93 Tahun 2001 bertanggal 1 Agustus 2001.

organisasi ini dibentuk untuk kepentingan privat para anggotanya. Akan tetapi, keduanya dibentuk berdasarkan undang-undang dengan anggaran dasar yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah atau dengan Keputusan Presiden. Ketentuan mengenai Pembinaan Jiwa korpri diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004, dan Anggaran Dasar korpri yang terakhir disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2005.¹⁰²

Tidak jelas disebutkan apakah organisasi korpri berstatus sebagai badan hukum atau bukan. Akan tetapi, karena di dalamnya terdapat kekayaan yang terpisah dari pribadi anggotanya, dan terpisah pula dari kekayaan pemerintah yang mendirikan, serta terdapatnya unsur-unsur tujuan, unsur keteraturan organisasi, dan sebagainya yang menjadi ciri-ciri badan hukum, maka dapat dikatakan bahwa organisasi korpri juga adalah badan hukum. Apakah badan hukumnya bersifat perdata atau publik? Hal ini lebih tidak jelas lagi. Jika dikatakan bersifat publik, jelas sekali dalam Pasal 7 Anggaran Dasarnya yang menyatakan bahwa “Kedaulatan organisasi berada di tangan anggota dan dilaksanakan sepenuhnya melalui musyawarah menurut jenjang organisasi”. Artinya, organisasi korpri itu mirip saja dengan organisasi politik atau kemasyarakatan pada umumnya, yang menurut kriteria Arifin Soeria Atmadja atau Kansil sebagai organisasi privat.

Pendanaan korpri, misalnya, ditentukan dalam Pasal 2 Keputusan Presiden No. 93 Tahun 2001, diperoleh dari iuran anggota, bantuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, bantuan pihak lain yang tidak mengikat, dan usaha-usaha lain yang sah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰³ Artinya, sama seperti organisasi kemasyarakatan lainnya, Korps Pegawai Negeri tidak memperoleh anggaran dari APBN atau APBD, tetapi dapat saja menerima dari APBN dan APBD dalam bentuk bantuan dari pemerintah pusat ataupun pemerintah dae-

rah.

Dengan demikian, meskipun bukan organ negara tetapi bukan saja bahwa organisasi ini diatur dan dibentuk oleh pemerintah, tetapi tujuan yang hendak dicapai serta bidang kegiatan yang digelutinya dapat dikatakan memang bersifat publik. Tentu saja, di samping sifat-sifat publik itu, dalam organisasi seperti ini juga terdapat hal-hal yang memang bersifat privat. Oleh sebab itu, tidak semua badan hukum dapat dikategorikan secara tegas sebagai badan hukum publik atau perdata. Ada beberapa di antaranya yang bersifat campuran, semi, atau *quasi*. Bahkan, dapat pula dipersoalkan mengenai manfaat praktis yang sesungguhnya dari upaya membedakan antara badan hukum publik atau privat itu.

Untuk menyederhanakan pengertian, lebih baik kita menggunakan istilah lembaga negara sebagai subyek hukum, khususnya dalam lapangan hukum publik. Setiap lembaga negara dan lembaga pemerintahan, di lapangan hukum tata negara dan hukum administrasi negara, dapat bertindak (*bevoeg*) sebagai subyek hukum secara sendiri-sendiri. Demikian pula di lapangan hukum perdata, lembaga-lembaga negara itu juga dapat bertindak dalam lalu lintas hukum. Namun, di bidang keperdataan tertentu, tidak semua lembaga negara atau lembaga pemerintah tersebut dapat mempunyai kewenangan (*bevoegheid*) untuk bertindak khususnya berkenaan dengan kekayaan negara. Karena itu, status bank sentral sebagai badan hukum publik perlu dipertegas secara tersendiri. Demikian pula dengan pemerintah daerah, untuk berwenang mengikat diri dalam perjanjian pinjam meminjam keuangan perdata dengan subyek perdata lainnya memerlukan penegasan status sebagai badan hukum publik yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Artinya, badan hukum publik itu pada pokoknya adalah lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Namun, tidak semua lembaga negara dapat disebut badan hukum

publik. Untuk disebut sebagai badan hukum, lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang bersangkutan harus memenuhi syarat-syarat sebagai badan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas. Di samping itu, statusnya sebagai badan hukum publik harus dinyatakan dengan tegas berdasarkan peraturan perundang-undangan, khususnya untuk memungkinkan lembaga negara yang bersangkutan mengikat diri dalam transaksi keperdataan yang berkaitan dengan harta kekayaannya sebagai badan hukum yang terpisah.

Mempertimbangkan berbagai perkembangan dan kompleksitas contoh-contoh kasus tersebut di atas, menurut saya, memang perlu diperhatikan pula bahwa sebenarnya di dalam praktek, perbedaan antara status badan hukum publik atau privat itu tidaklah terlalu diperlukan. Kalaupun dianggap perlu, maka untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu publik atau privat, kita dapat saja melihatnya dari berbagai sudut pandang. Dari satu segi mungkin, badan hukum itu bersifat perdata (*privat*), tetapi dari segi yang lain ia dapat pula disebut publik, tergantung konteks dan peristiwa atau hubungan hukum yang melibatkan badan hukum itu sendiri sebagai subyeknya. Badan hukum itu dapat dilihat dari segi subyek kepentingan hukum yang diwakilinya atau pada pada tujuan aktivitas yang dijalankannya.

Dari segi kepentingan yang diwakilinya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkannya dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata.

Di pihak lain, badan hukum tersebut disebut sebagai badan hukum publik juga dapat dilihat dari maksud dan

tujuan dibentuknya badan hukum yang bersangkutan, yaitu untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik atau perdata (*privat*). Misalnya, orang mendirikan partai politik tentulah dengan maksud untuk bergerak dalam kegiatan di lapangan hukum publik, sehingga badan hukum partai politik dapat disebut sebagai badan hukum publik, dan tidak dapat disebut sebagai badan hukum privat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sepanjang telah menjadi perseroan yang tersendiri, statusnya sudah merupakan badan hukum perdata yang murni bergerak di lapangan dunia usaha, meskipun ia dibentuk secara resmi oleh Pemerintah dan mayoritas atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah. Sebaliknya, organisasi seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, partai-partai politik dan sebagainya yang kegiatannya bergerak di lapangan hukum publik, tidak salah jika dikelompokkan sebagai badan hukum semi atau quasi publik, meskipun pada saat yang bersamaan dapat pula diperlakukan dan berfungsi sebagai badan hukum perdata. Sifat publik atau perdata yang terkait dengan status badan hukum ini tergantung kepada sifat dan corak transaksi atau hubungan hukum yang terkait atau yang melibatkan badan hukum itu sebagai subyeknya.

Dengan demikian, meskipun kita dapat saja membagi pengelompokan mana badan hukum yang bersifat perdata dan mana yang bersifat publik, tetap saja pengelompokan itu tidak bersifat mutlak. Ada saja tipe badan hukum yang bersifat campuran, tergantung transaksi hukum yang melibatkan badan hukum itu sendiri sebagai subyeknya.

Organisasi-organisasi seperti Muhammadiyah, Taman Siswa, atau organisasi lainnya yang berbentuk perkumpulan (*vereeniging*) yang memang dimaksudkan untuk mengembangkan kegiatan di bidang pendidikan, tentu dapat juga disebut sebagai badan hukum yang bersifat publik, yang bukan murni bersifat privat. Akan tetapi, dalam lalu lintas

hukum perdata (privat), perkumpulan Muhammadiyah juga menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban di lapangan hukum perdata. Muhammadiyah didirikan oleh pribadi-pribadi orang dan memiliki hak-hak perdata atas tanah yang tersebar luas di seluruh Indonesia. Muhammadiyah sebagai organisasi juga terlibat aktif dalam transaksi-transaksi keperdataan dalam kegiatannya sehari-hari, sehingga di pihak lain organisasi ini juga dapat disebut sebagai badan hukum perdata.

Akan tetapi, karena sifat publiknya sebagai organisasi keagamaan terbesar kedua di samping Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah lebih merupakan badan hukum publik daripada badan hukum perdata, meskipun ia dapat bertindak sebagai subyek hukum di bidang-bidang keperdataan. Karena, meskipun dari segi kepentingan yang diwakilinya maupun segi tujuan kegiatannya, badan hukum Muhammadiyah itu juga mempunyai sifat publik, seperti diuraikan di atas. Sebaliknya, badan hukum privat atau perdata juga dapat menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat publik dalam lalu lintas hukum publik. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa unsur-unsur kepentingan yang diwakili dan tujuan kegiatan badan hukum itu sangat menentukan apakah suatu badan hukum dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik atau badan hukum perdata atau privat, atau dapat merupakan kedua-duanya.

Jika ketiga kategori badan hukum tersebut dihubungkan dengan pengertian lembaga negara seperti diuraikan di atas, ada juga lembaga negara yang dapat disebut sebagai badan hukum publik. Artinya, lembaga negara itu karena dibentuk oleh kekuasaan umum dan dimaksudkan untuk menyelenggarakan kegiatan yang mempunyai tujuan untuk kepentingan umum, dapat pula berstatus sebagai badan hukum, yaitu badan hukum publik. Jika dikaitkan dengan hal ini, maka kita dapat membedakan adanya empat macam badan hukum, yaitu:

- (1) Lembaga-lembaga negara yang dibentuk dengan maksud untuk kepentingan umum dapat mempunyai status sebagai badan hukum yang mewakili kepentingan umum dan menjalankan aktivitas di bidang hukum publik. Misalnya Komisi Pemilihan Umum yang dalam menjalankan tugasnya menetapkan keputusan tentang partai politik yang berhak mengikuti pemilihan umum.
- (2) Badan hukum yang mewakili kepentingan publik dan menjalankan aktivitas di bidang hukum perdata. Misalnya, Bank Indonesia sebagai bank sentral menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 mengadakan dan menandatangani perjanjian jual beli valuta asing dengan badan usaha lain.
- (3) Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya tetapi menjalankan aktivitas di bidang hukum publik. Misalnya, suatu yayasan yang dibentuk oleh pribadi-pribadi para dermawan untuk membantu pemberian bantuan obat-obatan dan fasilitas kesehatan bagi orang miskin atau pegawai negeri sipil golongan I di suatu daerah tertentu.
- (4) Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya dan menjalankan aktivitas di bidang perdata. Misalnya koperasi ataupun perseroan terbatas yang didirikan oleh pendirinya untuk kepentingan perdata dan menjalankan aktivitas perdagangan yang mendatangkan keuntungan perdata bagi yang bersangkutan.

Badan hukum kategori pertama seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut dapat diidentikkan dengan lembaga negara. Tetapi tidak semua lembaga negara identik dengan badan hukum publik ataupun sebaliknya tidak semua badan hukum publik adalah lembaga negara. Partai politik, seperti dikemukakan di atas bukanlah lembaga negara, tetapi dapat disebut sebagai badan hukum publik dan bukan merupakan badan hukum perdata.

Oleh sebab itu, antara lembaga negara dengan badan hukum publik memang tidak identik, meskipun ada diantaranya yang merupakan badan hukum publik yang sekaligus merupakan lembaga negara. Misalnya, Bank Indonesia sebagai bank sentral dapat disebut sebagai badan hukum publik dan sekaligus merupakan lembaga negara.

Keberadaan berbagai organisasi-organisasi yang bukan termasuk pengertian lembaga negara seperti partai politik, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya, terkait pula dengan pengertian lembaga-lembaga non-negara atau non-pemerintah. Organisasi-organisasi seperti itu biasa disebut pula sebagai Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau yang dikenal sebagai *Non-Governmental Organizations* (NGO's).

Jika lembaga-lembaga semacam itu diberi status oleh undang-undang sebagai badan hukum (*legal body*) atau *rechtspersoon*, maka badan-badan dimaksud dapat disebut sebagai badan hukum publik atau setidaknya semi atau *quasi* publik yang berbeda ciri-cirinya dari badan hukum perdata seperti perseroan, koperasi, dan sebagainya yang memang dimaksudkan untuk bergerak di lapangan hukum perdata.

Meskipun demikian, organisasi-organisasi seperti partai politik memang didirikan untuk tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingan politik yang bukan bersifat perdata. Namun dalam kegiatannya sehari-hari, aktivitas-aktivitas yang dilakukannya dapat saja berkaitan dengan hal-hal yang bersifat publik atau semi publik ataupun dengan hal-hal yang berkenaan dengan soal hak dan kewajiban yang bersifat perdata. Sebagai partai politik sudah tentu kegiatannya berkaitan dengan dunia politik yang berkenaan dengan kepentingan rakyat banyak.

Tetapi sebagai badan hukum, partai politik itu dapat saja terlibat dalam lalu lintas hukum perdata, misalnya, mendapatkan hak atas tanah dan bangunan kantor, mengadakan jual beli benda-benda bergerak seperti kendaraan bermotor, alat-alat tulis kantor, dan lain-lain sebagainya.

Semua kegiatan tersebut bersifat perdata, dan partai politik yang bersangkutan sebagai badan hukum dapat bertindak sebagai subyek hukum yang sah. Dalam hal demikian itu, meskipun bertindak dalam lalu lintas hukum perdata, organisasi partai politik tersebut tetap tidak dapat disebut sebagai badan hukum perdata, melainkan *by nature* merupakan badan hukum yang bersifat publik atau setidaknya semi atau kuasi publik.

Demikian pula suatu badan usaha, seperti perseroan terbatas ataupun koperasi yang didirikan oleh para pegawai suatu lembaga negara untuk maksud-maksud yang tiada lain bersifat perdata, meskipun didirikan oleh warga suatu lembaga negara yang bersifat publik tetap merupakan badan hukum yang bersifat perdata. Misalnya, karyawan dan pegawai serta para hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi bersama-sama membentuk Koperasi Mahkamah Konstitusi.

Tujuan pembentukan koperasi itu jelas bersifat perdata untuk kepentingan anggota koperasi itu sendiri, sehingga oleh karenanya setelah koperasi tersebut memperoleh status sebagai badan hukum sebagaimana mestinya, tetap disebut sebagai badan hukum perdata atau privat, bukan badan hukum publik hanya karena yang mendirikannya adalah para anggota suatu lembaga negara. Dengan perkataan lain, kriteria utama yang menentukan suatu badan hukum itu perdata atau publik terletak pada kepentingan yang diwakili badan hukum yang bersangkutan yang tercermin dalam tujuan dan kepentingan para pendiri badan hukum itu sendiri.

Namun, terlepas dari perbedaan antara publik atau perdata itu, atau apakah perbedaan itu memang diperlukan atau tidak, yang penting, seperti diuraikan di atas, badan yang bersangkutan untuk dapat disebut sebagai badan hukum haruslah memenuhi lima syarat. Kelima syarat itu adalah: (i) adanya unsur harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain; (ii) adanya tujuan ideal

tertentu yang hendak dicapai oleh badan yang bersangkutan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (iii) adanya kepentingan sendiri yang diperjuangkan atau dipertahankan dalam lalu lintas hukum; (iv) adanya organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (v) bahwa badan hukum itu terdaftar resmi atau diakui sebagai badan hukum menurut peraturan yang berlaku, atau setidaknya termasuk salah satu dari tiga jenis badan hukum menurut konstruksi Pasal 1653 BW seperti diuraikan di atas, yaitu (a) yang diadakan atau didirikan oleh pemerintah, (b) diakui oleh pemerintah, atau (c) yang dibentuk dengan konstruksi perdata.

2

Lembaga Tinggi Negara

A. Lembaga Negara dalam UUD 1945

1. Lembaga-Lembaga Negara

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, seperti sudah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*”;
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumvirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai *triumvirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumvirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendirisendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, “*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*”;¹

- 9) Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi² sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Kare-

¹ Sebelum Perubahan Keempat tahun 2002, ketentuan Pasal 16 ini berisi 2 ayat, dan ditempatkan dalam Bab IV dengan judul “Dewan Pertimbangan Agung”. Artinya, Dewan Pertimbangan Agung bukan bagian dari “Kekuasaan Pemerintahan Negara”, melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri.

² Di setiap tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, dapat dibedakan adanya tiga subyek hukum, yaitu (i) Pemerintahan Daerah; (ii) Kepala Pemerintah Daerah; dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika disebut “Pemerintahan” maka yang dilihat adalah subjek pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan. Kepala eksekutif disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah, bukan “kepala pemerintahan daerah”. Sedangkan badan legislatif daerah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³ Dalam rancangan perubahan UUD, semula tercantum pengaturan mengenai Kejaksaan Agung. Akan tetapi, karena tidak mendapatkan kesepakatan, maka sebagai gantinya disepakatilah rumusan Pasal 24 ayat (3) tersebut. Karena itu,

na kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nangro Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.

- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
- 23) Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
- 24) Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 23D, yaitu “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.

- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.³

Bahkan, jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain

perkataan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehaki-

yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan lain yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung yang semula dalam rancangan Perubahan UUD 1945 tercantum sebagai salah satu lembaga yang diusulkan diatur dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehingga pengaturannya dalam UUD 1945 ditiadakan.

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

Misalnya, mengenai keberadaan Komnas Hak Asasi Man” dalam ketentuan tersebut dapat ditafsirkan salah satunya adalah Kejaksaan Agung. Di samping itu, sesuai dengan amanat UU, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK juga dapat disebut sebagai contoh lain mengenai badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

⁴ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

⁵ Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137,

Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga negara bernama Komnas HAM itu sendiri sangat penting bagi negara demokrasi konstitusional. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam UUD 1945.

Sama halnya dengan keberadaan Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis. Keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Namun, dalam UUD 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya Kepolisian Negara yaitu dalam Pasal 30, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Hal tidak disebutnya Kejaksaan Agung yang dibandingkan dengan disebutnya Kepolisian dalam UUD 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa Kepolisian Negara itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Keduanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama. Setiap yang mengaku menganut prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis, haruslah memiliki perangkat kelembagaan kepolisian negara dan kejaksaan sebagai lembaga-lembaga penegak hukum yang efektif.

2. Pembedaan dari Segi Hirarkinya

Sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam Undang-

Undang Dasar 1945 terdapat lebih dari 34 buah lembaga yang disebut baik secara langsung ataupun tidak langsung. 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 (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 6) Mahkamah Agung (MA);
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja.

Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi pemilihan umum;
- 6) Bank sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*”.

Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya menyatakan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu “Bank Indonesia”, maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM),⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),⁵ Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),⁷ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),⁸ Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain-lain sebagainya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari *regulator* atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).

⁶ Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

⁷ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan

Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

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

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-

Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁸ Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

⁹ Untuk diskusi tentang Lembaga Kepresidenan ini baca dan bandingkan pendapat Harun Alrasid dan Bagir Manan, lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UUI Press, Yogyakarta, 2003, dan Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti Pers, Jakarta, 2002.

¹⁰ Yang dimaksudkan dengan perkataan “sendiri-sendiri” di sini adalah bahwa ketika menjadi pemerakarsa, setiap anggota DPR itu tidak tergantung kepada

luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

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

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

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

Oleh sebab itu, tidak dapat tidak, keberadaan unit atau satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas. Dengan demikian, lembaga daerah dalam pengertian di atas dapat dikatakan berjumlah sepuluh organ atau lembaga.

Sembilan pertama dari sepuluh lembaga daerah tersebut pada pokoknya terdiri atas tiga susunan pemerintahan,

yaitu (i) pemerintahan daerah provinsi; (ii) pemerintahan daerah kabupaten; dan (iii) pemerintahan daerah kota, yang masing-masing terdiri atas Kepala Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Baik pemerintahan daerah secara bersama-sama ataupun jabatan kepala pemerintah daerah dan DPRD masing-masing tingkatan, secara sendiri-sendiri ataupun secara bersama-sama adalah merupakan institusi yang bersifat tersendiri.

Kesembilan lembaga daerah ini sama-sama disebut eksplisit dalam UUD 1945. Akan tetapi, dalam hubungan ini, penting untuk diperhatikan. **Pertama**, di antara kesembilan organ yang disebut dalam UUD 1945 itu, tidak disebutkan adanya jabatan wakil gubernur, wakil walikota, dan wakil bupati. Hal ini berbeda dari rumusan jabatan presiden dan wakil presiden yang sama-sama ditentukan adanya dalam UUD 1945. Perbedaan rumusan tersebut menimbulkan pertanyaan mengingat kedudukan gubernur dan wakil gubernur, walikota dan wakil walikota, dan bupati dan wakil bupati, sebagai kepala pemerintah daerah dan wakil kepala pemerintah daerah adalah merupakan satu kesatuan institusi.

Seperti halnya presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah di samping merupakan dua organ jabatan yang dapat dibedakan, juga merupakan satu kesatuan institusi kepala daerah. Karena itu, idealnya keduanya sama-sama disebutkan dalam UUD. Namun, dapat pula diajukan pertanyaan apakah dengan tidak disebut dalam UUD, berarti jabatan wakil kepala daerah tidak dapat diadakan oleh UU? Bukankah seperti yang telah diuraikan di atas, di samping ada organ lapis kedua yang disebut dalam UUD 1945, ada pula organ bentukan UU yang sama sekali tidak disebut dalam UUD 1945, dan keduanya mempunyai derajat yang sama?

Oleh karena itu, organ jabatan wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur, wakil walikota, dan wakil bupati, da-

pat saja dibentuk dengan undang-undang untuk melengkapi kekurangan dalam undang-undang dasar. Kecuali jika tidak diaturnya keberadaan jabatan wakil kepala daerah ini dalam undang-undang dasar memang merupakan *original intent* dari perumus UUD. Jika demikian kenyataannya, barulah dapat kita menyatakan bahwa pembentuk undang-undang tidak boleh lagi mengadakan jabatan wakil kepala daerah, karena jabatan kepala daerahnya sebagai satu kesatuan institusi sudah dengan tegas ditentukan dalam undang-undang dasar.

Kedua, di samping lembaga-lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam UUD 1945, dapat pula dibentuk adanya lembaga-lembaga yang merupakan lembaga daerah lainnya. Keberadaan lembaga-lembaga daerah itu ada yang diatur dalam undang-undang dan ada pula yang diatur dalam atau dengan peraturan daerah. Pada pokoknya, keberadaan lembaga-lembaga daerah yang tidak disebutkan dalam UUD 1945, haruslah diatur dengan undang-undang.

Namun, untuk menjamin ruang gerak daerah guna memenuhi kebutuhan yang bersifat khas daerah, dapat saja ditentukan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengatur hal itu dengan peraturan daerah dengan rambu-rambu normatifnya diatur dalam undang-undang. Lembaga-lembaga daerah yang tidak disebut eksplisit dalam UUD 1945 ini akan diuraikan tersendiri sesudah ini.

3. Perbedaan dari Segi Fungsinya

Kesembilan organ yang disebut dalam UUD 1945 seperti diuraikan di atas dapat pula dibedakan dari segi fungsinya. 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*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya,

lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurzorg*); (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

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

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Masalahnya, yang manakah di antara keempatnya merupakan lembaga utama dan lembaga yang manakah yang bersifat penunjang (*auxiliary*)? Manakah yang lebih utama antara DPR dan DPD dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan? Apakah MPR yang sekarang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tetap dapat dianggap lebih penting dan lebih utama daripada DPR? Bagaimana pula kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat?

Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak akan dijawab tersendiri dalam bagian ini, melainkan akan dibahas secara tersebar dalam bagian-bagian yang mendiskusikan menge-

nai kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga yang bersangkutan. Yang jelas urutan pembahasan dalam bab ini menggambarkan pandangan penulis mengenai urutan keutamaan dari masing-masing lembaga negara tersebut dari segi fungsinya dalam sistem kekuasaan berdasarkan konsepsi Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Sebagaimana tergambar juga dalam daftar isi buku ini, sistematika pembahasan dimulai dari presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Oleh karena itu, seyogyanya, urutan protokoler terhadap para pejabat yang menduduki jabatan di lembaga-lembaga negara itu juga didasarkan atas urutan sebagaimana tersebut. presiden, wakil presiden, ketua DPR, ketua DPD, ketua MPR (kecuali jika jabatan ini dirangkap oleh ketua DPR dan ketua DPD), ketua MK, ketua MA, dan ketua BPK. Sekarang nomor urutan seri mobil dinas para pejabat tersebut adalah B-1 adalah RI-1, B-2 RI-2, B-3 isteri RI-1, B-4 isteri RI-2, B-5 ketua MPR, B-6 ketua DPR, B-7 ketua DPD, B-8 ketua MA, B-9 ketua MK, dan B-10 ketua BPK.

Kedelapan jabatan itu dapat disebut terdiri atas tujuh lembaga tinggi negara, karena pada pokoknya, presiden dan wakil presiden adalah satu kesatuan institusi kepresidenan. Dapat juga dipahami bahwa presiden adalah lembaga utama, sedangkan wakil presiden adalah lembaga pendukung terhadap presiden. Apabila presiden berhalangan secara tetap, presiden digantikan oleh wakil presiden. Di dalam kelompok cabang legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang, dan MPR sebagai lembaga perpanjangan fungsi (*extension*) parlemen, khususnya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian lowongan jabatan presiden/wakil presiden, dan pelantikan presiden/wakil presiden. Namun,

demikian, meskipun dalam bidang legislasi, kedudukan DPD itu bersifat penunjang bagi peranan DPR, tetapi dalam bidang pengawasan di bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting. Karena itu, DPD tetap dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*).

Demikian pula, dengan MPR sebagai lembaga parlemen ketiga, meskipun tugas-tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat saja dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD, MPR tetap dapat disebut sebagai lembaga utama. Karena MPR-lah yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. MPR juga berwenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, serta memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Begitu pula dengan BPK, dalam kaitannya dengan persoalan pengawasan terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, maka kedudukan dan peranannya juga sangat penting. Karena itu, dalam konteks tertentu, BPK juga kadang-kadang dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main organ*).

Sementara itu, di cabang kekuasaan judisial, dikenal pula adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Tetapi, dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial

ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, Kejaksaan Agung tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945, sedangkan Kepolisian Negara ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Akan tetapi, pencantuman ketentuan tentang kewenangan Kepolisian itu dalam UUD 1945 tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih tinggi kedudukannya daripada Kejaksaan Agung. Dalam setiap negara hukum yang demokratis, lembaga kepolisian dan kejaksaan sama-sama memiliki *constitutional importance* yang serupa sebagai lembaga penegak hukum. Di pihak lain, pencantuman ketentuan mengenai Kepolisian Negara itu dalam UUD 1945, juga tidak dapat ditafsirkan seakan menjadikan lembaga kepolisian negara itu menjadi lembaga konstitusional yang sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, dan lain sebagainya. Artinya, hal disebut atau tidaknya atau ditentukan tidaknya kekuasaan sesuatu lembaga dalam undang-undang dasar tidak serta merta menentukan hirarki kedudukan lembaga negara yang bersangkutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Dengan demikian, dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); (iii) DPD (Dewan Perwakilan Daerah); (iv) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat); (v) MK (Mahkamah Konstitusi); (vi) MA (Mahkamah Agung); dan (vii) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Oleh karena itu, seyogyanya tata urutan protokoler ketujuh lembaga negara

tersebut dapat disusun berdasarkan sifat-sifat keutamaan fungsi dan kedudukannya masing-masing sebagaimana diuraikan tersebut.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA, maka faktor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MA, tetapi KY tetap tidak dipandang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan protokolernya tetap berbeda dengan MA. Demikian juga Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara struktural dengan organisasi Polri dan Kejaksaan Agung, meskipun komisi-komisi pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, Polri, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan Polri juga ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan Polri dapat disejajarkan dengan tujuh lembaga negara yang sudah diuraikan di atas. TNI dan Polri tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan

TNI dan Polri ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah Polri dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada TNI dan Polri. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hirarkis susunan antara lembaga negara.

B. Presiden dan Wakil Presiden

Kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang memang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Yang terpenting dalam hal ini adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) yaitu yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar”.

Dapat dikatakan bahwa inilah Bab UUD 1945 yang paling banyak materi yang diatur di dalamnya, yaitu mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 16. Bahkan, karena Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dihapus, maka

sampai dengan ketentuan Bab V tentang Kementerian Negara yang terdiri atas Pasal 17, sebenarnya, sama-sama memuat ketentuan mengenai pemerintahan negara di bawah tanggungjawab presiden dan wakil presiden. Malah, Bab VI tentang Pemerintah Daerah yang berisi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, dapat pula disebut termasuk domain pemerintahan eksekutif.

Namun, karena yang diatur dalam Bab VI ini memang agak berbeda sifatnya, yaitu mengenai pemerintahan daerah, maka wajarlah jika hal ini ditempatkan dalam bab tersendiri dalam UUD 1945, yaitu pada Bab VI. Akan tetapi, ketentuan UUD 1945 mulai dari Pasal 14 sampai dengan Pasal 17 pada pokoknya adalah sama-sama menyangkut ketentuan-ketentuan dasar yang berkenaan dengan soal-soal pemerintahan eksekutif di bawah Presiden.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*". Ayat (2)-nya berbunyi, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*". Pasal 5 ayat (1) menegaskan, "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*", dan ayat (2)-nya menentukan, "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*".

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) berbunyi, "*Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*". Pada ayat (2)-nya ditentukan, "*Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang*."

Secara lebih rinci lagi, Pasal 6A mengatur mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden itu dalam lima ayat,

yaitu:

- (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat.*
- (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
- (3) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*
- (4) *Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*
- (5) *Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

Mengenai masa jabatan, dalam Pasal 7 UUD 1945 ditentukan bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*". Pasal 7A menentukan, "*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden*".

Pasal 7B lebih banyak dan rinci lagi isinya mengenai mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden. Pasal 7B ini berisi tujuh ayat, sebagai berikut.

- (1) *Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (2) *Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.*
- (3) *Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.*
- (4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*
- (5) *Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti*

bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

- (6) *Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak MPR menerima usul tersebut.*
- (7) *Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.*

Dengan dipilihnya presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, maka kedudukannya keduanya dalam sistem pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat. Karena itu, presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat lagi dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik, dan pengambilan keputusan untuk pemberhentiannya di tengah jalanpun tidak dapat dilakukan hanya dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata. presiden dan/atau wakil presiden hanya dapat dijatuhkan dari jabatannya apabila ia terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD 1945. Di samping alasan hukum itu, proses pengambilan keputusannya pun tidak boleh hanya didasarkan alasan politik dan oleh forum politik semata, melainkan harus terlebih dulu dibuktikan secara hukum melalui peradilan di Mahkamah Konstitusi. Barulah setelah kesalahannya atau anggapan bahwa ia berubah tidak memenuhi syarat lagi sebagai presiden dan/atau wakil

presiden memang terbukti, barulah presiden dan/atau wakil presiden dapat diusulkan pemberhentiannya ke MPR yang akan menjatuhkan keputusan pemberhentian sebagaimana diusulkan oleh DPR tersebut.

Oleh karena kedudukan presiden dan wakil presiden dalam sistem pemerintahan presidensial itu sangat kuat, maka sebagai imbangannya, ditentukan pula bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini dengan tegas diatur dalam Pasal 7C UUD 1945 sebagai hasil Perubahan Ketiga pada tahun 2001. Ketentuan ini diadopsikan di sini, antara lain disebabkan oleh kontroversi yang terjadi sehubungan dengan dekrit atau keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden K.H. Abdurrahman Wahid di akhir masa pemerintahannya. Dalam Keputusan Presiden tersebut, secara tegas Presiden K.H. Abdurrahman Wahid menyatakan membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 8 UUD 1945 mengatur mengenai kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 8 ini berisi tiga ayat, yaitu:

- (1) *Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.*
- (2) *Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.*
- (3) *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan*

sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 9 UUD 1945 terdiri atas dua ayat, yaitu:

- (1) *Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR sebagai berikut:*

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

- (2) *Jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*

Pasal-pasal selanjutnya, yaitu Pasal 10, Pasal 11, Pasal

12, 13, 14, 15, dan Pasal 16 secara berturut-turut mengatur kewenangan-kewenangan presiden dalam berbagai bidang sebagai berikut:

- (1) *Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10).*
- (2) *Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain [Pasal 11 ayat (1)].*
- (3) *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR. [Pasal 11 ayat (2)].*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. [Pasal 11 ayat (3)].*
- (5) *Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. (Pasal 12).*
- (6) *Presiden mengangkat duta dan konsul. [Pasal 13 ayat (1)].*
- (7) *Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. [Pasal 13 ayat (2)].*
- (8) *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. [Pasal 13 ayat (3)].*
- (9) *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. [Pasal 14 ayat (1)].*
- (10) *Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. [Pasal 14 ayat (2)].*
- (11) *Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU. (Pasal*

- 15).
- (12) *Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU. (Pasal 16).*

Sedangkan Bab V Pasal 17 berisi empat ayat tentang kementerian negara sebagai berikut:

- (1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*
- (2) *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*
- (3) *Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*
- (4) *Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*

1. Presiden

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial⁹. Dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan atau setidaknya tidak perlu diadakan perbedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut undang-undang dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *Chief Executive*.

Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945 yang dibuat

kemudian oleh Soepomo, perbedaan itu dituliskan secara eksplisit. Penjelasan tentang UUD 1945 itu diumumkan resmi dalam Berita Repoeblik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dalam Penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintah memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.

Sebagai akibat diakuinya adanya kedua kualitas kedudukan presiden sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan itu, timbul kebutuhan juridis untuk membedakan keduanya dalam pengaturan mengenai hal-hal yang lebih teknis dan operasional. Misalnya, dibayangkan bahwa presiden perlu dibantu oleh sekretaris dalam kualitasnya sebagai kepala negara, dan sekretaris yang lain lagi untuk membantu dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan. Inilah sebabnya muncul ide untuk membedakan antara sekretaris negara dengan sekretaris kabinet di sepanjang sejarah pemerintahan Indonesia di masa lalu. Namun, dalam praktek adanya kedua jabatan ini kadang-kadang menimbulkan permasalahan. Pemangku kedua jabatan ini sering bersaing dalam melayani pimpinan.

Lebih jauh lagi, ada pula ide yang dikembangkan orang untuk membedakan kualitas berbagai keputusan presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara atau sebagai kepala pemerintahan. Keputusan Presiden yang mengangkat Duta Besar, Kepala Kepolisian Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Gubernur Bank Indonesia, atau para

fraksinya, melainkan tampil sebagai pribadi anggota DPR secara sendiri-sendiri. Tetapi jumlah mereka diharuskan mencukupi jumlah minimal menurut undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPD.

¹¹ Margarito Khamis, disertasi doktor dalam ilmu hukum tatanegara, pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

pejabat tinggi negara di luar lingkungan eksekutif, seperti pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, hakim agung, hakim konstitusi, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, dan sebagainya dianggap sebagai Keputusan Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara, bukan sebagai kepala pemerintahan.

Sebenarnya, perbedaan-perbedaan semacam itu tidaklah bersifat riil, melainkan hanya perbedaan di atas kertas, yang hanya ada dalam *discourse* 'wacana'. Walaupun dianggap penting, paling-paling untuk kebutuhan hal-hal yang bersifat protokoler yang biasa berlaku dalam forum-forum pergaulan antarnegara, khususnya terkait dengan kegiatan pertemuan antarkepala negara dan/atau kepala pemerintahan. Misalnya, dalam pertemuan di forum-forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations), kerap diadakan pertemuan khusus antarkepala negara, berarti yang hadir adalah para presiden dan para raja atau ratu. Tetapi jika pertemuan yang diadakan adalah antar kepala pemerintahan, maka yang hadir adalah presiden dan para perdana menteri (*Prime Ministers*), sedangkan raja dan ratu sebagai kepala negara tidak diundang.

Pembedaan yang menjadi penting, karena banyak negara yang memang menganut praktek yang memisahkan antara kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, yaitu khususnya negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Namun, di lingkungan negara-negara yang menganut sistem presidensiil murni, memang tidak diperlukan perbedaan dan apabila pemisahan antara pengertian kepala negara dan kepala pemerintahan itu. Yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.

Kapasitas presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Karena itu, tidak mungkin membedakan jenis surat Keputusan Presiden dalam dua macam kedudukan. Keputusan Presiden selaku kepala negara dan selaku kepala pemerintahan

tidak relevan untuk dibedakan. Yang ada hanya keputusan presiden saja. Apa gunanya membedakan antara Keputusan Presiden tentang pengangkatan anggota DPR dan DPD dari Keputusan Presiden tentang pengangkatan direktur jenderal suatu departemen? Karena itu, juga tidak perlu membedakan dan apalagi memisahkan jabatan sekretaris negara dan sekretaris kabinet. Perbedaan dan apalagi pemisahan keduanya hanya akan menyebabkan tumpang tindih kewenangan dalam praktek di lapangan yang justru dapat menimbulkan kekisruhan dan bahkan kekacauan administrasi atau mengganggu tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Sekiranya memang diperlukan adanya jabatan-jabatan, seperti sekretaris kabinet, sekretaris militer, sekretaris presiden, sekretaris wakil presiden, dan sebagainya, semua jabatan itu sebaiknya ditentukan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada satu pejabat saja, yaitu menteri sekretaris negara. Semua jabatan-jabatan itu dapat diatur agar benar-benar diduduki oleh pejabat yang dapat dipercaya oleh presiden dan wakil presiden sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan. Dengan demikian, mekanisme dukungan administrasi terhadap proses pengambilan keputusan oleh pimpinan negara dan pemerintahan dapat diselenggarakan dengan tertib, teratur, dan terintegrasikan secara efektif dan efisien.

2. Wakil Presiden

Selain presiden, dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, juga diatur tentang satu orang wakil presiden. Pasal 4 ayat (2) menegaskan, *“Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.”* Dalam Pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa *“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”* Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan bahwa jabatan

Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu kesatuan pasangan presiden dan wakil presiden. Keduanya adalah dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu, meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi di segi yang lain, keduanya memang merupakan dua organ negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lain.

Wakil presiden, menurut Pasal 4 ayat (2) jelas merupakan pembantu bagi presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan. Sesuai dengan sebutannya, wakil presiden itu bertindak mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden. Dalam berbagai kesempatan di mana presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena sesuatu alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum, maka wakil presiden dapat bertindak sebagai pengganti presiden. Sementara itu, dalam berbagai kesempatan yang lain, wakil presiden juga dapat bertindak sebagai pendamping bagi presiden dalam melakukan kewajibannya.

Di samping keempat kemungkinan posisi tersebut, wakil presiden juga mempunyai posisi yang tersendiri sebagai seorang pejabat publik. Setiap warga negara, kelompok warga negara, ataupun organisasi masyarakat dapat saja berkomunikasi dan berhubungan langsung dengan wakil presiden. Misalnya, suatu kelompok atau organisasi dalam masyarakat dapat saja mengajukan permohonan agar wakil presiden membuka sesuatu acara tertentu. Jika wakil presiden memenuhi permohonan semacam itu, maka dapat dikatakan bahwa wakil presiden bertindak atas nama jabatannya sendiri secara mandiri.

Kedudukan seorang wakil presiden juga tidak dapat

dipisahkan dengan presiden sebagai satu kesatuan pasangan jabatan yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Karena itu, kedudukan wakil presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan menteri. Meskipun dalam hal melakukan perbuatan pidana, masing-masing presiden dan wakil presiden bertanggung jawab secara sendiri-sendiri sebagai individu (*persoon*), tetapi dalam rangka pertanggungjawaban politik kepada rakyat, presiden dan wakil presiden adalah satu kesatuan jabatan.

Dengan demikian, wakil presiden mempunyai lima kemungkinan posisi terhadap presiden, yaitu (i) sebagai wakil yang mewakili presiden; (ii) sebagai pengganti yang menggantikan presiden; (iii) sebagai pembantu yang membantu presiden; (iv) sebagai pendamping yang mendampingi presiden; (v) sebagai wakil presiden yang bersifat mandiri. Dalam menjalankan kelima posisi tersebut, maka secara konstitusional, presiden dan wakil presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subyek jabatan institusional kepresidenan. presiden dan wakil presiden itu ada dua orang yang menduduki satu kesatuan subyek hukum lembaga kepresidenan.

Dalam melakukan tindakan untuk mendampingi presiden dan dalam posisinya yang bersifat mandiri, wakil presiden tidak memerlukan persetujuan, instruksi, atau penugasan khusus dari presiden. Kecuali oleh presiden atau menurut peraturan yang berlaku, dikehendaki lain, wakil presiden dapat secara bebas menjadi pendamping presiden atau melakukan kegiatannya secara mandiri dalam jabatannya sebagai wakil presiden.

Dalam kapasitas sebagai pembantu presiden, kedudukan wakil presiden seolah mirip dengan menteri negara yang juga bertindak membantu presiden. Tentu saja kedudukan wakil presiden lebih tinggi dari pada menteri, karena menteri bertanggung jawab kepada presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan jabatan. Namun da-

lam pelaksanaan bantuan itu, yaitu (i) ada bantuan yang diberikan atas inisiatif wakil presiden sendiri; (ii) ada bantuan yang diberikan karena diminta oleh presiden; dan (iii) ada pula bantuan yang harus diberikan oleh wakil presiden karena ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Biasanya, para tugas-tugas khusus wakil presiden di masa Orde Baru, memang ditentukan dengan Keputusan Presiden.

Di samping itu, dalam kedudukannya sebagai yang mewakili (wakil) dan sebagai yang menggantikan (pengganti), terdapat perbedaan mendasar. Untuk dapat mewakili, wakil presiden haruslah mendapat mandat, baik secara langsung, resmi, ataupun tidak langsung atau tidak resmi. Misalnya, wakil presiden mendapat mandat untuk mewakili melalui disposisi atas surat yang diajukan kepada presiden di mana presiden tidak dapat memenuhi suatu permintaan membuka sesuatu acara, lalu diwakilkan kepada wakil presiden. Hubungan antara pemberi mandat dengan penerima mandat sama sekali tidak mengalihkan kekuasaan kepada penerima mandat. Pemberian mandat itu tidak bersifat mutlak dalam arti dapat saja ditarik kembali oleh pemberi mandat kapan saja ia merasa perlu menarik kembali mandat itu.

Hal itu berbeda dengan kedudukan wakil presiden sebagai pengganti. Penggantian presiden oleh wakil presiden dilakukan karena dua kemungkinan, yaitu (i) presiden berhalangan sementara; atau (ii) presiden berhalangan tetap. Jika presiden berhalangan sementara, maka wakil presiden diharuskan menerima kewenangan resmi berupa pendelégasian kewenangan (*delegation of authority*) sebagai pengganti dengan Keputusan Presiden. Misalnya, presiden bepergian keluar negeri untuk waktu tertentu, maka presiden harus menetapkan Keputusan Presiden menunjuk wakil presiden sebagai pengganti sampai presiden tiba kembali di tanah air. Presiden tidak dapat mencabut keputusannya apabila syarat ia tiba kembali di tanah air belum terpenuhi,

misalnya, karena sesuatu hal mencabut kembali keputusannya itu dari luar negeri. Selama memegang keputusan itu wakil presiden bertindak sebagai presiden pengganti untuk sementara waktu.

Demikian pula apabila presiden berada dalam keadaan berhalangan tetap, maka proses pengalihan kewenangan (*transfer of authority*) itu bahkan haruslah dilakukan dengan keputusan pihak lain, yaitu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, bukan dengan Keputusan Presiden. Bentuk hukum yang dikenal selama ini adalah Ketetapan MPR. Untuk masa mendatang, nomenklatur Ketetapan MPR jika mau, dapat saja tetap dipakai. Sidang Paripurna MPR membuat keputusan yang dituangkan menjadi Ketetapan MPR yang ditandatangani oleh para Pimpinan MPR atas nama seluruh anggota MPR.

Yang menjadi masalah sekarang adalah, bagaimana jika presiden telah menetapkan suatu keputusan presiden bahwa selama mengadakan perjalanan keluar negeri, wakil presiden bertindak sebagai presiden sampai presiden kembali ke tanah air. Apakah selama berada di luar negeri, seorang presiden dapat bertindak sebagai presiden dalam urusan-urusan di dalam negeri? Misalnya, dapatkah presiden memimpin sidang kabinet dengan memanfaatkan kemajuan teknologi komunikasi berupa fasilitas *teleconference* seolah-olah presiden sama sekali tidak berhalangan sementara sebagaimana yang telah ditetapkannya sendiri. Sebaliknya, meskipun wakil presiden telah secara resmi mendapatkan pendelegasian kewenangan berdasarkan Keputusan Presiden untuk bertindak sebagai presiden selama presiden berhalangan sementara, apakah dengan begitu wakil presiden dapat bertindak seolah-olah sebagai presiden sungguhan, sehingga dengan demikian dapat menetapkan keputusan-keputusan kenegaraan yang menjadi kewenangan penuh seorang presiden.

Jawaban terhadap kedua pertanyaan tersebut sangat

tergantung kepada (i) faktor status hukum dari kegiatan *teleconference* itu sendiri; (ii) faktor kualitas keharmonisan hubungan kerja dan pembagian tugas di antara presiden dan wakil presiden yang merupakan masalah internal di antara mereka berdua; (iii) faktor penyelenggaraan *teleconference* yang tertutup atau terbuka; (iv) faktor ketidaklaziman dalam penyelenggaraan kegiatan kenegaraan dengan *teleconference* semacam itu; (v) faktor krisis ekonomi yang menuntut penghematan versus biaya *teleconference* yang tidak sedikit dan kesan penyelenggaraan yang berlebihan karena diadakan berkali-kali, padahal seharusnya presiden berkonsentrasi menghadapi tugas-tugas di luar negeri. Jika *teleconference* (a) sama sekali bukan kegiatan sidang kabinet resmi; (b) diadakan tertutup bukan untuk konsumsi publik; dan (c) tidak ada masalah dalam hubungan antara presiden dan wakil presiden, maka sudah tentu manfaat diadakannya *teleconference* tersebut tentu akan lebih menonjol daripada *mudhorat*-nya, termasuk kesan pemborosan biaya yang tidak kecil.

Akan tetapi, jika ketiga hal tersebut tidak demikian, maka dari peristiwa itu mudah timbul kesimpulan mengenai adanya masalah serius dalam hubungan di antara keduanya. Penyelenggaraan kegiatan yang (a) melawan arus harapan umum mengenai penghematan biaya-biaya dan (b) memberikan sinyal negatif seolah memang ada masalah dalam hubungan di antara presiden dan wakil presiden, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian politik, menyebabkan kreatifitas penyelenggaraan *teleconference* tidak cukup beralasan untuk mengabaikan sama sekali adanya kelaziman ketatanegaraan di mana presiden yang pergi keluar negeri selalu mendelegasikan kewenangannya selama berada di luar negeri karena alasan berhalangan untuk sementara. Jika presiden berhalangan sementara, maka wakil presidenlah yang tampil menjadi penggantinya untuk sementara waktu untuk bertindak dalam menjalankan tugas-tugas presiden

di dalam negeri. Mengenai apa saja yang akan diputuskan atau ditetapkan oleh wakil presiden sebagai pengganti sementara presiden selama presiden berhalangan sementara, terpulang kepada *fatsoen* dan kesepakatan pembagian tugas serta keharmonisan hubungan di antara mereka berdua.

C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*.”

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan perkataan lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam peraturan tata tertib. Seperti halnya presiden yang berhak mengajukan rancangan undang-undang, para anggota DPR-pun secara sendiri-sendiri dapat berinisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang asalkan memenuhi syarat, yaitu jumlah anggota DPR yang tampil sendiri-sendiri¹⁰ itu mencukupi jumlah persyaratan minimal

yang ditentukan oleh undang-undang.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*”. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, “*Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat*”. Ayat (3) Pasal 20A itu menyatakan pula, “*Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas*”.

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa “*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat*.” Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan, “*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden*.”

Karena pergeseran kekuasaan yang semakin kuat ke arah Dewan Perwakilan Rakyat inilah, maka sering timbul anggapan bahwa sekarang terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum Perubahan UUD 1945. Dulu sebelum UUD 1945 diubah, yang terjadi adalah gejala *executive heavy*, sedangkan sekarang setelah UUD 1945 diubah, keadaan berubah menjadi *legislative heavy*. Akan tetapi, menurut studi yang dilakukan oleh Margarito Kha-

mis,¹¹ gejala apa yang disebut sebagai *executive heavy* itu sendiri hanya dampak psikologis yang ditimbulkan oleh pergeseran bandul perubahan dari keadaan sebelumnya. Yang sebenarnya terjadi menurut Margarito, dalam sistem konstitusional yang baru dewasa ini, baik Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak dapat dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa. Dengan demikian, tidak perlu dikuatirkan terjadinya eksekusi yang berlebihan dalam gejala *legislative heavy* yang banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Karena dampak psikologis ini merupakan sesuatu yang wajar dan hanya bersifat sementara, sambil dicapainya titik keseimbangan (*equilibrium*) dalam perkembangan politik ketatanegaraan di masa yang akan datang.

Di samping itu, dalam rangka fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUD 1945 menentukan pula:

- (1) *Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.*
- (2) *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*

Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil Perubahan Pertama tahun 1999, bahkan diatur pula hal-hal lain yang bersifat menyebabkan posisi DPR menjadi lebih kuat

¹¹ Ingat dalam berbagai kesempatan dan berbagai tulisan saya mengenai soal ini, saya selalu mengingatkan bahwa yang harus kita anggap sebagai naskah resmi adalah naskah terbitan UUD 1945 yang terdiri atas lima bagian yang tersusun secara kronologis berdasarkan urutan pengesahannya, dimana yang satu menjadi lampiran dari naskah yang sudah lebih dulu disahkan, yaitu (i) Naskah UUD 1945 menurut Dekrit Presiden 5 Juli 1959, (ii) Naskah Perubahan Pertama UUD 1945

dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan, “*Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR,*” dan ayat (3)-nya menentukan, “*Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.*” Sedangkan Pasal 14 ayat (2) menentukan, “*Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.*”

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutipkan di sini ketentuan UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi lima ayat, dan empat ayat. Pasal 20 menentukan bahwa:

- (1) *DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.*
- (4) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
- (5) *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A berbunyi:

- (1) *DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*
- (2) *Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan*

Tahun 1999, (iii) Naskah Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000, (iv) Naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001, dan (v) Naskah Perubahan Keempat

hak menyatakan pendapat.

- (3) *Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.*

Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUD 1945 juga dinyatakan bahwa “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*” Anggota DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22B diatur pula bahwa “*Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*”

D. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia *Ad Hoc* Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah

rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai beberapa kewenangan sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
 - otonomi daerah;
 - hubungan pusat dan daerah;
 - pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
 - yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
 - a. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan
 - otonomi daerah;
 - hubungan pusat dan daerah;
 - pembentukan, pemekaran, dan penggabungan

- daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
 - perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta
 - b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas:
 - rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara;
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak;
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan; dan
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas:
- a. Pelaksanaan UU mengenai:
 - otonomi daerah;
 - pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
 - hubungan pusat dan daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
 - pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
 - pajak;
 - pendidikan; dan
 - agama; serta
 - b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Dalam Pasal 22C diatur bahwa:

- (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
- (3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Seperti halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan Pasal 22D ayat (4), “Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.”

E. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 2 UUD 1945 berbunyi:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

(3) *Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*

Sedangkan Pasal 3-nya menyatakan:

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.*

Dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD 1945 tersebut mengatur mengenai organ atau lembaganya, sedangkan Pasal 3 mengatur kewenangan lembaga MPR itu. Di samping itu, ada beberapa pasal lain dalam UUD 1945 yang juga mengatur tentang MPR, termasuk mengenai kewenangannya. Akan tetapi, pada bagian ini, yang dititikberatkan hanya penegasan bahwa dalam UUD 1945, status MPR itu sebagai lembaga atau organ negara diatur secara eksplisit.

Mengapa ketentuan mengenai MPR harus ditempatkan pada Bab III yang tersendiri dan mendahului pengaturan mengenai hal-hal lain seperti presiden dan DPR serta DPD? Jawabannya jelas bahwa memang demikianlah susunan UUD 1945 yang asli sebagai Konstitusi Proklamasi yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945. Malah aslinya, ketentuan tentang MPR itu terdapat dalam Bab II, bukan Bab III seperti naskah setelah perubahan yang berlaku sekarang.

Sebelum menentukan hal-hal lain, UUD 1945 yang asli menegaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia dijelmakan dalam tubuh MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Karena itu, bunyi rumusan asli Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.”* Di samping itu, pada Bab III Pasal 6 ayat (2) ditentukan pula bahwa *“Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh*

Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.”

Atas dasar rumusan yang demikian, dikembangkan pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, yaitu bahwa presiden bertunduk dan bertanggung-jawab kepada MPR. Karena itu, selama ini dimengerti bahwa MPR inilah yang merupakan yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bahwa keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD 1945.

Sekarang, setelah UUD 1945 diubah secara substantif oleh Perubahan Pertama sampai dengan Keempat dengan paradigma pemikiran yang sama sekali baru, susunan organisasi negara Republik Indonesia sudah seharusnya diubah sebagaimana mestinya. Antara MPR, DPR, dan DPD sudah semestinya dijadikan satu bab atau setidaknya berada dalam rangkaian bab-bab yang tidak terpisahkan seperti sekarang. Dalam naskah resmi konsolidasi yang tidak resmi¹² (setelah Perubahan Keempat), susunan Bab III tentang MPR dan Bab VII tentang DPR serta Bab VII tentang DPD, diantarai oleh Bab IV tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapuskan ketentuannya dari UUD 1945, dan Bab V tentang Kementerian Negara, dan Bab VI tentang Pemerintah Daerah.

Dalam UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, organ MPR juga tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, presiden/wakil presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bah-

kan dalam hubungan dengan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functie*-nya sedangkan dilaksanakan. Kewenangannya itu adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (UUD), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden, dan melantik presiden dan/atau wakil presiden.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah presiden, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, bertunduk dan bertanggungjawab. Dalam lembaga ini pula kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Dari lembaga tertinggi MPR inilah, mandat kekuasaan kenegaraan dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*).

Namun, sekarang setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat saja dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Malahan, jika dikaitkan dengan teori mengenai struktur parlemen di dunia, yang dikenal hanya dua pilihan, yaitu struktur parlemen satu kamar (*unikameral*) atau struktur

UUD 1945 Tahun 2002. Sedangkan naskah konsolidasi yang juga diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR adalah naskah yang bersifat tidak resmi. Tambahan pula, sesuai ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Per-

parlemen dua kamar (*bikameral*).

Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar, memang dikenal adanya forum persidangan bersama di antara kedua kamar parlemen yang biasa disebut sebagai *joint session* atau sidang gabungan. Akan tetapi, sidang gabungan itu bukanlah lembaga yang tersendiri. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat the House of Representatives dan *Senate*. Keduanya disebut sebagai Congress of the United States of America. Jika sidang gabungan atau *joint session* diadakan, maka namanya adalah persidangan Kongres.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat disebutkan bahwa “*All legislative power vested in Congress which consist of the Senate and the House of Representatives.*” Segala kekuasaan legislatif berada di Kongres yang terdiri atas House of Representative dan Senat. Akan tetapi, dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ketentuan mengenai MPR, dirumuskan secara berbeda, yaitu “*MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Dengan demikian, MPR tidak dikatakan terdiri atas DPR dan DPD, melainkan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, MPR itu merupakan lembaga yang tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD.

aturan Perundang-Undangan, naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli dan dianggap resmi itu juga wajib dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sehingga satu-satunya rujukan mengenai naskah asli dan resmi itu nantinya adalah yang tertuang dalam Lembaran Negara itu.

¹³ Dari tahun kemerdekaan Amerika Serikat 1776 sampai sekarang tahun 2006 = 2006-1776 = 230 tahun.

¹⁴ Baca Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konpress, Jakarta, 2004.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2005.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konpress, Jakarta, 2005.

¹⁸ Untuk diskusi tentang ini lihat juga Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden:*

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 *juncto* Pasal 8 ayat (2) dan (3), MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercapuk dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga saya menamakannya sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*). Dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar seperti ini. Karena itu, Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini.

Namun demikian, meskipun MPR itu adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Dalam hal ini kita dapat membedakan antara pengertian *MPR in book* dengan *MPR in action*. Dari keempat kewenangan di atas, tidak satupun yang bersifat tetap. Perubahan dan penetapan undang-undang dasar tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu. Setelah perubahan empat kali berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, mungkin masih akan lama untuk adanya perubahan lagi atas UUD 1945. Kita belum

dapat memperkirakan dalam waktu 10 sampai dengan 20 tahun mendatang, apakah akan ada lagi atau tidak agenda perubahan atas UUD 1945.

Demikian pula dengan agenda pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta agenda pemilihan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Kita tidak dapat membuat ramalan mengenai kemungkinan kedua agenda ini akan dijalankan dalam waktu dekat. Dalam sejarah lebih dari dua abad¹³ pengalaman Amerika Serikat, baru tercatat tiga kasus yang terkait dengan *impeachment* terhadap presiden. Ketiga kasus itu masing-masing melibatkan Presiden Lindon Johnson, Presiden Nixon, dan Presiden Bill Clinton.

Karena itu, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD 1945, sidang MPR itu sendiri bersifat fakultatif. Pengucapan sumpah atau janji presiden dan/atau wakil presiden dapat dilakukan di hadapan atau di dalam sidang MPR atau sidang DPR. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji itu dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Jika rapat paripurna DPR juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah/janji jabatan presiden dan/atau wakil presiden itu cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Dengan perkataan lain, tidak satupun dari keempat kewenangan MPR itu yang bersifat tetap, sehingga memerlukan alat-alat perlengkapan organisasi yang juga bersifat tetap. MPR itu baru ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja (*in action*). Oleh karena itu, tidak ada keharusan bagi MPR untuk diadakan pimpinan dan sekretariat yang tersendiri. UUD 1945 sama sekali tidak mengamanatkan hal ini. Artinya, jika dikehendaki, dapat saja pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dengan

persetujuan presiden dapat saja mengadakan pimpinan MPR yang bersifat tersendiri itu atau malah meniadakan dan mengatur agar pimpinan MPR itu dirangkap saja secara *ex officio* oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.

Di masa Orde Baru, pimpinan MPR juga pernah dirangkap oleh pimpinan DPR, karena pertimbangan bahwa kegiatan MPR itu sendiri tidak bersifat tetap. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang diberikan kebebasan menentukan pilihan apakah akan mengadakan atau meniadakan jabatan pimpinan dan sekretariat jenderal MPR yang bersifat permanen. Kedua pilihan itu sama-sama dapat dibenarkan, asalkan masing-masing pilihan itu benar-benar didasarkan atas alasan yang masuk akal dan memang ada kegunaannya.

Sebenarnya, baik pimpinan MPR, pimpinan DPR, maupun pimpinan DPD sama-sama tidak diatur dalam UUD 1945. Hal ini berbeda dari para pimpinan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang secara tegas diatur, yaitu bahwa ketuanya dipilih dari dan oleh anggotanya masing-masing. Karena itu, adalah keharusan konstitusional (*constitutional imperative*) bahwa di dalam organisasi MA, MK, dan BPK, diadakan jabatan Ketua. Sedangkan di MPR, DPR, dan DPD, dapat saja diatur dalam undang-undang bahwa pimpinannya hanya dijabat oleh seorang Koordinator, atau disebut Juru Bicara atau *Speaker*. Hanya saja, untuk pimpinan DPR selama ini sudah biasa disebut ketua DPR dan wakil ketua DPR, sehingga dapat dikatakan sudah menjadi konvensi ketatanegaraan bahwa di DPR ada jabatan ketua dan wakil ketua DPR.

Setara dengan susunan DPR, di dalam susunan kepemimpinan DPD tentunya dapat pula diadakan jabatan ketua dan wakil ketua seperti yang terdapat dalam susunan organisasi DPR. Karena itu, tidak salah jika pembentuk undang-undang, sama-sama mengadakan jabatan ketua

Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945, Konpress, Jakarta, 2005.

dan wakil, baik dalam susunan DPR maupun DPD. Akan tetapi, untuk jabatan pimpinan MPR, keadaannya sungguh berbeda. Jabatan kepemimpinan MPR yang terpisah dari kepemimpinan DPR dan DPD serta adanya sekretariat jenderal MPR RI yang juga tersendiri, terlepas dari sekretariat jenderal DPR dan sekretariat jenderal DPD seperti dewasa ini, adalah semata-mata akibat pengaturannya dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selama masa Orde Baru juga sudah biasa diatur bahwa pimpinan MPR RI itu dirangkap secara *ex officio* oleh pimpinan DPR RI. Lagi pula keberadaan MPR yang tersendiri sebagai lembaga ketiga di samping DPR dan DPD (*trikameralisme*) adalah produk baru dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945. Keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri belum dapat dikatakan didasarkan atas konvensi ketatanegaraan yang sudah baku. Malahan, apabila dikaitkan dengan semangat efisiensi, keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri dan juga kesekretariatan jenderal yang juga tersendiri dapat dikatakan sebagai pemborosan yang sia-sia.

Ketika RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dibahas bersama di DPR pada tahun 2003 yang lalu, harus diakui terdapat suasana politis yang tidak menguntungkan, sehingga pengaturannya mengenai pimpinan MPR dan kesekretariatan jenderal yang berdiri sendiri ini mendapat persetujuan. Pertama, perdebatan tersisa mengenai hasil Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 sepanjang menyangkut struktur parlemen bikameral masih belum reda.

Kelompok konservatif sangat menentang gagasan bikameralisme yang salah satunya diartikan seakan-akan menghilangkan sama sekali keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara. Padahal keberadaan

Dewan dan Majelis tersebut dianggap sebagai pencerminan langsung dari dianutnya sila keempat Pancasila, yaitu “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Kata permusyawaratan dinilai terjelma dalam pelebagaan MPR, sedangkan kata perwakilan dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Menerima ide struktur parlemen bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD, berarti menghilangkan keberadaan MPR sebagai pelebagaan prinsip permusyawaratan dalam sila keempat itu.

Pandangan semacam ini sangat mewarnai pandangan kelompok anggota MPR yang dimotori oleh partai yang berkuasa (*the ruling party*) ketika itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Suasana psikologis yang terbentuk ketika itu sangat dipengaruhi oleh tekanan-tekanan politik yang sangat kuat dari berbagai kelompok masyarakat yang anti perubahan UUD, sehingga partai yang berkuasa sangat berhati-hati dalam menyikapi setiap ide perubahan pasal demi pasal UUD 1945. Dalam suasana semacam itu dapat dibayangkan bahwa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri yang juga adalah Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) ini sangat dihantui oleh kekhawatiran bahwa lembaga MPR akan dihapuskan sama sekali dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, sebagai kompromi atas perdebatan ini, rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang disepakati dalam rangka Perubahan Keempat pada tahun 2002 adalah “*MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Karena adanya kata anggota dalam rumusan tersebut di atas, berarti –meskipun keanggotaannya dirangkap– institusi MPR itu sama sekali berbeda dan

terpisah dari institusi DPR dan institusi DPD. Sebagai institusi yang terpisah, seperti telah diuraikan di atas, ketiganya pun mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang juga berbeda dan terpisah satu sama lain. Karena itu, memang tidak dapat dihindarkan untuk menyatakan bahwa MPR itu adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia (*trikameral parliament*).

Sebab kedua yang mengakibatkan diterimanya keberadaan pimpinan dan kesekretariatjenderalan yang tersendiri itu adalah suasana persaingan kepentingan politik antar partai-partai politik itu sendiri baik yang ada di dalam MPR dan DPR maupun di luar parlemen menjelang pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden tahun 2004. Berbagai kelompok partai politik sedang disibukkan oleh berbagai agenda koalisi antar satu sama lain. Karena itu, keengganan pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Megawati untuk meniadakan jabatan pimpinan dan kesekretariatjenderalan MPR yang tersendiri itu berhimpit dengan kepentingan elite partai-partai politik untuk menyediakan sebanyak mungkin jabatan publik sebagai bahan untuk pembagian kekuasaan di antara mereka. Karena itu, kesepakatan mengenai rumusan pasal-pasal yang menentukan adanya jabatan pimpinan MPR dan kesekretariatjenderalan MPR yang terpisah dan tersendiri itu, dengan mudah dapat dicapai.

Karena itu, dapat rangka konsolidasi sistem ketatanegaraan kita pasca Perubahan UUD 1945, dan penataan kelembagaan kenegaraan kita di masa mendatang, dapat diusulkan agar adanya lembaga pimpinan dan kesekretariatjenderalan MPR yang tersendiri ini cukuplah selama periode transisi sampai tahun 2009 saja. Untuk selanjutnya, dalam rangka hasil pemilihan umum tahun 2009, pembentuk undang-undang sebaiknya menyempurnakan kembali Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sehingga hal ini mendapat perhatian yang

sungguh-sungguh.

F. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Mengapa justru Mahkamah Agung yang disebut sebagai *the guardian of the constitution* di Amerika Serikat. Sebabnya ialah karena disana tidak ada Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam arti yang lazim dikenal di dalam sistem Eropa yang menganut tradisi *civil law* seperti Austria, Jerman, dan Italia terintegrasi ke dalam kewenangan Mahkamah Agung Amerika Serikat, sehingga Mahkamah Agung-lah yang disebut sebagai *the Guardian of American Constitution*.¹⁴

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu (i) menguji konstusionalitas undang-undang;¹⁵ (ii) memutus sengketa kewenangan konstusional antar lembaga negara;¹⁶ (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum; (iv) memutus pembubaran partai politik;¹⁷ dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan perkara *impeachment*¹⁸ seperti yang dikenal di Amerika Serikat.

Dalam melakukan fungsi peradilan dalam keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi me-

lakukan penafsiran terhadap UUD, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. Karena itu, di samping berfungsi sebagai pengawal UUD, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*.

Bahkan dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik semacam itu dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi itu di samping berfungsi sebagai (i) pengawal konstitusi; (ii) penafsir konstitusi; juga adalah (iii) pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*). Bahkan, Mahkamah Konstitusi juga merupakan (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam Pasal 24C yang terdiri atas 6 ayat, yang didahului oleh pengaturan mengenai Komisi Yudisial pada Pasal 24B. Mengapa urutannya demikian? Sebabnya ialah bahwa semula, ketentuan mengenai Komisi Yudisial tersebut hanya dimaksudkan terkait keberadaannya dengan Mahkamah Agung saja, tidak dengan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, dalam perkembangan pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi juga dijadikan objek yang martabat, kehormatan, dan perilaku hakimnya diawasi oleh Komisi Yudisial (KY).

Dijadikannya hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi juga sebagai pihak yang diawasi perilakunya

oleh Komisi Yudisial ditentukan oleh Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, bukan oleh Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Apabila dikaitkan dengan *original intent* dan sistematika Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C, sangat jelas bahwa tugas konstitusional Komisi Yudisial hanya terkait dengan Mahkamah Agung dan hakim di lingkungan Mahkamah Agung saja. Apalagi, hakim konstitusi sangat berbeda dari hakim biasa yang merupakan hakim karena profesi atau *judges by profession*. Sedangkan hakim konstitusi adalah hakim karena jabatan lima tahunan. Karena itu, etika profesi yang harus ditegakkan oleh Komisi Yudisial memang hanya terkait dengan Mahkamah Agung.

Di samping itu, kesulitan akan dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi jika sengketa kewenangan konstitusional terjadi antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial. Bagaimana Mahkamah Konstitusi dapat bertindak sebagai hakim yang adil dan imparial, jika Mahkamah Konstitusi sendiri dijadikan salah satu pihak yang diawasi oleh Komisi Yudisial. Lagi pula motif pencantuman ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Komisi Yudisial tidaklah didasarkan atas rasionalitas ketentuan konstitusi. Ketika rancangan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi sedang dibahas oleh DPR dan pemerintah, saya sendiri selaku tim ahli pemerintah menyarankan agar hakim konstitusi juga ditentukan sebagai hakim yang diawasi oleh Komisi Yudisial dengan menafsirkan kata “hakim”

¹⁹ Penulisan kata “Wakil Ketua” di sini sengaja dilakukan dengan huruf besar, yaitu Wakil Ketua, karena yang dimaksud adalah nama jabatan resmi Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Hal ini sengaja dibedakan dari penulisan “Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung” dalam Pasal 24A ayat (4). Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa jumlah Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi hanya ada 1 orang, sedangkan wakil ketua Mahkamah Agung dapat diadakan lebih dari 1 orang. Artinya, berkenaan dengan jumlah wakil ketua MA itu, kepada pembentuk undang-undang diberi kebebasan untuk menentukannya sendiri dengan/ dalam undang-undang. Sedangkan terhadap jabatan wakil ketua Mahkamah Konstitusi telah dibatasi oleh penyusun UUD 1945, yaitu hanya untuk satu jabatan.

dalam Pasal 24B UUD 1945 secara meluas. Akan tetapi, semua anggota Pansus UU tentang MK yang sebagian besar adalah mantan anggota Panitia *Ad hoc* I Badan Pekerja MPR yang terlibat dalam perumusan ketentuan Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C UUD 1945, semua menolak karena alasan bahwa hal itu bertentangan dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu, saya sendiri harus menerima kenyataan bahwa UU tentang Mahkamah Konstitusi sama sekali mencantumkan ketentuan bahwa hakim konstitusi dapat diawasi perilakunya oleh Komisi Yudisial. Namun, setelah Mahkamah Konstitusi bekerja efektif selama satu tahun dan telah banyak menguji undang-undang, dan bahkan sebagian di antaranya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan karena itu dinyatakan tidak mengikat untuk umum. Barulah berkembang pemikiran di kalangan anggota DPR untuk membatasi kekuasaan Mahkamah Konstitusi dengan cara mengaitkannya dengan pengawasan etik oleh Komisi Yudisial (KY). Dengan perkataan lain, motif pencantuman ketentuan ini sama sekali tidak didasarkan atas pertimbangan konstitusionalitas rasio, melainkan hanya bersifat sangat emosional politis.

Dalam Pasal 24C ayat (3) ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh presiden. Ayat (4)-nya menentukan bahwa “Ketua dan Wakil Ketua¹⁹ Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.” “Hakim konstitusi disyaratkan harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara” [Pasal 24C ayat (5)]. “Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah

Konstitusi diatur dengan undang-undang” [Pasal 24C ayat (6)].

Jika dibandingkan dengan sesama lembaga tinggi negara lainnya, Mahkamah Konstitusi ini mempunyai posisi yang unik. MPR yang menetapkan UUD, sedangkan MK yang mengawalinya. DPR yang membentuk UU, tetapi MK yang membatalkannya jika terbukti bertentangan dengan UUD. MA mengadili semua perkara pelanggaran hukum di bawah UUD, sedangkan MK mengadili perkara pelanggaran UUD. Jika DPR ingin mengajukan tuntutan pemberhentian terhadap presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, maka sebelum diajukan ke MPR untuk diambil putusan, tuntutan tersebut diajukan dulu ke MK untuk pembuktiannya secara hukum. Semua lembaga negara tersebut saling berselisih pendapat atau bersengketa dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya satu sama lain, maka yang memutus final dan mengikat atas persengketaan itu adalah Mahkamah Konstitusi.²⁰

G. Mahkamah Agung

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal undang-undang (*the guardian of Indonesian law*).

Menurut Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945,

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, ditentukan bahwa *“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”* Dengan perkataan lain, oleh UUD 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi, dan (ii) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh undang-undang.

Selanjutnya, dalam Pasal 24A ayat (2), (3), (4), dan ayat (5) ditentukan,

- (2) *Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan ber-*

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konpress, Jakarta, 2005.

²² Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2005.

pengalaman di bidang hukum;

- (3) *Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;*
- (4) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung;*
- (5) *Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.*

Mengenai upaya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas (*legal review*). Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini jelas berbeda dari pengujian konstitusional (*constitutional review*)²¹ yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pertama, obyek yang diuji hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*judicial review of regulation*). Sedangkan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang (*judicial review of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kedua, yang dijadikan batu penguji oleh Mahkamah Agung adalah undang-undang, bukan UUD. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*). Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan istilah pengujian konstitusional atas undang-undang (*constitutional review of law*).²²

H. Badan Pemeriksa Keuangan

Di zaman Hindia Belanda, cikal bakal Badan Pemerik-

sa Keuangan ini adalah *Raad van Rekenkamer*. Keberadaannya sangat penting dalam rangka kepanjangan tangan fungsi pengawasan terhadap kinerja Gubernur jenderal di bidang keuangan. Karena itu, ketika Indonesia merdeka lembaga serupa juga diadakan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Dasar 1945. Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia merdeka bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.

Justru karena fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, memang diperlukan lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) secara lebih teknis. Lembaga seperti ini juga adalah di negeri Belanda sendiri dengan nama *Raad van Rekenkamer* juga. Di Perancis, lembaga yang mirip dengan ini adalah *Cour des Comptes*. Hanya bedanya, di dalam sistem Perancis ini, lembaga ini disebut *cour* atau pengadilan, karena memang berfungsi juga sebagai forum yudisial bagi pemeriksaan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tanggungjawab pengelolaan keuangan negara.

Untuk memahami konsepsi badan pemeriksa keuangan itu secara tepat, kita perlu memahami ide-ide asli yang semula dirumuskan UUD 1945 ketika disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam rangka pemeriksaan keuangan negara, pertama, kita perlu mengerti dengan tepat, apa yang dimaksud dengan pemeriksaan, dan kedua apa pula yang dimaksud dengan keuangan negara. Pemeriksaan adalah terjemahan dari perkataan *auditing* yang memang lazim dalam sistem administrasi dan manajemen keuangan modern. Di zaman modern, tidak ada pengelolaan keuangan yang dapat dibebaskan dari keharusan *auditing* sebagai jaminan bahwa pengelolaan keuangan itu memang sesuai dengan norma-norma aturan yang berlaku (*rule of the games*). Keharusan *auditing* ini tidak hanya berlaku di dunia keuangan publik tetapi juga di lingkungan dunia usaha dan bahkan di lapan-

gan keperdataan pada umumnya.

Uang adalah alat tukar yang bernilai ekonomi dan juga politik. Uang dapat menjadi sumber kekuatan dan kekuasaan yang riil. Kekuasaan adalah uang, dan uang berarti kekuasaan (*Power is money, and money means power*). Karena itu, jika tidak diimbangi oleh keyakinan akan nilai-nilai moral, etika, dan agama, di samping dapat membawa kebaikan, uang juga dapat menjerumuskan orang ke lembah yang nista. Uang dapat membuat orang mengagungkan uang di atas segalanya sehingga yang berlaku bukanlah Ketuhanan Yang Maha Kuasa, melainkan Keuangan Yang Maha Kuasa. Karena uang dapat menyebabkan orang tunduk dan hanya mengabdikan kepadanya.

Oleh sebab itu, setiap pengelolaan keuangan haruslah dilakukan sesuai aturan yang benar, dan untuk menjamin hal tersebut diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut *financial audit*. Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan semacam itu memerlukan lembaga negara yang tersendiri, yang dalam bekerja bersifat otonom atau independen. Independensinya tersebut sangat penting, karena dalam menjalankan tugasnya, pejabat pemeriksa tidak boleh diintervensi oleh kepentingan pihak yang diperiksa atau pihak lain yang mempunyai kepentingan langsung ataupun tidak langsung, sehingga mempengaruhi obyektivitas pemeriksaan.

Pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang juga tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai

dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*. Auditing atau pemeriksaan itu sendiri tidak selalu bertujuan mencari kesalahan, melainkan juga untuk meluruskan yang bengkok, dan memberikan arah dan bimbingan agar pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kelembagaan dapat tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi preventif, dan dapat pula berfungsi korektif dan kuratif.

Mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan negara, dapat ditegaskan bahwa dalam konsepsi asli UUD 1945, sebagaimana disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, memang dibedakan secara jelas antara pengertian keuangan negara dan keuangan daerah. Yang menjadi lawan kata “uang negara” dalam terminologi UUD 1945 adalah uang daerah. Artinya, uang negara itu bukanlah lawan kata dari uang swasta atau uang masyarakat. Kalaupun mau diperluas pengertiannya, uang negara itu juga dapat diperlawankan dengan pengertian uang pribadi. Uang negara menurut pengertian asli UUD 1945 adalah “uang milik negara yang bukan milik pribadi siapa-siapa yang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.”

Sebaliknya, yang dimaksud dengan uang daerah adalah “uang milik negara yang bukan milik pribadi siapa-siapa yang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.” Keberadaan uang daerah ini memang tidak disebutkan dalam UUD 1945. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, hanya menyebutkan, “*Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.*”

Selanjutnya, Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 juga menyatakan, “*Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan*

negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.” Dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD 1945 diuraikan bahwa cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara adalah ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan *fascisme*, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan DPR. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa dapat hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, haruslah ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan dewan perwakilannya. Rakyat harus menentukan sendiri nasibnya, dan karena itu juga cara hidupnya.

Dalam Penjelasan itu juga ditegaskan bahwa *“Pasal 23 itu menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan DPR.”*

Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (5) ditegaskan pula bahwa *“Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh DPR harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya, badan itu bukanlah pula badan yang berdiri di atas pemerintah.*

Sebab itu kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang.”

Dari penjelasan-penjelasan di atas, terang sekali bahwa Badan Pemeriksa Keuangan itu mempunyai kedudukan tidak di atas pemerintah, tetapi juga tidak berada di bawah pengaruh pemerintah, melainkan di luar pemerintah dan bersifat otonom atau independen. Sebagai badan pemeriksa, lembaga ini dapat dilihat sebagai instrumen kekuasaan rakyat dalam menentukan sendiri nasibnya melalui penentuan dan persetujuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diberikan oleh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk dijadikan acuan atau rujukan bagi pemerintah untuk bekerja dalam melayani kebutuhan rakyat. Karena itu, hasil pemeriksaan keuangan tersebut harus diberitahukan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya dalam rangka fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dan pemerintahan.

Dengan demikian, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut.

- (i) Pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bersifat independen, berkaitan dengan pelaksanaan atau realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah disetujui oleh rakyat melalui DPR;
- (ii) Pengertian anggaran pendapatan dan belanja yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) di tingkat pusat, sehingga tidak tercakup anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan;
- (iii) Dalam pelaksanaan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan pada pokoknya adalah partner atau mitra DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan (*control*) terhadap kinerja pemerintah dan pemerintahan, khususnya dalam rangka pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan pelaksanaan anggaran pendapatan

dan belanja negara. Oleh karena itu, hasil-hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK harus diberitahukan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya;

- (iv) Dalam rangka pengelolaan APBN, DPR menetapkan bersama-sama dengan Pemerintah, sedangkan BPK mengawasi pelaksanaannya. Karena itu, fungsi pengawasan keuangan dalam konteks pengelolaan APBN tersebut bersifat *apostereori* atau pengawasan pasca pelaksanaan APBN. Hal ini berbeda dari peranan yang dilakukan oleh DPR, yaitu dalam hal penentuan anggaran bersama dengan Pemerintah yaitu sebelum anggaran itu dipakai; dan
- (v) Karena itu pula, organisasi Badan Pemeriksa Keuangan ada di daerah-daerah hanya perwakilan saja, terhubung anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) juga dilaksanakan di daerah-daerah oleh Pemerintah Daerah.

Dalam UUD 1945, dan juga dalam praktek selama ini, belum diatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kemungkinan ditemukannya indikasi tindak pidana dalam hasil pemeriksaan keuangan itu. Namun, berkembang pengertian bahwa apabila dari hasil pemeriksaan itu, terdapat hal-hal yang dinilai mengandung unsur-unsur dugaan tindak pidana, maka setelah hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada DPR dan informasi-informasi mengenai hal itu dapat dikategorikan telah menjadi milik publik, aparat penegak hukum dapat pula menjadikannya sebagai bahan dalam rangka proses penegakan hukum sebagaimana mestinya.

Sekarang, setelah UUD 1945 diubah, khususnya pada Perubahan Ketiga tahun 2001, ketentuan-ketentuan undang-undang dasar mengenai (i) keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara, serta (ii) struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan berubah secara

sangat mendasar. **Pertama**, pengertian keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara dewasa ini berubah secara mendasar. Jika sebelumnya, uang negara itu terbatas kepada pengertian uang negara dalam konteks Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maka sekarang keuangan negara itu meluas pengertiannya sehingga mencakup uang milik negara yang terdapat dalam atau dikuasai oleh subyek hukum badan perdata atau perorangan siapa saja, asalkan merupakan uang atau aset yang merupakan milik negara, tetap termasuk dalam pengertian uang negara.

Hal ini sangat berbeda dari pengertian sebelumnya yang jelas membedakan antara pengertian uang publik dengan uang perdata. Misalnya uang milik negara yang telah dipisahkan menjadi modal dalam suatu perseroan, menurut ketentuan hukum perdata sudah dianggap terpisah sama sekali dari pengertian uang publik. Status negara yang dalam hal ini misalnya diwakili oleh menteri negara BUMN sebagai wakil negara pemilik saham dalam perusahaan adalah sama saja dengan pemilik saham lainnya yang harus tunduk kepada norma-norma hukum yang berlaku bagi perusahaan yang bersangkutan. Bahwa dari sisi negara, status kekayaan negara dalam bentuk saham itu tetap dilihat sebagai uang publik tentu boleh saja. Tetapi, selama dalam konteks mekanisme hukum perdata di lingkungan perusahaan yang bersangkutan, kekayaan negara yang terdapat dalam perusahaan tersebut harus diperlakukan sebagai uang perdata milik negara sebagai salah satu pemegang saham yang mempunyai status hukum yang sama dengan pemilik saham yang lainnya.

Dalam perusahaan, yang menentukan bukanlah apakah pemilik saham itu negara atau bukan, melainkan berapa besar proporsi saham yang dimilikinya menentukan hak suaranya dalam proses-proses pengambilan keputusan dalam perusahaan itu. Jika pemerintah menguasai saham mayoritas, maka perannya dalam proses pengambilan kepu-

tusan juga tentu dominan, yaitu sebanding dengan proporsi saham yang dimilikinya. Karena itu, kekayaan milik negara yang merupakan uang publik dalam bentuk saham dalam suatu perusahaan perdata, memang dapat menimbulkan persoalan tersendiri, karena statusnya yang bersifat ganda. Di satu segi, statusnya sebagai kekayaan milik negara, uang atau kekayaan itu dapat disebut sebagai uang atau kekayaan publik, tetapi dalam statusnya sebagai saham dalam perusahaan yang terikat oleh hukum perusahaan, uang atau kekayaan negara itu juga berstatus sebagai kekayaan perdata milik negara.

Persoalannya timbul jika dikaitkan dengan pemeriksaan keuangan atau *financial audit* terhadap kekayaan negara yang terdapat dalam perusahaan-perusahaan atau badan-badan perdata seperti yayasan dan sebagainya. Se-jauhmana BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) berwenang memeriksa keuangan negara yang terdapat di dalam perusahaan-perusahaan dan yayasan-yayasan tersebut? Inilah yang menimbulkan perbedaan antara UU tentang BUMN dengan UU tentang Keuangan Negara yang perlu dipecahkan secara tepat cara memahami pengertian uang negara dan uang perdata dalam konteks kekayaan negara yang telah dipisahkan dalam bentuk saham dalam badan-badan perdata seperti perusahaan dan dana-dana yayasan. Dengan demikian, dapat pula ditentukan batas-batas kewenangan pemeriksaan keuangan oleh BPK dengan pemeriksaan oleh akuntan publik (*public accountant*) yang juga melakukan *financial audit*.

Di samping itu, pengertian uang dan keuangan negara itu menurut Pasal 23 UUD 1945 yang baru juga tidak hanya terbatas kepada pengertian anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), tetapi juga dalam konteks anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Karena itu, hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK menurut Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, "... diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya". Bahkan ditegaskan

pula dalam Pasal 23E ayat (3), "*Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang*". Artinya, meskipun BPK tidak diwajibkan untuk atas inisiatifnya sendiri menyampaikan hasil pemeriksaan keuangan negara itu kepada lembaga penegak hukum, tetapi jika terdapat dugaan adanya tindak pidana dalam hasil pemeriksaan tersebut, lembaga-lembaga penegak hukum yang sah menurut ketentuan undang-undang, dapat saja berinisiatif untuk menindaklanjuti temuan-temuan BPK itu.

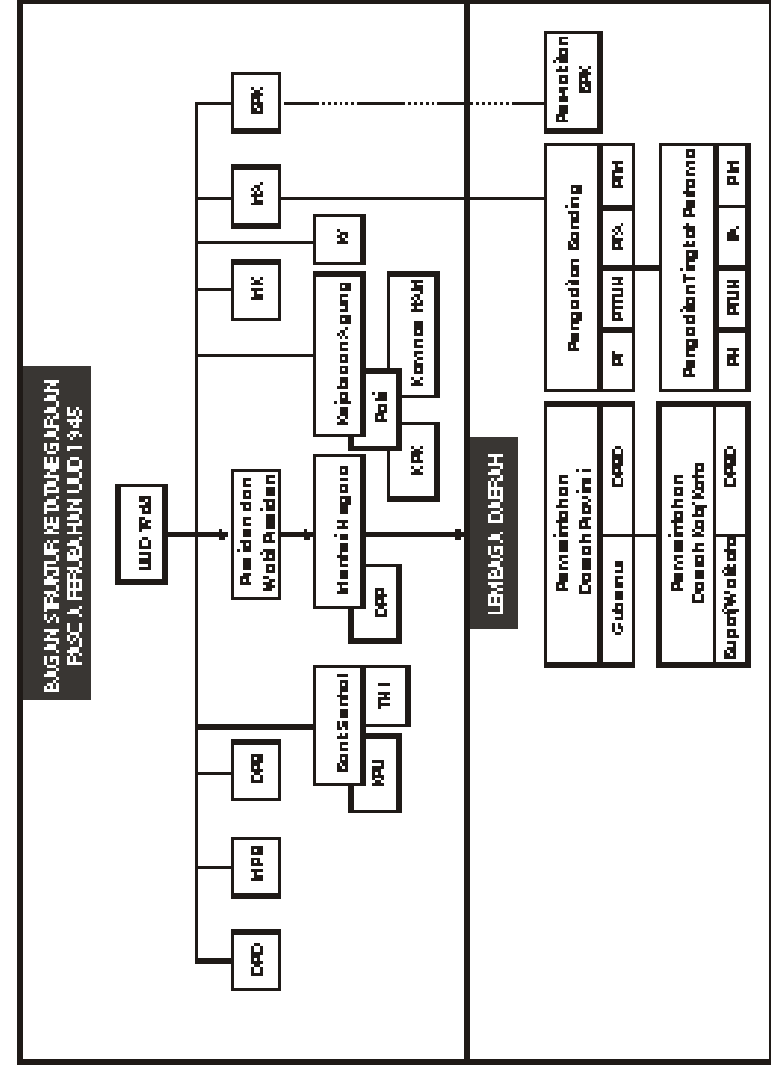
Sudah tentu, BPK sendiripun juga tidak dapat dikatakan salah jika beritikad baik untuk menyampaikan hasil-pemeriksaannya itu kepada lembaga penegak hukum yang oleh Pasal 23E ayat (3) disebut sebagai badan sesuai dengan undang-undang. Kemungkinan lain, dapat pula terjadi bahwa yang berinisiatif untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK itu adalah DPR sebagai lembaga pengawas kinerja pemerintah dan pemerintahan. DPR-lah yang meneruskan hasil pemeriksaan BPK itu kepada Kepolisian atau badan-badan lain seperti KPK dan sebagainya. Namun, sekali lagi, terlepas dari hal itu, setelah hasil pemeriksaan oleh BPK itu disampaikan kepada DPR, maka semua informasi mengenai hasil pemeriksaan itu sudah menjadi milik umum atau publik, sehingga dengan sendirinya setiap lembaga penegak hukum dapat menjemput bola, berinisiatif sendiri untuk menegakkan hukum dan menyelamatkan kekayaan negara dari kegiatan yang tidak terpuji yang merugikan kekayaan negara.

Kedua, organisasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini juga berubah makin besar dan kuat. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menentukan, "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara, diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*." Dalam ayat ini jelas disebutkan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Pasal 23G ayat (1) UUD 1945 menegaskan, "*Badan Pemeriksa Keuangan*

berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi". Artinya, UUD mewajibkan bahwa perwakilan BPK itu harus ada di setiap provinsi. Padahal sebelumnya, kantor-kantor perwakilan BPK hanya ada di beberapa provinsi yang besar-besar saja, karena terkait dengan tugas-tugas pemeriksaan atas pelaksanaan APBN di daerah-daerah yang volumenya berbeda-beda satu sama lain.

Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu fungsi operatif, fungsi yusitisi, dan fungsi *advisory*. Bentuk pelaksanaan ketiga fungsi itu adalah (i) fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara; (ii) fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara; dan (iii) fungsi *advisory* yaitu *memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara*.

Untuk menggambarkan skema kelembagaan organisasi negara pada tingkatan lembaga tinggi negara, kita dapat memanfaatkan struktur organisasi yang diperkenalkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI sebagaimana ditunjukkan di halaman berikut.



3

Lembaga Konstitusional Lainnya

A. Menteri dan Kementerian Negara

1. Menteri sebagai Pimpinan Pemerintahan

Ketentuan mengenai Kementerian Negara ini ditempatkan tersendiri dalam Bab V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Banyak orang yang kurang memperhatikan sungguh-sungguh mengenai hal ini karena dianggap merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewenangan mutlak (hak prerogatif) presiden sebagai kepala negara yang sekaligus adalah kepala pemerintahan. Sebenarnya, pengaturan soal kementerian negara yang tersendiri dalam Bab yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berkaitan dengan kekuasaan presiden, mengandung arti yang tersendiri pula.

Pengaturan mengenai hubungan antara presiden dan menteri menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan pada pokoknya tidak berbeda, hanya saja karena struktur ketatanegaraannya sudah berubah secara mendasar, maka kita harus memahaminya juga dalam perspektif yang sudah berubah itu. Baik dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun dalam UUD 1945 sesudah perubahan, ketentuan tentang Kementerian Negara tetap berada dalam bab tersendiri, yaitu Bab V yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur tentang kekuasaan Presiden.

Sebelum Perubahan UUD 1945, Bab V tentang Kementerian Negara berisi Pasal 17 yang hanya terdiri atas tiga ayat, yaitu bahwa (1) “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”; (2) “Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh presiden”; dan (3) “Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah”. Sesudah Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 dan Perubahan Ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan Pasal 17 ini bertambah menjadi empat ayat, yaitu bahwa (1) “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”; (2) “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan² oleh Presiden”; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;³ dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.⁴

Terlepas dari perbedaan antara rumusan asli dengan rumusan baru hasil perubahan UUD 1945, yang pertama-tama mesti dicatat adalah bahwa ketentuan mengenai kementerian negara ini disusun dalam bab yang terpisah dan tersendiri dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pemisahan ini, pada pokoknya, disebabkan oleh karena kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif.

Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggungjawab kepada presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa.

¹ Tetap seperti aslinya.

² Bandingkan dengan rumusan sebelumnya yang menggunakan perkataan *diperhentikan*, bukan *diberhentikan*. Penyempurnaan redaksi ini dilakukan dalam rangka Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999.

³ Ketentuan ini merupakan tambahan ayat baru dalam rangka Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999.

⁴ Ayat terakhir ini adalah ketentuan baru ini yang disahkan pada tahun 2001 atau Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵ Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang-bidang tugasnya masing-masing.

Dengan demikian, meskipun sering digunakan istilah bahwa para menteri itu adalah pembantu presiden, tetapi mereka itu bukanlah orang atau pejabat sembarangan. Karena itu, untuk dipilih menjadi menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif di bidang-bidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik. Apalagi, bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat diharapkan bekerja dengan efektif untuk kepentingan seluruh rakyat.

Sistem pemerintah presidensial yang dibangun hendaklah didasarkan atas pemikiran bahwa presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektivitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, seseorang dipilih dan diangkat oleh presiden untuk menduduki jabatan menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap presiden.

Artinya, jabatan menteri negara menurut ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu haruslah diisi berdasarkan *merit system*. Itulah konsekuensi dari pilihan sistem pemerintahan pres-

idensial yang dianut dalam UUD 1945. Dengan demikian kekuasaan para menteri negara itu benar-benar bersifat *meritokratis*, (*meritocracy*) sehingga dalam memimpin kementerian yang menjadi bidang tugasnya, para menteri itu dapat pula diharapkan bekerja menurut standar-standar yang bersifat *meritokratis* juga.

Sebagai pemegang amanat jabatan politik (*political appointee*), para menteri negara tidak boleh memaksakan aspirasi politik sesuatu partai politik ke dalam sistem birokrasi kementerian yang dipimpinnya. Tugasnya adalah untuk menjabarkan program kerja presiden selama lima tahun di bidang tugasnya masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan sumpah jabatannya, presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif diwajibkan memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya.

Dalam rangka pelaksanaan segala peraturan perundang-undangan tersebut, birokrasi kementerian negara yang dipimpin oleh menteri harus dijamin bebas (*secured from politics*) dari pengaruh-pengaruh kepentingan politik. Birokrasi negara demokrasi terutama dalam pengisian jabatan-jabatan administratif di dalamnya, harus benar-benar dibebaskan dari berbagai kemungkinan pertarungan kepentingan politik. Jangan sampai dinamika politik pergantian kekuasaan antarpresiden dan antar partai menyebabkan birokrasi menjadi goncang karena para pejabatnya datang dan pergi sesuai dengan kepentingan para menteri sebagai pembantu presiden yang berkuasa.

Karena itu, sangat penting dicatat bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki sistem pemerintahan negara Republik Indonesia adalah sistem presidensial yang murni. Dalam sistem presidensial itu, kedudukan menteri negara sebagai pembantu presiden sangatlah menentukan dalam bidang tugasnya

masing-masing sebagai pemimpin pemerintahan dalam arti yang sebenarnya guna melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat sehari-hari. Oleh sebab itu, pengangkatan para menteri itu haruslah bersifat meritokratis, sehingga mereka pun dapat bekerja dengan sebaik-baiknya dalam melayani kepentingan rakyat berdasarkan *merit system* pula.

2. Organisasi Kementerian Negara

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945, “*Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang*”.⁵ Perubahan atas Pasal 17 UUD 1945 ini sebenarnya sudah diselesaikan pada tahun 1999 yaitu dengan menyempurnakan rumusan ayat (2) dan ayat (3). Ayat (2) disempurnakan redaksinya, yaitu perkataan diperhentikan menjadi diberhentikan sesuai tata bahasa yang baik dan benar. Sedangkan ayat (3) yang semula berbunyi “*menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah*”, disempurnakan dengan rumusan baru, “*setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”.

Dalam penyempurnaan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 itu terkandung pengertian bahwa menteri-menteri negara tidak harus selalu memimpin organisasi departemen. Sebagaimana telah terbukti dalam praktek selama masa pemerintahan Orde Baru, beberapa jabatan menteri diadakan, meskipun tidak memimpin departemen. Kementerian-kementerian tanpa portfolio departemen diadakan sesuai dengan kebutuhan, yang lazimnya disebut dengan istilah menteri negara, seperti menteri negara urusan BUMN, menteri negara urusan pemuda dan olah raga, menteri negara urusan pemberdayaan perempuan, dan sebagainya.

Selain itu, dalam praktek selama ini, juga biasa diadakan jabatan menteri koordinator, yaitu bidang politik

⁵ Huruf tebal dari penulis.

dan keamanan, bidang ekonomi dan keuangan, dan bidang kesejahteraan rakyat. Baik menteri negara maupun menteri koordinator biasanya tidak memimpin departemen yang mempunyai jangkauan birokrasi sampai ke daerah-daerah, melainkan hanya memimpin suatu kantor kementerian di tingkat pusat saja. Bahkan, baik di masa pemerintahan Presiden Soekarno maupun di masa pemerintahan Presiden Soeharto, pernah diadakan pula jabatan menteri muda, di samping menteri departemen, menteri negara tanpa portfolio dan jabatan menteri koordinator.

Mengingat kenyataan bahwa tidak semua menteri memimpin departemen itulah, maka ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 disempurnakan pada tahun 1999 dengan rumusan baru menjadi, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Dengan rumusan baru ini, dihubungkan dengan ketentuan ayat (1), (2), dan ayat (4), maka semua jenis jabatan menteri, yaitu (i) menteri koordinator, (ii) menteri yang memimpin departemen, dan (iii) menteri negara yang tidak memimpin departemen, semuanya merupakan menteri negara sebagaimana dimaksud dalam Bab V Pasal 17 UUD 1945.

Nama kantor atau organisasi para menteri negara itu adalah yang berbentuk organisasi departemen pemerintah, dan ada pula yang tidak berbentuk departemen. Oleh karena itu, dalam rumusan Pasal 17 ayat (4) hanya disebut “kementerian negara” saja, yang pembentukannya, perubahan, dan pembubaran organisasinya ditentukan harus diatur dalam undang-undang. Kementerian negara itu dapat saja berbentuk departemen, dan dapat pula tidak berbentuk departemen, melainkan hanya kantor kementerian saja. Dengan demikian, pengaturan UUD mengenai bentuk organisasi kementerian negara ini menjadi lebih lentur atau fleksibel, tidak harus selalu berbentuk departemen seperti dalam rumusan sebelumnya.

Di samping itu, dicantumkannya ketentuan Pasal 17

ayat (4) sebagai tambahan terhadap perubahan pasal ini pada tahun 2001 (Perubahan Ketiga) yang sebelumnya sebenarnya sudah diselesaikan pada tahun 1999 (Perubahan Pertama), dipicu pula oleh kondisi politik masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang penuh kontroversi. Setelah ditetapkan sebagai Presiden, Abdurrahman Wahid banyak membuat keputusan-keputusan yang kontroversial, membubarkan departemen penerangan, dan departemen sosial, serta membentuk dan mengubah organisasi-organisasi kementerian serta lembaga-lembaga non departemen lainnya tanpa didasarkan atas perencanaan dan persiapan matang. Akibatnya, timbul banyak kesulitan mengenai bekas pegawai ataupun hal-hal lain berkaitan dengan pembubaran dan perubahan organisasi-organisasi departemen dan non departemen yang bersangkutan.

Karena pengalaman buruk itulah, maka, dalam rangka Perubahan Ketiga UUD 1945, pada tahun 2001, ketentuan ayat (4) Pasal 17 ini ditambahkan untuk melengkapi rumusan yang semula disempurnakan pada Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999. Dengan adanya ketentuan baru ayat (4) itu, semua kegiatan untuk membentuk, mengubah, dan/atau membubarkan sesuatu organisasi kementerian negara, haruslah dilakukan menurut syarat-syarat dan tata cara yang diatur dalam undang-undang.

Perkataan yang dipakai dalam Pasal 17 ayat (4) itu adalah “... diatur **dalam** undang-undang”, bukan “... diatur **dengan** undang-undang”.⁶ Kata “*dengan undang-undang*” menunjuk pada pengertian harus dengan undang-undang yang khusus. Sedangkan perkataan “dalam undang-undang” menunjuk pada pengertian bahwa ketentuan mengenai pembentukan, perubahan dan pembubaran itu dapat diatur dalam undang-undang yang terkait. Misalnya, hal itu dapat saja diatur dalam UU tentang Organisasi Pemerintahan Pusat, atau dalam UU tentang Administrasi Pemerintahan

Negara, atau juga dapat diatur dalam UU yang tersendiri tentang Kementerian Negara.

Yang jelas, dengan adanya ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 tersebut di atas, maka terdapatlah keharusan bahwa (i) proses pembentukan, perubahan, dan/atau pembubaran kementerian negara hanya dapat dilakukan menurut syarat-syarat dan tata cara yang diatur berdasarkan UU, dan bahwa (ii) ketentuan-ketentuan yang diperlukan mengenai pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara menurut Pasal 17 UUD 1945 itu, harus diatur dalam undang-undang, meskipun undang-undang yang bersangkutan tidak bersifat khusus hanya mengatur kementerian negara saja.

3. Tiga Menteri “Triumvirat”

Selain menteri dan kementerian negara pada umumnya sebagaimana sudah diuraikan di atas, perlu dicatat pula adanya tiga jabatan menteri yang biasa disebut dengan menteri *triumvirat*. Ketiga jabatan menteri *triumvirat* itu adalah menteri luar negeri (menlu), menteri dalam negeri (mendagri), dan menteri pertahanan (menhan) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) ini, apabila terdapat kekosongan dalam jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, maka tugas kepresidenan dipegang untuk sementara waktu oleh tiga menteri secara bersama-sama, yaitu menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan sampai terpilihnya presiden dan wakil presiden definitif oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945.

Bunyi lengkap Pasal 8 ayat (3) itu adalah,

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat,, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresiden-

⁷ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 30 UU No. 24 Tahun 2003 tentang

an adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) itu, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu, yaitu menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, mereka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUD 1945. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud oleh UUD 1945 tersebut, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, termasuk misalnya lebih penting daripada menteri koordinator bidang politik dan keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada mereka bertiga.

Penyebutan ketiga menteri *triumvirat* tersebut secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama merupakan subyek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUD 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi. Apabila keadaan kekosongan dalam jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri luar negeri, menteri

dalam negeri, dan menteri pertahanan tersebut. Persoalan dapat terjadi, baik di antara sesama menteri *triumvirat* ataupun antara mereka bertiga sebagai satu kesatuan dengan subjek kelembagaan negara yang lain. Bahkan secara teoritis di atas kertas, dapat saja timbul perselisihan antara mereka bertiga, misalnya, dengan menteri koordinator bidang politik dan keamanan yang dalam keadaan biasa merupakan pejabat yang lebih senior dalam memegang fungsi koordinasi atas ketiga menteri *triumvirat* tersebut.

Dapat pula terjadinya, misalnya, ada partai politik atau gabungan partai politik yang berusaha menjadikan salah satu dari ketiga menteri *triumvirat* sebagai calon presiden atau calon wakil presiden. Dalam keadaan demikian, maka dalam tenggang waktu 30 hari sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (3) timbul persaingan di antara mereka yang menyebabkan perselisihan. Jika perselisihan atau sengketa di antara mereka itu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan menurut UUD 1945, maka persengketaan itu hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi.⁷

B. Dewan Pertimbangan Presiden

Dewan Pertimbangan Presiden ini, diadakan sebagai pengganti Dewan Pertimbangan Agung yang ada sebelumnya menurut UUD 1945 sebelum Perubahan Keempat pada tahun 2002⁸. Sebelum diadakan perubahan ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung (DPA) diatur dalam Pasal 16 dalam bab tersendiri, yaitu Bab IV yang berjudul Dewan Pertimbangan Agung. Pasal 16 ini berisi dua ayat, yaitu (1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang, dan (2) Dewan ini berkewajiban

Mahkamah Konstitusi, LN-RI 2003 Nomor 98 dan TLN RI Nomor 4316.

⁸ Tentang sejarah pembentukan dan pembubaran Dewan Pertimbangan Agung ini, lihat Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konsti-

memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah.

Ketentuan Pasal 16 Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung tersebut, dengan Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002, dihapus dan diganti dengan rumusan baru Pasal 16. Bunyi Pasal 16 baru ini adalah, “*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*”. Namun, ketentuan Pasal 16 baru itu tidak lagi ditempatkan dalam Bab IV yang berjudul Dewan Pertimbangan Agung. Bab IV dengan judulnya itu sudah dinyatakan dihapuskan, sehingga sebagai gantinya maka rumusan Pasal 16 baru itu ditempatkan menjadi bagian Bab III yang berjudul Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dengan demikian berarti, keberadaan lembaga baru ini berada dalam lingkup cabang kekuasaan pemerintahan negara. Posisi strukturalnya tidak lagi seperti kedudukan DPA di masa lalu yang diperlakukan sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang sederajat dengan presiden/wakil presiden, DPR, MA, dan BPK.

Sekarang, undang-undang tentang Dewan Pertimbangan Presiden tersebut belum selesai dibentuk. Rancangan undang-undangnya telah diajukan oleh beberapa anggota DPR sebagai rancangan usul inisiatif DPR untuk diajukan kepada presiden. Rancangan tersebut telah disampaikan kepada Pimpinan DPR-RI pada bulan Juni 2005. Di antara para anggota yang mengusulkan rancangan undang-undang inisiatif DPR itu adalah Dr. Bomer Pasaribu (FPG), Yahya Zaini (FPG), Nursyahbani Katjasungkana, SH., (FKB) Saifulah Ma'shum (FKB), Mufid Busyairi (FKB), Hj. Azlaini Agus (FPAN), Balkan Kaplale (FPD), F.X. Soekarno (FPD), Zainal Arifin (FPDIP), Agus Condro (FPDIP), Idham (FPDIP),

tusi Press, Jakarta, 2005.

⁹ Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara No.

Rapiuddin Hamarung (FBPD), Yusuf Supendi (FPKS), Agus Purnomo (FPKS), M. Nasir Djamil (FPKS), Ida Bagus Nugroho (FPDIP), Maiyasyak Johan (FPPP), Yudho Purpurno (FPPP), Lukman Saifuddin (FPPP), dan Pastor Saud Hasibuan (FPDS).

Dalam rancangan undang-undang tersebut di atas, tugas dewan tersebut ditentukan ada empat, yaitu (1) Dewan Penasihat Presiden bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara; (2) Pemberian nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan, baik atas permintaan maupun tanpa permintaan presiden; (3) Presiden harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh nasihat dan pertimbangan Dewan Pertimbangan presiden; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemberian nasihat dan pertimbangan diatur dengan Peraturan Presiden. Nasihat dan pertimbangan-pertimbangan itu sendiri, baik yang diberikan atas permintaan maupun tanpa permintaan dari presiden, bersifat kolektif, kecuali atas permintaan presiden kepada anggota Dewan Pertimbangan yang tertentu.

Siapa sajakah yang dirancangan untuk dapat duduk sebagai anggota Dewan Pertimbangan Presiden itu? Dalam rancangan ditentukan bahwa anggota dewan diangkat dan diberhentikan oleh presiden untuk masa jabatan sama dengan masa jabatan presiden. Artinya, apabila presiden habis masa jabatannya, maka anggota dewan tersebut berakhir pula masa jabatannya. Para anggota Dewan Pertimbangan Presiden itu diangkat selambat-lambatnya tiga bulan setelah presiden dilantik. Dengan demikian, dalam pelaksanaannya tentu masa jabatan anggota Dewan Pertimbangan Presiden itu tidak mungkin sama persis dengan masa jabatan presiden. Dalam rancangan undang-undang, juga belum ditentukan berapa jumlah anggota Dewan Pertimbangan Presiden tersebut.

Sedangkan mengenai syarat-syarat untuk diangkat menjadi anggota dewan ini, ditentukan antara lain adanya persyaratan umum, yaitu (i) warga negara yang bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia; (ii) bertaqwa kepada Tuhan YME; (iii) sehat jasmani dan rohani; (iv) berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; (v) setia kepada Pancasila dan UUD 1945 serta segala peraturan perundang-undangan Republik Indonesia; (vi) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara serendah-rendahnya lima tahun. Di samping itu, dipersyaratkan pula ada syarat khusus, yaitu (i) mempunyai sifat kenegaraan dan kearifan; (ii) mempunyai keahlian atau profesional di bidangnya; dan (iii) mempunyai rekam jejak yang baik selama masa pengabdian di bidangnya.

Perlu dipikirkan juga mengenai hubungan antara Dewan Pertimbangan Presiden ini dengan dewan-dewan yang sudah ada sebelumnya yang juga mempunyai fungsi *advisory* kepada presiden. Apakah dengan dibentuknya dewan penasihat yang dimaksud oleh Pasal 16 UUD 1945 itu, berarti badan-badan atau dewan-dewan penasihat lain yang sudah ada tidak diperlukan atau tidak diperbolehkan lagi? Jika dewan-dewan yang sudah ada itu masih tetap dipertahankan, apakah hal itu tetap dapat dikatakan efisien? Apakah dapat ditentukan adanya perbedaan yang jelas atau pembagian tugas yang rasional dan tidak tumpang tindih di antara sesama lembaga penasihat dimaksud?

Dewan-dewan penasihat atau yang menjalankan fungsi *advisory* yang sudah ada selama ini, antara lain, adalah Dewan Pertahanan Nasional (Wantannas) yang langsung diketuai oleh Presiden dan sehari-hari dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Di samping Wantannas, ada pula Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas). Di bidang lain, ada pula Dewan Kelautan, Dewan Riset Nasi-

onal, dan lain-lain. Juga ada Tim Penasihat Presiden yang biasa dibentuk dengan Keputusan Presiden, dan lain-lain sebagainya. Untuk kepentingan efisiensi, tentunya, semua lembaga-lembaga atau dewan-dewan itu perlu dikonsolidasikan dengan sebaik-baiknya.

C. KOMISI YUDISIAL

Seperti dikemukakan di atas, Komisi Yudisial ini diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 yang terdiri atas empat ayat. Komisi ini bersifat mandiri dan berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan melakukan pengawasan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 24B UUD 1945 memuat empat ayat, yaitu: (1) *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;* (2) *Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;* (3) *Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR;* dan (4) *Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan undang-undang⁹.*

Dalam Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, ditegaskan lagi bahwa “Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”. Komisi Yudisial terdiri atas pimpinan dan anggota. Pimpinan terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang merangkap anggota. Komisi

ini mempunyai tujuh orang anggota yang diberi status sebagai pejabat negara. Kedudukan protokoler dan hak keuangan ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial diberlakukan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi pejabat negara.

Kedudukan komisi ini ditentukan oleh UUD 1945 sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya.

Karena pentingnya upaya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga yang tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya dapat efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, yaitu adanya majelis kehormatan hakim, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Karena itu, dalam rangka perubahan UUD 1945, diadakan lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial.

Bahkan, lebih jauh lagi, keberadaan lembaga baru yang akan mengawasi agar perilaku hakim menjadi baik (*good conduct*) ini diharapkan pula dapat menjadi simbol mengenai pentingnya infra struktur sistem etika perilaku (*good conduct*) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945. Dengan adanya Komisi

4415) diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2004.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat Pasal 14 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Yudisial ini sebagai salah satu lembaga negara yang bersifat penunjang (*auxiliary organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, diharapkan bahwa infra struktur sistem etika perilaku di semua sektor dan lapisan supra struktur dan infra struktur bernegara Indonesia dapat ditumbuhkembangkan sebagaimana mestinya dalam rangka mewujudkan gagasan negara hukum dan prinsip *good governance* di semua bidang.

Kedudukan Komisi Yudisial ini dapat dikatakan sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagi pula komisi ini hanya berurusan dengan soal kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional.

Keberadaannyapun sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat di dalam dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, sebelumnya, fungsi *ethical auditor* ini bersifat internal. Namun, untuk lebih menjamin efektifitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan para hakim yang berada di lembaga yang sederajat dengan pengawasnya.

Oleh karena itu, meskipun secara struktural kedu-

dukannya memang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, namun karena sifat fungsinya yang khusus dan bersifat penunjang (*auxiliary*), maka kedudukan protokolernya tidak perlu dipahami sebagai lembaga yang diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena, Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan negara secara langsung. Komisi Yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Komisi ini hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judiciary*).

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdampingan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan Pemerintah ataupun dengan lembaga perwakilan rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial harus lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif, pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman.

Sebaliknya, menurut ketentuan Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial,¹⁰ “Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewengangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”. Artinya, Komisi Yudisial sendiri juga bersifat independen yang bebas dan harus dibebaskan dari intervensi dan pengaruh cabang-cabang kekuasaan ataupun lembaga-lembaga negara lainnya.

Meskipun demikian, dengan sifat independen tersebut tidak berarti bahwa Komisi Yudisial tidak diharuskan ber-

tanggungkan oleh undang-undang. Dalam Pasal 38 UU No. 22 Tahun 2004, ditentukan:

- (1) *Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada publik melalui Dewan Perwakilan Rakyat;*
- (2) *Pertanggungjawaban kepada publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:*
 - a. *menerbitkan laporan tahunan; dan*
 - b. *membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.*
- (3) *Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:*
 - a. *laporan penggunaan anggaran;*
 - b. *data yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan*
 - c. *data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung.*
- (4) *Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disampaikan pula kepada Presiden.*
- (5) *Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan UU.*

Menurut ketentuan Bab III Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Selanjutnya, ditentukan oleh Pasal 14 UU No. 22 Tahun 2004¹¹ tersebut, dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- 1) melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
- 2) melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
- 3) menetapkan calon Hakim Agung; dan
- 4) mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Pasal 20 UU tentang Komisi Yudisial itu menyatakan, “*Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud*

dalam Pasal 13 huruf b Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim”. Selanjutnya, Pasal 21 menyatakan, “Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi”.

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut,¹² ditentukan pula:

- (1) Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, 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.
- (2) Dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya jabatan tersebut.
- (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan Hakim Agung.

Dalam jangka waktu paling lama 15 hari sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan Hakim Agung, Komisi Yudisial mengumumkan pendaftaran penerimaan calon Hakim Agung selama 15 hari berturut-turut.¹³ Mahka-

Negara No. 4415).

¹³ Pasal 15 ayat (1).

¹⁴ Pasal 15 ayat (2).

¹⁵ Pasal 15 ayat (3).

mah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon Hakim Agung kepada Komisi Yudisial.¹⁴ Pengajuan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 hari, sejak pengumuman pendaftaran penerimaan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1).¹⁵

Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.¹⁶ Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, Komisi Yudisial:¹⁸

- a. menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
- b. meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
- c. melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
- d. memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
- e. membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial wajib:¹⁹

- a. menaati norma, hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

¹⁶ Pasal 20.

¹⁷ Pasal 21.

¹⁸ Pasal 22 ayat (1).

¹⁹ Pasal 22 ayat (2).

- b. menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota.

Pelaksanaan tugas dimaksud, tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.²⁰ Jangan sampai mentang-mentang diberi kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim, komisi ini bertindak sedemikian rupa memasuki ranah substansi putusan ataupun melakukan hal-hal lain yang dapat berakibat timbulnya ketakutan di kalangan para hakim dalam memeriksa sesuatu perkara. Hal ini pada gilirannya dapat mempengaruhi sikap bebas atau kemerdekaan para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara-perkara lain. Jika demikian yang terjadi, maka salah satu roh kekuasaan kehakiman telah dihancurkan, dan dengan demikian pilar negara hukum juga menjadi runtuh karenanya.

Badan peradilan dan para hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan terhadap perilaku hakim dalam waktu paling lambat 14 hari terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Yudisial diterima.²¹ Dalam hal badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban dimaksud pada ayat (4), Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi wajib memberikan penetapan berupa paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta oleh Komisi Yudisial.²²

Dalam hal badan peradilan atau hakim telah diberikan peringatan atau paksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tetap tidak melaksanakan kewajibannya, pimpinan badan peradilan atau hakim yang bersangkutan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.²³ Semua keterangan dan data sebagaimana

²⁰ Pasal 22 ayat (3).

²¹ Pasal 22 ayat (4).

²² Pasal 22 ayat (5).

²³ Pasal 22 ayat (6).

dimaksud pada ayat (4) bersifat rahasia.²⁴ Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur oleh Komisi Yudisial.²⁵

Apabila kita memperhatikan, dapat diketahui bahwa rumusan ketentuan mengenai wewenang Komisi Yudisial dalam Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 sangat berbeda dari rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Pasal 24B ayat (1) tersebut berbunyi, “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”.

Kedua versi ketentuan tersebut, yaitu UUD 1945 dan versi UU tentang Komisi Yudisial, memang jelas satu sama lain berbeda. **Pertama**, dalam undang-undang, “*Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*” Padahal, dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “*Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung*”. **Kedua**, dalam undang-undang dinyatakan, “*Komisi Yudisial mempunyai wewenang menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.*” Sedangkan UUD 1945 menyatakan, “*Komisi Yudisial ... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.*”

Dari segi yang pertama, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 memang menentukan bahwa Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung. Dalam ketentuan konstitusi itu, tidak dibatasi dan juga tidak ditentukan bagaimana dan kemana usul tersebut disampaikan oleh

²⁴ Pasal 22 ayat (7).

²⁵ Pasal 22 ayat (8).

²⁶ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4439).

Komisi Yudisial. Misalnya, perkataan “mengusulkan pengangkatan hakim agung” dapat dimaknai sebagai kegiatan mengusulkan kepada presiden untuk menerbitkan Keputusan Presiden untuk pengangkatan hakim agung yang telah diseleksi menurut prosedur yang berlaku. Artinya, tindakan pengangkatan yang dimaksudkan disitu diartikan sebagai tindakan administratif berupa penetapan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking* belaka.

Akan tetapi, Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial justru membatasi pengusulan itu harus dilakukan dari Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, fungsi Komisi Yudisial menjadi *supporting system* terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk memilih calon hakim agung. Jika pengusulan itu diajukan oleh Komisi Yudisial kepada DPR, berarti yang diajukan itu bukanlah calon hakim agung, melainkan baru bakal calon yang akan dipilih oleh DPR.

Di samping itu, pengusulan yang diajukan kepada DPR itu, bukanlah merupakan pengusulan untuk pengangkatan seperti yang dimaksud oleh Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, melainkan hanya pengusulan untuk pemilihan bakal calon hakim agung. Oleh karena itu, bagi penganut pandangan yang demikian ini, ketentuan Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 itu justru bertentangan (*tegen gesteld*) dengan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Tentu saja, ada pula pandangan yang sama sekali berbeda mengenai soal ini seperti yang tercermin dalam rumusan ketentuan Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut. Undang-undang ini disusun setelah mendapatkan pembahasan bersama dan menghasilkan persetujuan bersama antara DPR dengan pemerintah (presiden). Pilihan politik yang diambil oleh DPR bersama Pemerintah adalah seperti yang telah dirumuskan dalam Pasal 13 itu. Artinya, pemerintah dan DPR sama-sama berbagi pendapat bahwa pengusulan untuk pengangkatan

itu dianggap dapat dimaknai atau dianggap identik dengan tindakan pengusulan untuk pemilihan oleh DPR.

Dari segi yang kedua, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan, “Komisi Yudisial ... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Dari ketentuan ini dapat dielaborasi menjadi (i) menjaga kehormatan hakim; (ii) menjaga keluhuran martabat hakim; (iii) menjaga perilaku hakim; (iv) menegakkan kehormatan hakim; (v) menegakkan keluhuran martabat hakim; dan (vi) menegakkan perilaku hakim. Dalam kata menjaga terkandung pengertian tindakan yang bersifat preventif, sedangkan dalam kata menegakkan terdapat pengertian tindakan yang bersifat korektif. Karena itu, tiga kewenangan yang pertama bersifat preventif atau pencegahan, sedangkan tiga yang kedua bersifat korektif.

Namun demikian, dalam rumusan Pasal 13 huruf b, rumusan salah satu kewenangan Komisi Yudisial tersebut diubah menjadi, “menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.” Jika dielaborasi, cakupannya menjadi jauh lebih sempit, yaitu hanya (i) menegakkan kehormatan hakim; (ii) menegakkan keluhuran martabat hakim; dan (iii) menjaga perilaku hakim. Dari sini dapat dikatakan bahwa pembentuk undang-undang dengan sengaja telah membatasi pengertian yang terkandung dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Yang bersifat preventif hanya dikaitkan dengan upaya menjaga perilaku hakim, sedangkan yang bersifat korektif hanya dikaitkan dengan upaya menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.

Perbedaan ini tentu dapat saja dianalisis lebih mendalam dari segi gramatikal dan dari segi makna kata. Boleh jadi, apa yang dirumuskan dalam undang-undang memang benar. Akan tetapi, secara selintas saja sudah dapat diketahui bahwa pembentuk undang-undang dengan sengaja telah mengubah rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang dapat saja menimbulkan kontroversi tersendiri

di kemudian hari. Padahal, tidaklah ada kerugian apa-apa bagi pembentuk undang-undang jika mengikuti saja rumusan apa adanya dari UUD 1945, sehingga terhindar dari kemungkinan timbulnya perdebatan yang tidak perlu di kemudian hari.

Mengenai kedudukan kelembagaan Komisi Yudisial (KY) dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, apabila dibandingkan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial ini jelas bukan lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), melainkan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics and good conduct*). Lembaga negara yang mempunyai fungsi kehakiman atau menjalankan fungsi peradilan tertinggi adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Komisi Yudisial lebih merupakan lembaga etika daripada lembaga hukum. Kedua, terhadap fungsi kekuasaan kehakiman, Komisi Yudisial itu bersifat menunjang atau *supporting system* atau sebagai *auxiliary organ* terhadap dan dalam cabang kekuasaan kehakiman.

Cabang kekuasaan kehakiman sebagai pilar ketiga negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*principle of constitutional democracy*) atau *the third estate of democracy* tercermin dalam kekuasaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan Komisi Yudisial berfungsi sebagai penjaga dan penegak kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Demokrasi perlu diimbangi oleh *rule of law*, dan berkembang efektifnya *rule of law* dan bahkan *rule of just law* sangat tergantung kepada keterpercayaan aparat penegak hukum, khususnya para hakim. Karena itu, kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim menjadi sesuatu yang mutlak diperlukan dalam sistem demokrasi konstitusional.

Selama ini, upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, hanya di-

lakukan secara internal oleh para hakim sendiri. Akan tetapi, pengawasan perilaku yang bersifat internal melalui majelis kehormatan hakim di Mahkamah Agung seperti selama ini dinilai tidak efektif. Karena itu, ide pembentukan Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan eksternal atas kehormatan dan perilaku hakim (*external audit*) ini diadopsikan. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa keberadaan Komisi Yudisial ini berada dalam rumpun kekuasaan kehakiman. Akan tetapi, untuk menjamin efektifitas kerjanya keberadaannya ditentukan bersifat mandiri atau independen.

Namun, perlu dipahami apa sebenarnya yang dimaksud dengan mandiri dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, yaitu “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim”. Secara terminologis, mandiri dan kemandirian sebenarnya berbeda dari independen dan independensi yang lebih berkenaan dengan kemerdekaan. Namun, perumus UUD 1945 tidak konsisten menggunakan kata-kata ini, seperti terlihat dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilihan umum, dan Pasal 23D tentang bank sentral. Komisi penyelenggara pemilihan umum disebut mandiri, tetapi bank sentral dikatakan independen. Sebenarnya, jika ditelusuri, dalam banyak ketentuan, penggunaan istilah mandiri itu sendiri seringkali dimaksudkan sebagai terjemahan kata independen.

Oleh karena itu, tanpa harus terjebak dalam persoalan semantik, keberadaan Komisi Yudisial ini juga dimaksudkan bersifat mandiri dan sekaligus independen itu. Independensinya itu harus diberi makna, (i) independensi terhadap subjek yang ia awasi, yaitu para hakim, agar Komisi Yudisial dapat bekerja efektif tanpa diintervensi oleh Pimpinan Mahkamah Agung; dan juga (ii) independen dalam menjalankan tugasnya, sehingga tidak boleh diintervensi

atau membiarkan diri seakan dikontrol dan dikendalikan oleh lembaga-lembaga lain yang boleh jadi mempunyai kepentingan politik tertentu, seperti partai-partai politik, pengusaha, lembaga DPR, DPD, dan presiden.

Mengenai independensi dari dan terhadap para hakim dan lembaga Mahkamah Agung, sangatlah penting, karena para hakimlah yang harus diawasi perilakunya oleh Komisi Yudisial. Dengan dijadikan sebagai *external auditor* seperti ini diharapkan, pengawasan diharapkan menjadi efektif, tidak seperti sebelumnya dimana di antara sesama hakim justru terjadi hubungan saling membela dan melindungi yang menyebabkan pengawasan tidak efektif. Namun demikian, tidak karena menjadi *external auditor* lalu Komisi Yudisial menjadi lawan atau musuh para hakim. Komisi Yudisial tidak boleh menempatkan diri sebagai musuh, dan sebaliknya para hakim juga tidak boleh memperlakukan komisi ini sebagai seteru.

Komisi Yudisial adalah partner atau mitra bagi Mahkamah Agung dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Oleh karena itu, setiap hakim berkepentingan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan hakim dan lembaga kehakiman. Oleh sebab itu, hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung bersifat kemitraan, bukan persaingan atau apalagi persekutuan. Baik Mahkamah Agung, Komisi Yudisial maupun cabang kekuasaan di luar kehakiman dan warga masyarakat, tidak boleh menjadikan keduanya berseteru satu sama lain. Bagaimanapun, bagi Mahkamah Agung, keberadaan Komisi Yudisial itu justru sangat penting artinya agar kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku para hakim di seluruh Indonesia yang berjumlah lebih dari 6.000 orang, dapat dijaga dan dipertahankan serta ditegakkan sebagaimana mestinya.

Mengenai independensi yang kedua, yaitu dari dan terhadap cabang-cabang kekuasaan lain di luar kekuasaan

kehakiman, Komisi Yudisial ini juga haruslah bersifat independen. Komisi Yudisial tidak boleh menjadikan dirinya alat politik bagi lembaga legislatif, eksekutif, ataupun kekuatan partai politik dan para pemilik modal atau dunia usaha untuk mempengaruhi kinerja cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka. Roh hakim dan lembaga kekuasaan kehakiman terletak antara lain pada independensi dan imparialitasnya.

Karena itu, jangan sampai Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas perilaku hakim dipergunakan atau membiarkan dirinya dipakai oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengganggu kemerdekaan hakim. Sebagai konsekuensinya, para pejabat dari lingkungan cabang-cabang kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman tidak boleh melakukan hal-hal yang dapat merendahkan martabat pengadilan dan cabang kekuasaan kehakiman pada umumnya. Komisi Yudisial juga tidak boleh melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan dirinya dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan itu untuk merendahkan, mengurangi atau menyebabkan terjadinya delegitimasi kehormatan hakim dan lembaga kehakiman.

D. Tentara Nasional Indonesia

Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, yaitu pada Pasal 30. Di sini ditentukan dengan jelas mengenai perbedaan tugas dan kewenangan masing-masing untuk menjamin perwujudan demokrasi dan tegaknya *rule of law*. Dalam Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara*”. Sementara itu, Pasal 30 ayat (1) UUD 1945 menentukan, “*Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara*”.

Pasal 30 ayat (2) menentukan pula bahwa “Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung”. Sementara itu, ayat (3) Pasal 30 tersebut menentukan, “Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”.

Sebelum adanya Pasal 30 yang termaktub dalam Bab XII UUD 1945 yang berjudul Pertahanan dan Keamanan Negara tersebut, ketentuan mengenai tentara ini hanya terdapat pada Pasal 10 UUD 1945. Pasal 10 itu berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara*”. Dari ketentuan Pasal 10 itu tidak diharuskan adanya jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia yang tersendiri. Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif langsung bertindak sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi atas ketiga angkatan tentara itu, sehingga presiden biasa disebut dengan istilah Panglima Tertinggi.

Menurut paradigma atau jalan pikiran yang terkandung dalam ketentuan Pasal 10 UUD 1945 tersebut, cukup diadakan jabatan Kepala Staf Angkatan Darat, Udara, dan Laut, serta Kepala Staf Gabungan yang tunduk kepada otoritas presiden sebagai Panglima Tertinggi. Akan tetapi, dalam Pasal 30 UUD 1945 yang disepakati dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, ketiga angkatan darat, angkatan udara, dan angkatan laut itu dilihat dalam satu kesatuan organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Dalam konsep organisasi tentara itu, sebagaimana telah menjadi kelaziman sejak masa-masa pemerintahan sebelumnya, dianggap perlu adanya Panglima TNI yang tersendiri. Keberadaan Panglima TNI ini merupakan kelan-

jutan dari jabatan Panglima ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang ada pada masa orde baru yang menggabungkan organisasi kepolisiannya sebagai angkatan keempat dalam ABRI.

Sesudah reformasi nasional, diadakan pemisahan yang tegas antara kedudukan dan peran TNI dan Polri, sehingga ABRI ditiadakan. Pemisahan tersebut ditetapkan dengan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, serta Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri. Berdasarkan hal itu, pada tahun 2002 diundangkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan juga UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4169).

Selanjutnya, pada tahun 2004 dibentuk pula undang-undang khusus tentang TNI. Rancangan UU tentang TNI itu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden pada rapat paripurna DPR 30 September 2004. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama itu selanjutnya disahkan dan diundangkan menjadi UU No. 34 Tahun 2004 pada tanggal 19 Oktober 2004.²⁶ Berdasarkan UU tentang TNI ini, jelas ditentukan bahwa TNI terdiri atas angkatan darat, laut, dan udara. Masing-masing angkatan dipimpin oleh Kepala Staf Angkatan.

Sesuai ketentuan Pasal 2 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI tersebut, Tentara Nasional Indonesia adalah:

- a. Tentara Rakyat, yaitu tentara yang anggotanya berasal dari warga negara Indonesia;
- b. Tentara Pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya;
- c. Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara di atas ke-

pentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama;

- d. Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Bab III tentang Kedudukan, Pasal 3 (1) menentukan bahwa dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah presiden; ayat (2)-nya menentukan bahwa dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi departemen pertahanan. Sementara itu, Pasal 4 (1) mengatur bahwa TNI terdiri atas TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima. Tiap-tiap angkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditegaskan oleh ayat (2)-nya mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat.

Selanjutnya, dalam BAB IV diatur pula tentang peran, fungsi, dan tugas TNI. Menurut Pasal 5, TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Fungsinya ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu bahwa selaku alat pertahanan negara, TNI itu berfungsi sebagai:

- a. penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
- b. penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan

²⁷ Menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Presiden yang berisi norma yang bersifat mengatur selanjutnya harus dibaca atau diperlakukan sebagai Peraturan Presiden

- c. pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan. (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Sedangkan rincian tugasnya diuraikan dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu TNI bertugas untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Selanjutnya Pasal 7 ayat (2)-nya menentukan bahwa tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) itu dilakukan dengan (a) operasi militer untuk perang; dan (b) operasi militer selain perang, yaitu untuk:

1. mengatasi gerakan separatis bersenjata;
2. mengatasi pemberontakan bersenjata;
3. mengatasi aksi terorisme;
4. mengamankan wilayah perbatasan;
5. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
6. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
7. mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
8. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
9. membantu tugas pemerintahan di daerah;
10. membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
11. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;

12. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
13. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
14. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Semua ketentuan seperti yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) tersebut di atas, dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

Selanjutnya, dalam Pasal 8 UU TNI juga diatur dengan jelas mengenai tugas-tugas masing-masing angkatan. Tugas Angkatan Darat adalah:

- a. melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- b. melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
- c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; dan
- d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

Tugas-tugas Angkatan Laut diatur dalam Pasal 9, yaitu:

- a. melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut;
- e. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan

laut.

Sedangkan Pasal 10 UU TNI No. 34 Tahun 2004 mengatur tentang tugas-tugas Angkatan Udara, yaitu sebagai berikut:

- a. melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Khusus mengenai postur dan organisasi TNI diatur pula dengan jelas dalam Bab V UU No. 34 Tahun 2004 tersebut. Dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2), ditegaskan bahwa postur TNI dibangun dan dipersiapkan sebagai bagian dari postur pertahanan negara untuk mengatasi setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata. Postur TNI seperti dimaksud dibangun dan dipersiapkan sesuai dengan kebijakan pertahanan negara.

Sedangkan mengenai organisasi, juga diatur dengan sangat jelas mulai dari Pasal 12 sampai dengan Pasal 16. Dalam Pasal 12 ditegaskan bahwa organisasi TNI terdiri atas Markas Besar TNI yang membawahkan Markas Besar TNI Angkatan Darat, Markas Besar TNI Angkatan Laut, dan Markas Besar TNI Angkatan Udara. Markas Besar TNI tersebut terdiri atas unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelayanan, badan pelaksana pusat, dan komando utama operasi. Markas Besar Angkatan juga terdiri atas unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelayanan, badan pelaksana pusat, dan komando utama pembinaan. Perbedaannya hanya terletak pada komando utama operasi ada di Markas Besar TNI, sedangkan komando utama pem-

binaan terdapat di Markas Besar Angkatan. Sesuai Pasal 12 ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi TNI sebagaimana tersebut di atas, diatur dengan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden.²⁷

Selanjutnya, dalam Pasal 13 UU No. 34 Tahun 2004 itu ditentukan bahwa TNI dipimpin oleh seorang panglima. Panglima diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengangkatan dan pemberhentian panglima dilakukan berdasarkan kepentingan organisasi TNI. Jabatan panglima itu dapat dijabat secara bergantian oleh perwira tinggi aktif dari tiap-tiap angkatan yang sedang atau pernah menjabat sebagai kepala staf angkatan.

Untuk mengangkat panglima sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ayat (3) UU tentang TNI, presiden mengusulkan satu orang calon panglima untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap calon panglima yang dipilih oleh presiden, disampaikan paling lambat 20 (dua puluh) hari tidak termasuk masa reses, terhitung sejak permohonan persetujuan calon panglima diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon panglima yang diusulkan oleh presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6), presiden mengusulkan satu orang calon lain sebagai pengganti. Jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon panglima yang diusulkan oleh presiden, DPR memberikan alasan tertulis yang menjelaskan ketidaksetujuannya. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban seperti dimaksud, DPR dianggap telah menyetujui, selanjutnya presiden berwenang mengangkat panglima baru dan memberhentikan panglima lama.

Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (10), tata cara pengangkatan dan pemberhentian panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6),

menurut undang-undang ini.

ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Selanjutnya, ditentukan pula dalam Pasal 14 ayat (1) bahwa masing-masing angkatan dipimpin oleh seorang kepala staf angkatan yang berkedudukan di bawah panglima serta bertanggung jawab kepada panglima. Kepala staf angkatan diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul panglima. Kepala staf angkatan tersebut diangkat dari perwira tinggi aktif dari angkatan yang bersangkutan dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.

Menurut Pasal 14 ayat (4), tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala staf angkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) Pasal 14 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI tersebut diatur dengan Keputusan Presiden.

Pasal 15 UU TNI juga mengatur tugas dan kewajiban panglima. Panglima TNI mempunyai tugas dan kewajiban untuk:

1. memimpin TNI;
2. melaksanakan kebijakan pertahanan negara;
3. menyelenggarakan strategi militer dan melaksanakan operasi militer
4. mengembangkan doktrin TNI;
5. menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer;
6. menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiagaan operasional;
7. memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pertahanan negara;
8. memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya;
9. memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan

²⁸ Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168.

²⁹ Lembara Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710.

strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara;

10. menggunakan komponen cadangan setelah dimobilisasi bagi kepentingan operasi militer;
11. menggunakan komponen pendukung yang telah disiapkan bagi kepentingan operasi militer; serta
12. melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 16-nya mengatur mengenai tugas dan kewajiban kepala staf angkatan, yaitu:

1. memimpin Angkatan dalam pembinaan kekuatan dan kesiapan operasional Angkatan;
2. membantu Panglima dalam menyusun kebijakan tentang pengembangan postur, doktrin, dan strategi serta operasi militer sesuai dengan matra masing-masing;
3. membantu Panglima dalam penggunaan komponen pertahanan negara sesuai dengan kebutuhan Angkatan; serta
4. melaksanakan tugas lain sesuai dengan matra masing-masing yang diberikan oleh Panglima.

Berkenaan dengan TNI, UUD 1945 mengatur pula mengenai Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pasal 10 UUD 1945 menentukan, “*Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara*”. Sebagai bagian dari TNI, maka ketiga angkatan itu sama-sama berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Akan tetapi, khusus mengenai Angkatan Laut, berdasarkan ketentuan Undang-Undang sampai sekarang masih tetap diberi fungsi sebagai aparat keamanan di laut. Karena itu, dalam praktik sering timbul masalah atau perselisihan pendapat di lapangan antara aparat Polisi Air dengan TNI Angkatan Laut. Pertentangan pendapat Perbedaan ini mengandung potensi untuk menjadi perselisihan antara POLRI dengan TNI, khususnya

dengan TNI Angkatan Laut. Oleh karena itu, di samping Tentara Nasional Indonesia, masing-masing angkatan darat, laut, dan udara ini juga secara khusus perlu diperlakukan sebagai subjek hukum konstitusi secara sendiri-sendiri, karena potensinya sebagai penyandang tugas dan kewenangan yang ditentukan oleh UUD 1945.

E. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Seperti halnya Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945. Keduanya diatur dalam bab dan pasal yang sama untuk maksud memastikan pembedaan dan pemisahan fungsi-fungsi keamanan dan pertahanan negara yang tercermin dalam kedua organisasi TNI dan POLRI. Dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 ditentukan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”

Dalam Pasal 30 ayat (5) ditentukan bahwa “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.” Dalam rangka pelaksanaan amanat UUD 1945 itulah, maka pada tahun 2002 telah dibentuk Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Undang-undang ini diundangkan pada 8 Januari 2002.²⁸ Dalam Pasal 2 UU ini, ditentukan bahwa kepolisian merupakan salah satu fungsi dari fungsi-fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum (*law enforcement*), perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada

masyarakat.

Pengaturan konstitusional seperti tersebut di atas, pada pokoknya, sejalan dengan semangat reformasi nasional yang antara lain mendorong dilakukannya pemisahan antara TNI dan Polri dari struktur organisasi yang sebelumnya bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Dalam undang-undang yang diundangkan satu tahun sebelum reformasi, yaitu UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,²⁹ masih ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1)-nya, yaitu “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri.”

Keadaan itu menjadi berubah setelah reformasi tahun 1998. Kepolisian dipisahkan sama sekali dari TNI. Keputusan mengenai pemisahan ini dikukuhkan dengan Ketetapan MPR-RI tahun 1999, dan satu tahun kemudian, yaitu dengan Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, pemisahan itu dikuatkan lagi dalam pengaturan UUD 1945, yaitu dalam Pasal 30 seperti yang diuraikan di atas.³⁰ Setelah itu, UU No. 28 Tahun 1997 tersebut diubah dengan UU No. 2 Tahun 2002.³¹

Menurut ketentuan undang-undang yang baru ini, pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sama sekali terpisah dari fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Polisi sebagai pengemban fungsi kepolisian dibantu oleh (a) kepolisian khusus, (b) penyidik pegawai negeri sipil, dan/atau (c) bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Pengemban fungsi kepolisian dimaksud melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Selanjutnya, dalam Pasal 4 dan 5 UU ini ditentukan

²⁹ Mengenai perkembangan hukum kepolisian ini, baca Irjen. Pol. Drs. DPM Sitompul, SH. MH., *Perkembangan Hukum Kepolisian di Indonesia Tahun*

pula bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia itu bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Kepolisian Negara RI Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran tersebut di atas.

Mengenai susunan dan kedudukan kepolisian, ditentukan dengan jelas dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 12, yaitu bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 5 meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan mengenai daerah hukum tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut ketentuan Pasal 7 dibentuk Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden (Keppres). Pasal 8

1945-2004, Divisi Pembinaan Hukum POLRI, Jakarta, 2005.

³¹ Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168.

³² Diundangkan pada tanggal 2 Juli 1991. Lembaran Negara Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3451.

³³ Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 254, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2298.

menentukan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah presiden, dipimpin oleh kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Polri, menurut Pasal 9, menetapkan, menyelenggarakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian. Kapolri memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab atas:

- a. penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- b. penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ditegaskan oleh Pasal 10 ayat (1) bahwa Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hirarki. Ketentuan mengenai tanggung jawab secara hirarki tersebut menurut ketentuan Pasal 10 ayat (2) diserahkan pengaturannya lebih lanjut kepada Kepala Kepolisian RI untuk menetapkannya dengan keputusan.

Selanjutnya, dalam Pasal 11, diatur hal-hal sebagai berikut:

- (2) Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya;
- (4) Persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap usul Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (5) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat

- (3), calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (6) Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (7) Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier;
- (8) Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (6) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- (9) Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Jabatan penyidik dan penyidik pembantu ditentukan sebagai jabatan fungsional yang pejabatnya diangkat dengan Keputusan Kepala Kepolisian RI atau kapolri. Jabatan fungsional lainnya di lingkungan kepolisian negara juga ditentukan dengan Keputusan Kapolri.

Mengenai tugas dan wewenang Kepolisian diatur dalam Bab III mulai dari Pasal 13 sampai dengan 19 dibentuk Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Tugas pokok Kepolisian Negara adalah (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (b) menegakkan hukum; dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pokoknya tersebut, maka menurut ketentuan Pasal 14, kepolisian negara RI bertugas:

- a. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin

- keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
 - d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
 - e. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
 - f. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
 - g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
 - h. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
 - i. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
 - j. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
 - k. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
 - l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tata cara pelaksanaan ketentuan-ketentuan tersebut di atas didelegasikan pengaturannya lebih lanjut oleh undang-undang kepada pemerintah untuk menetapkannya dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Dalam rangka menyelenggarakan tugas dimaksud, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum dinyatakan berwenang:

- a. menerima laporan dan/atau pengaduan;
 - b. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
 - c. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
 - d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
 - e. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
 - f. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
 - g. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
 - h. mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
 - i. mencari keterangan dan barang bukti;
 - j. menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
 - k. mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
 - l. memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
 - m. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang pula:
- a. memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
 - b. menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
 - c. memberikan surat ijin mengemudi kendaraan bermotor;

- d. menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- e. memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- f. memberikan ijin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
- g. memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
- h. melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
- i. melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- j. mewakili pemerintah RI dalam organisasi kepolisian internasional;
- k. melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Tata cara pelaksanaan ketentuan tersebut di atas juga didelegasikan pengaturannya lebih lanjut (*delegated regulation*) kepada Pemerintah untuk menetapkannya dengan Peraturan Pemerintah.

Di samping itu, dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI ini, ditentukan pula bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia pula berwenang untuk:

- a. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;

- d. menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan;
- i. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan lain yang dimaksud di atas adalah tindakan-tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- e. menghormati hak asasi manusia.

Pejabat Kepolisian Negara RI menjalankan tugas dan wewenangnya di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian negara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Pelaksanaan ketentuan ini hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara senantiasa dituntut untuk bertindak berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku dan dengan mengindahkan norma-norma agama, kesopanan, kesusi-laan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, ditentukan pula bahwa Kepolisian harus mengutamakan tindakan pencegahan (*preventif*) daripada tindakan represif. Jika tindakan preventif dilupakan, polisi cenderung hanya akan bertindak represif dan pada gilirannya, karena terus-terusan bertindak represif, lama kelamaan polisi akan menjadi ancaman bagi rakyat yang justru membutuhkan pengayoman dan rasa aman dari kepolisian.

F. Kejaksaan

Seperti telah diuraikan di atas, Kejaksaan Agung tidak diatur eksplisit dalam UUD 1945. Meskipun semula hal ini diusulkan dalam rancangan Perubahan UUD 1945, tetapi sampai Perubahan Keempat disahkan dalam Sidang MPR Tahun 2002, hal itu tidak mendapat kesepakatan. Akan tetapi, dalam kaitan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”, maka fungsi kejaksaan jelas sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, Kejaksaan Agung dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang dimaksud, yang juga penting secara konstitusional (*constitutionally important state institution*).

Struktur organisasi kejaksaan itu berpuncak pada Kejaksaan Agung yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Undang-undang terakhir yang mengatur kejaksaan adalah UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan³² yang mengubah secara mendasar ketentuan-ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan.³³ Undang-undang ini, pada tahun 2004, digantikan dengan undang-undang baru, yaitu UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.³⁴ Dalam undang-undang terakhir ini, ditentukan bahwa jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.³⁵

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.³⁶ Sebelumnya, dalam UU No. 5 Tahun 1991, ditentukan bahwa kejaksaan merupakan satu-satunya lembaga pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum. Sekarang, dalam UU No. 16 Tahun 2004, ketentuan demikian ditiadakan.

Sama seperti undang-undang sebelumnya, dalam UU No. 16 Tahun 2004 ini ditentukan bahwa kejaksaan adalah satu kesatuan yang tidak terpisah-pisahkan,³⁷ yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bertindak demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, dan senantiasa menjunjung tinggi prinsip persamaan kedudukan di dalam atau di hadapan hukum (*equality before the law*). Maksudnya, ialah bahwa kejaksaan itu memiliki satu landasan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam

tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu, kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian, penuntutan oleh kejaksaan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh jaksa lainnya sebagai pengganti.

Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah terdiri atas Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Kejaksaan Agung berkedudukan di ibukota negara dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Republik Indonesia. Kejaksaan dipimpin oleh jaksa agung yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa agung dibantu oleh seorang wakil jaksa agung dan beberapa orang jaksa agung muda. Wakil jaksa agung dan jaksa agung muda diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul jaksa agung.

Jaksa agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Karena itu, Jaksa Agung juga merupakan penanggungjawab tertinggi dalam bidang penuntutan. Menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) dan (2) *juncto* Pasal 19 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004,³⁴ jaksa agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada presiden. Ketentuan pertanggungjawaban kepada presiden ini perlu mendapat perhatian karena terkait erat dengan prinsip kemerdekaan jaksa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Terkait dengan hal itu, ketika memasuki era refor-

³⁴ Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4401.

³⁵ Pasal 1 butir 1 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

³⁶ Pasal 2 ayat (1). *Ibid.*

³⁷ Pasal 2 ayat (3). *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Pasal 30 ayat (1), (2), dan ayat (3). *Ibid.*

⁴⁰ Yang dimaksud dengan keputusan lepas bersyarat adalah keputusan menteri yang

masi, muncul ide untuk mengatur agar pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung ini tidak lagi ditentukan sebagai kewenangan mutlak (*hak prerogatif*) presiden. Seperti Kepala Polri dan panglima TNI ditentukan diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas pertimbangan DPR.

Pengaturan demikian itu dimaksudkan untuk menjamin independensi kejaksaan agung dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan. Independensi itu penting untuk menjamin agar proses penegakan hukum dan keadilan tidak dipengaruhi oleh dinamika politik kekuasaan. Ketika saya sendiri menjabat sebagai salah seorang asisten Wakil Presiden B.J. Habibie yang kemudian setelah Presiden Soeharto meletakkan jabatan berubah menjadi presiden pada bulan Mei 1998, muncul ide dari presiden untuk menetapkan Kejaksaan Agung dan Gubernur Bank Indonesia berada di luar struktur kabinet, agar keduanya dapat dikembangkan menjadi dua institusi yang independen dalam menjalankan tugasnya masing-masing.

Ketika presiden menanyakan kedua hal itu kepada saya, saya sendiri mendukung ide independensi kedua lembaga negara itu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, karena alasan suasana politik yang masih belum menentu, saya menyarankan agar presiden mendahulukan kebijakan independensi Bank Indonesia. Karena itu, dalam pengumuman kabinet Presiden B. J. Habibie, Gubernur Bank Indonesia dikeluarkan dari susunan kabinet, tetapi jaksa agung masih tetap tercantum, dan terus terlibat sebagai peserta dalam sidang-sidang kabinet. Sedangkan Gubernur Bank Indonesia tidak lagi ditetapkan sebagai anggota kabinet, dan sejak itu ide independensi bank sentral terus bergulir. Bahkan sekarang, ketentuan independensi bank sentral itu telah tercantum dalam ketentuan Pasal 23D UUD 1945.

Sayangnya, ide independensi Kejaksaan Agung tidak tugas dan tanggungjawabnya di bidang pemasyarakatan.

berhasil diadopsikan dalam UUD 1945. Ketika rancangan perubahan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, berkembang luas gagasan untuk mencantumkan pengaturan tentang Kejaksaan di dalamnya, tetapi akhirnya kandas karena tidak mendapat kesepakatan. Ketika rancangan UU tentang Kejaksaan yang baru disusun, muncul lagi usul yang mengingatkan pentingnya independensi Kejaksaan. Akan tetapi, dalam UU tersebut, ide independensi itu juga tidak berhasil diadopsikan secara konkrit dalam bentuk pengaturan mengenai prosedur pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung seperti yang telah diatur untuk panglima TNI dan kepala POLRI.

Meskipun demikian, gagasan independensi itu sendiri pada pokoknya diterima sebagai semangat yang menjiwai keseluruhan isi UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Dalam Penjelasan Umum UU No. 16 Tahun 2004 diuraikan dengan tegas bahwa penyempurnaan yang dilakukan atas undang-undang sebelumnya, mencakup antara lain bahwa:

“Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan ditegaskan agar dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.”

Akan tetapi, oleh karena ketentuan mengenai prinsip independensi ini hanya bersifat abstrak, pelaksanaannya di lapangan sangat tergantung kepada komitmen presiden dan jaksa agung sendiri. Apakah dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan Kejaksaan itu akan benar-benar terbebas dari campur tangan dan kepentingan politik kekuasaan presiden. Apalagi, seperti yang ditentukan oleh Pasal 37 ayat (2) UU

⁴¹ Seperti yang ditentukan, misalnya, oleh UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pen-

No. 16 Tahun 2004 tersebut, laporan pertanggungjawaban jaksa agung diharuskan pula disampaikan kepada presiden sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

Seperti dikemukakan di atas, menurut Pasal 37 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan tersebut, Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan keadilan. Pertanggungjawaban dimaksud disampaikan kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas. Laporan yang disampaikan kepada DPR ini dilakukan melalui mekanisme Rapat Kerja dengan Komisi di DPR. Bahkan, seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU No. 16 Tahun 2004 tersebut,

“Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden.”

Mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan, diatur secara rinci dalam Bab III Bagian Pertama UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Secara umum,³⁹ tugas dan wewenang Kejaksaan ditentukan sebagai berikut.

(1) Di bidang Pidana:

- a. melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;⁴⁰
- d. melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana

tertentu berdasarkan undang-undang;⁴¹

- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik;
- (2) Di bidang Perdata dan tatausaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus, dapat bertindak di dalam dan di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau Pemerintah;
- (3) Di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan juga turut menyelenggarakan kegiatan:
- i. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - ii. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - iii. pengamanan peredaran barang cetakan;
 - iv. pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - v. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - vi. penelitian dan pengembangan hukum dan statistik kriminal.

Sedangkan secara khusus, jaksa agung mempunyai tugas dan wewenang untuk:⁴²

- a. menetapkan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan;
- b. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;⁴³
- c. mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara;
- e. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana;

gadilannya HAM, dan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

- f. Mencegah atau menangkal orang tertentu masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jaksa agung juga dapat memberikan ijin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam negeri, kecuali dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri.⁴⁴ Ijin tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan di dalam negeri diberikan oleh kepala kejaksaan negeri setempat atas nama jaksa agung, sedangkan untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit di luar negeri hanya diberikan oleh jaksa agung.⁴⁵

Ijin tertulis yang dimaksud di atas, hanya dapat diberikan berdasarkan rekomendasi tertulis dari dokter yang bersangkutan. Dalam hal diperlukan perawatan di luar negeri, rekomendasi dokter tersebut harus pula dengan jelas menyatakan adanya kebutuhan untuk itu, yang disebabkan oleh kenyataan bahwa fasilitas perawatan di dalam negeri memang belum mencukupi.⁴⁶ Dengan demikian, ijin perawatan atau berobat di luar negeri tersebut dapat dijamin tidak disalahgunakan untuk membebaskan tersangka atau terdakwa di luar maksud diadakannya pengaturan mengenai ijin keluar negeri itu.

G. Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 *jo.* UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁴² Pasal 35. *Ibid.*

⁴³ Ketentuan ini menggantikan ketentuan sebelumnya yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1991 yaitu, "mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden. Yang dimaksud dengan perkara pidana tertentu itu adalah perkara-perkara pidana yang berakibat meresahkan

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁴⁷ Pasal 1 undang-undang ini menentukan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindak Pidana Korupsi itu sendiri adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setiap penyelenggara negara, seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, diharapkan dapat dibebaskan dari segala bentuk perbuatan yang tidak terpuji ini, sehingga terbentuk aparat dan aparatur penyelenggara negara yang benar-benar bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 ini, nama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)⁴⁸. Status hukum komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun⁴⁹. Pembentukan komisi ini bertujuan

masyarakat, membahayakan keselamatan negara, dan/atau dapat merugikan perekonomian negara.”

⁴⁴ Pasal 36 ayat (1). *Ibid.*

⁴⁵ Pasal 36 ayat (2). *Ibid.*

⁴⁶ Pasal 36 ayat (3). *Ibid.*

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250).

⁴⁸ Pasal 2. *Ibid.*

⁴⁹ Pasal 3. *Ibid.*

⁵⁰ Pasal 4. *Ibid.*

untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi⁵⁰ yang sudah berjalan sejak sebelumnya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu, Komisi bekerja berdasarkan asas-asas (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan, (c) akuntabilitas, (d) kepentingan umum, dan (e) proporsionalitas.⁵¹

Menurut ketentuan Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002 itu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut Pasal 15 undang-undang ini, Komisi Pemberantasan Korupsi berkewajiban:

- a. memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- b. memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- c. menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;

⁵¹ Pasal 5. *Ibid.*

⁵² Pasal 19 ayat (1). *Ibid.*

⁵³ Pasal 19 ayat (2). *Ibid.*

⁵⁴ Pasal 20. *Ibid.*

- d. menegakkan sumpah jabatan;
- e. menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.⁵² Karena luasnya cakupan dan jangkauan tugas dan kewenangannya itu, maka ditentukan pula bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia.⁵³

Dalam menjalankan atau melaksanakan tugas dan kewenangnya,⁵⁴ KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pertanggungjawaban publik yang dimaksud itu dilaksanakan dengan cara (a) wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya, (b) menerbitkan laporan tahunan, dan (c) membuka akses informasi.

Struktur organisasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sendiri meliputi (a) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari lima Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, (b) Tim Penasihat yang terdiri dari empat Anggota; dan (c) Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai pelaksana tugas. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, dan empat orang Wakil Ketua yang masing-masing merangkap sebagai anggota.⁵⁵

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi ditentukan sebagai pejabat negara, dan merupakan penyidik dan penuntut umum. Pimpinan KPK bekerja secara kolektif, dan

⁵² Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2). *Ibid.*

⁵⁶ Pasal 21 ayat (3), (4), (5), dan ayat (6). *Ibid.*

⁵⁷ Pasal 30 ayat (1). *Ibid.*

⁵⁸ Pasal 30 ayat (12). *Ibid.* Dalam ketentuan Pasal 30 ayat (12) ini masih din-

secara bersama-sama merupakan penanggung jawab tertinggi Komisi Pemberantasan Korupsi⁵⁶. Menurut ketentuan Pasal 29, untuk dapat diangkat sebagai Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan, atau perbankan;
- e. berumur sekurang-kurangnya 40 tahun dan setinggi-tingginya 65 tahun pada proses pemilihan;
- f. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- g. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
- h. tidak menjadi pengurus salah satu partai politik;
- i. melepaskan jabatan struktural dan atau jabatan lainnya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. tidak menjalankan profesinya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- k. mengumumkan kekayaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi itu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden Republik Indonesia.⁵⁷ Calon-calon yang terpilih disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia paling lambat tujuh hari kerja terhitung sejak tanggal berakhirnya pemilihan untuk disahkan oleh Presiden Republik Indonesia⁵⁸. Presiden Republik Indonesia

yatakan bahwa status presiden yang mengesahkan pengangkatan Pimpinan KPK itu adalah presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara. Padahal, dalam paradigma pemikiran sistem presidensial yang dewasa ini dianut oleh UUD 1945

wajib menetapkan calon terpilih paling lambat 30 hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat⁵⁹ untuk masa jabatan selama empat tahun. Masa jabatan pimpinan KPK itu selama empat tahun dan sesudah itu dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.⁶⁰

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti atau diberhentikan karena:⁶¹

- a. meninggal dunia;
- b. berakhir masa jabatannya;
- c. menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- d. berhalangan tetap atau secara terus-menerus selama lebih dari tiga bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya;
- e. mengundurkan diri; atau
- f. dikenai sanksi berdasarkan undang-undang ini.

Dalam hal Pimpinan KPK menjadi tersangka tindak pidana kejahatan, maka yang bersangkutan diberhentikan untuk sementara waktu dari jabatannya. Pemberhentian sementara tersebut ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.⁶² Dalam hal terjadi kekosongan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, Presiden Republik Indonesia mengajukan calon anggota pengganti kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Prosedur pengajuan calon pengganti dan pemilihan calon anggota yang bersangkutan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31 UU No. 30 Tahun 2002.⁶³

Sebenarnya, sebelum berlakunya UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, telah berlaku beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai instrumen hukum yang efektif untuk pemberantasan korupsi. Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan sesudah Perubahan Keempat tidak lagi membedakan dan apalagi memisahkan antara status presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.

landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, telah pula dibentuk badan khusus untuk menangani upaya pemberantasan korupsi. Badan khusus tersebut dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 ini adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Komisi ini seperti telah diuraikan di atas, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk

Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2004.

⁵⁹ Pasal 30 ayat (13), Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250).

⁶⁰ Pasal 34. *Ibid.*

⁶¹ Pasal 32 ayat (1). *Ibid.*

⁶² Pasal 32 ayat (2) dan (3). *Ibid.*

⁶³ Lihat Pasal 33 ayat (1) dan (2). *Ibid.*

⁶⁴ Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277.

⁶⁵ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

⁶⁶ Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4191).

melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggung jawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaannya diatur dengan undang-undang.

Di samping itu, pada saat berlakunya UU No. 30 Tahun 2002 ini, pemberantasan tindak pidana korupsi juga sudah dilaksanakan oleh berbagai institusi seperti kejaksaan dan kepolisian dan badan-badan lain yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, oleh karena itu pengaturan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Undang-Undang ini dilakukan secara berhati-hati agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi tersebut. Karena itu, kewenangan KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi, ditentukan meliputi tindak pidana korupsi yang (i) melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; (ii) mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau (iii) menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Dengan pengaturan dalam Undang-Undang ini, maka Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK):

- 1) dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai *counter partner* yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif;
- 2) tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan;
- 3) berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*);

- 4) berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*) yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan.

Selain itu, dalam usaha pemberdayaannya secara efektif, KPK telah didukung pula oleh ketentuan-ketentuan yang bersifat strategis antara lain:

- 1) ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memuat perluasan alat bukti yang sah serta ketentuan tentang asas pembuktian terbalik;
- 2) ketentuan tentang wewenang KPK yang dapat melakukan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap penyelenggara negara, tanpa ada hambatan prosedur karena statusnya selaku pejabat negara;
- 3) ketentuan tentang pertanggungjawaban KPK kepada publik dan menyampaikan laporan secara terbuka kepada Presiden, DPR, dan BPK;
- 4) ketentuan mengenai pemberatan ancaman pidana pokok terhadap Anggota Komisi atau pegawai pada KPK yang melakukan korupsi; dan
- 5) ketentuan mengenai pemberhentian tanpa syarat kepada Anggota KPK yang melakukan tindak pidana korupsi.

H. Komisi Pemilihan Umum

1. Penyelenggara Pemilu

Komisi Pemilihan Umum atau KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan

Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

Akan tetapi, karena keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebut tegas dalam Pasal 22E UUD 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, mau tidak mau menjadi sangat penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD 1945. Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dikatakan penting secara konstitusional atau lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance*, terlepas dari apakah ia diatur eksplisit atau tidak dalam undang-undang dasar.

Jika lembaga penyelenggara pemilu itu tidak bersifat nasional, tetap, dan mandiri, maka lembaga tersebut bukanlah lembaga sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945. Atau jika, di samping lembaga penyelenggara pemilu yang memenuhi syarat-syarat konstitusi itu diadakan lagi lembaga lain yang bersifat tandingan, hanya karena para politisi yang mengendalikan proses pembentukan undang-undang (misalnya) tidak menyukai independensi lembaga penyelenggara yang sudah ada, maka kedudukan konstitusional lembaga penyelenggara pemilu itu jelas dilindungi oleh UUD 1945. Oleh sebab itu, meskipun derajat kelembagaannya sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk oleh undang-undang, pembahasan mengenai lembaga KPU ini juga perlu disinggung dalam bab ini.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pemilihan Umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Dalam Pasal 22E UUD 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemi-

lian Umum (KPU). Itu sebabnya dalam rumusan Pasal 22E UUD 1945 itu, perkataan komisi pemilihan umum ditulis huruf kecil. Artinya, komisi pemilihan umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya, undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya, dengan sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah, dan sebagainya.

Namun demikian, oleh karena sejak sebelum Perubahan UUD 1945, lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri sejak dulu sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum, maka oleh Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, lembaga penyelenggara pemilu tersebut juga tetap dipertahankan dengan nama Komisi Pemilihan Umum. Karena itulah, lembaga penyelenggara pemilu yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum sebagai komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Di masa yang akan datang, seperti telah dikemukakan di atas dapat saja dikembangkan gagasan bahwa komisi penyelenggara pemilu itu dibedakan antara komisi penyelenggara di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Misalnya, ada Komisi Pemilihan Pusat untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional, dan Komisi Pemilihan Daerah untuk menyelenggarakan pemilihan umum di daerah-daerah yang jadwalnya tidak harus sama di setiap daerah. Akan tetapi, sejauh menyangkut ketentuan mengenai pemilihan umum dan komisi penyelenggara pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945, jelas dapat diketahui bahwa pemilihan umum diselenggarakan secara nasional, dan komisi penyelenggara pemilu itu juga bersifat nasional. Bahkan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, jelas ditegaskan bahwa komisi penyelenggara itu harus bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Oleh sebab itu, yang diidealkan oleh Pasal 22E

UU 1945 itu adalah satu badan yang dapat saja dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mempunyai sifat-sifat (i) nasional, (ii) tetap, (iii) mandiri atau independen.

KPU menurut UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu adalah pelaksana dan sekaligus pengawas pelaksanaan pemilu. Seharusnya, KPU adalah penyelenggara. Dalam konsep penyelenggaraan itu tercakup pengertian pelaksanaan dan pengawasan. Karena itu, KPU sebagai penyelenggara cukup menjalankan fungsi sebagai *policy maker* dan *regulator*. Sedangkan untuk pelaksanaan pemilu, KPU membentuk Panitia Pelaksana Pemilu, dan untuk pengawasan oleh KPU dapat dibentuk Panitia Pengawas Pemilu. Baik Panitia Pelaksana maupun Panitia Pengawas bersifat *ad hoc*, dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada KPU, serta anggota-anggota dan pimpinannya diangkat dan diberhentikan oleh KPU.

Dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD,⁶⁴ lembaga atau badan penyelenggara pemilu itu memang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Bab IV tentang Penyelenggara Pemilu mulai dari Pasal 15 sampai dengan Pasal 45. Pada Bagian Pertama Bab IV itu, pada Pasal 15, ditentukan bahwa pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum inilah yang ditentukan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam melaksanakan tugasnya itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan pemilu (pemilihan umum) kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut ketentuan Pasal 16, jumlah anggota KPU sebanyak-banyaknya 11 orang, KPU provinsi sebanyak lima orang, dan KPU kabupaten/kota sebanyak lima orang. Keanggotaan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota. Ketua dan wakil ketua KPU dipilih dari

dan oleh anggota. Setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama.

Menurut Pasal 17 UU Pemilu ini, struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU. Dalam menjalankan tugasnya, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mempunyai sekretariat. Pola organisasi dan tata kerja KPU ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden berdasarkan usul KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan Pemilu, KPU kabupaten/kota membentuk PPK dan PPS. Dalam melaksanakan pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS), Panitia Pemungutan Suara (PPS) membentuk KPPS. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) berakhir tugasnya dua bulan setelah hari pemungutan suara. Sedangkan tugas PPS dan KPPS berakhir satu bulan setelah hari pemungutan suara. Dalam pelaksanaan Pemilu di luar negeri, KPU membentuk PPLN dan selanjutnya PPLN membentuk KPPSLN. Tugas PPLN dan KPPSLN sebagaimana dimaksud pada ayat (9) berakhir satu bulan setelah hari pemungutan suara. Untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu, KPU membentuk Pengawas Pemilu.

Mengenai syarat-syarat untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, seperti diatur dalam Pasal 18, adalah:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- c. mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- d. mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan;

- e. memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan Pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan;
- f. berhak memilih dan dipilih;
- g. berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP;
- h. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
- i. tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik;
- j. tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- k. tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;
- l. bersedia bekerja sepenuh waktu.

Calon anggota KPU diusulkan oleh presiden untuk mendapat persetujuan DPR guna ditetapkan sebagai anggota KPU. Sementara itu, calon anggota KPU provinsi diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU provinsi. Sedangkan calon anggota KPU kabupaten/kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU provinsi guna ditetapkan menjadi anggota KPU kabupaten/kota. Calon anggota KPU yang diusulkan sebagaimana dimaksud di atas sebanyak dua kali jumlah anggota yang diperlukan.

Penetapan keanggotaan komisi penyelenggara pemilu ini dilakukan oleh presiden dan oleh KPU untuk masa jabatan lima tahun sejak pengucapan sumpah/ janji. Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (pusat) ditetapkan dengan Keputusan Presiden, sedangkan keanggotaan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, ditetapkan oleh atau dengan

Keputusan KPU pusat.

Menurut ketentuan Pasal 20 UU *a quo*, anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dapat saja berhenti antar waktu karena beberapa kemungkinan sebab sebagai berikut:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri;
- c. melanggar sumpah/janji;
- d. melanggar kode etik; atau
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.

Pemberhentian anggota seperti yang dimaksud di atas dilakukan dengan ketentuan bahwa:

- a. untuk anggota KPU, pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden atas persetujuan dan/atau usul DPR;
- b. untuk anggota KPU provinsi, pemberhentiannya dilakukan oleh KPU (pusat);
- c. sedangkan untuk anggota KPU kabupaten/kota, pemberhentiannya dilakukan oleh KPU (pusat).

Sesuai ketentuan Pasal 21, maka untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya, KPU diharuskan menyusun kode etik (*code of ethics*) yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh KPU. Untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum, dibentuk pula Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*. Keanggotaan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum itu sebanyak tiga orang terdiri atas seorang ketua dan anggota-anggota yang dipilih dari dan oleh anggota KPU. Dewan Kehormatan KPU merekomendasikan tindak lanjut hasil pemeriksaannya kepada Komisi Pemilihan Umum. Mekanisme kerja Dewan Kehormatan tersebut ditetapkan lebih lanjut oleh Komisi Pemilihan Umum sebagaimana mestinya.

Mengenai persoalan keuangan dan anggaran, Pasal 23 UU tentang Pemilu ini telah sangat jelas menentukan

bahwa keuangan KPU bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Artinya, Komisi Pemilihan Umum tidak dapat bekerja dengan dasar keuangan atau anggaran selain dari APBN dan APBD. Jika hal itu terjadi, berarti ada pelanggaran yang dilakukan karena tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Undang-Undang.

Sebelum menjalankan tugas, para anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN diharuskan terlebih dulu mengucapkan sumpah/janji. Sumpah/janji anggota KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN adalah sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota Komisi Pemilihan Umum/KPU provinsi/KPU kabupaten/kota/PPK/PPS/PPLN/KPPS/KPPSLN dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; Bahwa saya akan menyelenggarakan Pemilihan Umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan kewajiban tidak akan tunduk pada tekanan dan pengaruh apa pun dari pihak mana pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan kewenangan, akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilihan Umum, tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan”.

2. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dalam Pasal 25 UU Pemilu ditentukan bahwa tugas

dan wewenang KPU adalah:

- a. merencanakan penyelenggaraan pemilihan umum;
- b. menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- c. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- d. menetapkan peserta Pemilu;
- e. menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota;
- f. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- g. menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- h. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
- i. melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 26, Komisi Pemilihan Umum berkewajiban:

- a. memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu;
- b. menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- e. melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya tujuh hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang

diterima dari APBN; dan

- g. melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Sedangkan sekretariat jenderal, diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum ini. Dalam Pasal 27 ini diatur bahwa sekretariat jenderal KPU dipimpin oleh sekretaris jenderal dan dibantu oleh wakil sekretaris jenderal. Juga ditentukan dalam undang-undang ini bahwa sekretaris jenderal dan wakil sekretaris jenderal adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden. Sekretaris jenderal dan wakil sekretaris jenderal dipilih oleh KPU dari masing-masing tiga calon yang diajukan oleh pemerintah dan selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Ditegaskan pula bahwa pegawai sekretariat jenderal harus diisi oleh pegawai negeri sipil.

3. Komisi Pemilihan Umum Provinsi

KPU provinsi diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 UU Pemilu dengan tugas dan wewenang:

- a. merencanakan pelaksanaan Pemilu di provinsi;
- b. melaksanakan Pemilu di provinsi;
- c. menetapkan hasil Pemilu di provinsi;
- d. mengkoordinasi kegiatan KPU kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU.

Dalam Pasal 29 ditentukan bahwa KPU provinsi berkewajiban untuk:

- a. memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara;
- b. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- c. menjawab pertanyaan, menampung, dan memproses pengaduan dari peserta Pemilu dan masyarakat;
- d. menyampaikan laporan periodik dan mempertanggungjawabkan kegiatan pelaksanaan Pemilu kepada KPU;

- e. menyampaikan laporan secara periodik kepada Gubernur;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
- g. melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Selanjutnya Pasal 30-nya menentukan pula bahwa:

- (1) Sekretariat KPU provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris.
- (2) Sekretaris KPU provinsi adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU.
- (3) Sekretaris KPU provinsi dipilih oleh KPU provinsi dari tiga orang calon yang diajukan oleh Gubernur dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU.

4. KPU kabupaten/kota

Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 31, yaitu:

- a. merencanakan pelaksanaan Pemilu di kabupaten/kota;
- b. melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota;
- c. menetapkan hasil Pemilu di kabupaten/kota;
- d. membentuk PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara), dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- e. mengkoordinasi kegiatan panitia pelaksana Pemilu dalam wilayah kerjanya; dan
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU dan KPU provinsi.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Pasal 32, mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a. memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara;
- b. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- c. menjawab pertanyaan serta menampung dan memproses pengaduan dari peserta Pemilu dan masyarakat;
- d. menyampaikan laporan secara periodik dan mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan pelaksanaan Pemilu kepada KPU provinsi;
- e. menyampaikan laporan secara periodik kepada bupati/walikota;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
- g. melaksanakan seluruh kewajiban lainnya yang diatur undang-undang.

Sedangkan mengenai sekretariat KPU kabupaten/kota, ditentukan dalam Pasal 33 bahwa sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris. Sekretaris KPU kabupaten/kota adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU. Sekretaris KPU kabupaten/kota dipilih oleh KPU Kabupaten/Kota dari tiga orang calon yang diajukan oleh bupati/walikota dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum.

I. Komisi Nasional HAM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia.⁶⁵ Namun demikian, lembaga ini dapat dikatakan merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian. Mengapa demikian? Pertama, di setiap negara konstitusional, jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya. Bahkan jaminan konstitusional hak asasi manusia itu

merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia dalam UUD 1945, negara memerlukan membentuk satu lembaga negara yang tersendiri. Akan tetapi, karena lembaga semacam itu tidak biasa diatur khusus dalam undang-undang dasar, melainkan biasanya diatur dengan undang-undang.

Namun, karena lembaga itu khusus diadakan untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia, maka sudah seharusnya keberadaannya dianggap sangat penting secara konstitusional. Apalagi, sumber hukum tata negara tidaklah hanya terbatas kepada konstitusi dalam arti yang tertulis. Karena itu, meskipun keberadaannya tidak tercantum dalam UUD 1945, tetapi Komnas HAM dapat dikatakan memiliki sifat *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga lain, seperti Kejaksaan Agung dan kepolisian negara. Apalagi, keberadaan lembaga ini dapat pula dibaca dari kacamata atau dari pintu masuk Pasal 24 ayat (3) yang mengatur mengenai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Fungsi Komnas HAM sebagai lembaga negara juga berkaitan fungsinya dengan kekuasaan kehakiman, dan karena itu dapat dikatakan juga memiliki ciri sebagai lembaga konstitusional.

Dalam konsideran Undang-Undang HAM ditegaskan bahwa manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta untuk kesejahteraan umat manusia, manusia dianugerahi hak asasi untuk menjamin harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya. Selanjutnya dikatakan dasar yang secara kodrat melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Manusia selain memiliki hak asasi juga mempunyai kewajiban

dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang HAM, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ini bertujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Selain itu komisi ini dimaksudkan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Dalam Pasal 76 ayat (1) dikatakan untuk mencapai tujuannya, komisi melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.

Dari segi keorganisasiannya, Komisi Nasional HAM ini beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia [Pasal 76 ayat (2)]. Karena luasnya cakupan wilayah kerjanya Komnas HAM berkedudukan di ibukota negara dan dapat mendirikan Perwakilan di daerah [Pasal 76 ayat (3)].

Dilihat dari jumlah anggotanya Komnas HAM adalah organisasi yang cukup besar dengan jumlah anggota 35 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Komnas

HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku kepala negara [Pasal 83 ayat (1)]. Komnas HAM dipimpin oleh seorang ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih oleh dan dari anggota [Pasal 83 ayat (2) dan (3)]. Mereka menjabat selama lima tahun dan setelah berakhir dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.

Mereka yang dapat dipilih menjadi anggota Komnas HAM, menurut Pasal 84, adalah warga negara Indonesia yang memiliki pengalaman dalam upaya memajukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak-hak asasi manusianya, berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau sebagai pengemban profesi hukum lainnya. Di samping itu, dipersyaratkan pula bahwa yang bersangkutan haruslah berpengalaman di berbagai bidang fungsi legislatif, eksekutif, dan/atau di lembaga tinggi negara, atau mereka itu berasal dari kalangan tokoh agama, tokoh masyarakat, atau tokoh dan aktivis lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan perguruan tinggi.

J. PUSAT PELAPORAN DAN ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN (PPATK)

PPATK dibentuk sesuai dengan ketentuan UU Tindak Pidana Pencucian Uang.⁶⁶ Latar belakang pembentukan lembaga ini terkait dengan kejahatan pencucian uang dari hasil kejahatan. Dalam konsideran undang-undang tersebut dikatakan bahwa kejahatan yang menghasilkan harta kekayaan dalam jumlah yang besar semakin meningkat, baik kejahatan yang dilakukan dalam batas wilayah RI maupun yang melintasi batas wilayah negara. Asal-usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari kejahatan tersebut, disembunyikan atau disamarkan dengan berbagai cara yang dikenal sebagai pencucian uang.

Perbuatan pencucian uang harus dicegah dan dibekantas agar intensitas kejahatan yang menghasilkan atau

melibatkan harta kekayaan yang jumlahnya besar dapat diminimalisasi sehingga stabilitas perekonomian nasional dan keamanan negara terjaga; bahwa pencucian uang bukan saja merupakan kejahatan nasional tetapi juga kejahatan transnasional, oleh karena itu harus diberantas, antara lain dengan cara melakukan kerja sama regional atau internasional melalui forum bilateral atau multilateral.

PPATK dibentuk berdasarkan UU Pencucian Uang dengan tujuan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, dengan Undang-undang ini dibentuk PPATK [Pasal 18 ayat (1)]. Lembaga ini dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bersifat independen dan bertanggung jawab kepada presiden [Pasal 18 ayat (2) dan (3)]. Karena lembaga jasa keuangan tersebar luas di seluruh daerah yang dapat menerima penerimaan uang dari manapun, maka meskipun berkedudukan di Jakarta [Pasal 19 ayat (1)] juga dapat membuka perwakilan di daerah [Pasal 19 ayat (2)].

Sebagai organisasi PPATK dipimpin oleh seorang kepala dan dibantu oleh paling banyak empat orang wakil kepala [Pasal 20 ayat (1)] yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul menteri keuangan. Masa jabatan kepala dan wakil kepala adalah empat tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya [Pasal 20 ayat (2)]. Susunan organisasi dan tata kerja PPATK diatur dengan Keputusan Presiden [Pasal 20 ayat (3)].

Untuk menduduki jabatan kepala atau wakil kepala PPATK, calon yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut: Warga Negara Indonesia; berusia sekurang-kurangnya 35 dan setinggi-tingginya 60 tahun pada saat pengangkatan; sehat jasmani dan rohani; takwa, jujur, adil, dan memiliki integritas pribadi yang baik; memiliki salah satu keahlian dan pengalaman di bidang perbankan, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, hukum, atau akuntansi; tidak merangkap jabatan atau

pekerjaan lain; dan tidak pernah dijatuhi pidana penjara.

Karena PPATK ini bersifat independen, maka semua pihak tidak boleh melakukan campur tangan dalam segala bentuknya terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan PPATK [Pasal 25 ayat (1)] dan kepala dan wakil kepala PPATK wajib menolak setiap campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya [Pasal 25 ayat (2)]. PPATK dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, dapat melakukan kerja sama dengan pihak yang terkait, baik nasional maupun internasional [Pasal 25 ayat (3)].

Dalam melaksanakan fungsinya PPATK mempunyai tugas sebagai berikut: mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh oleh PPATK sesuai dengan Undang-undang ini; memantau catatan dalam buku daftar pengecualian yang dibuat oleh penyedia jasa keuangan; membuat pedoman mengenai tata cara pelaporan transaksi keuangan mencurigakan; memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi yang berwenang tentang informasi yang diperoleh oleh PPATK sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini; mengeluarkan pedoman dan publikasi kepada Penyedia Jasa Keuangan tentang kewajibannya yang ditentukan dalam undang-undang ini atau dengan peraturan perundang-undangan lain, dan membantu dalam mendeteksi perilaku nasabah yang mencurigakan; memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai upaya-upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang; melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada kepolisian dan kejaksaan; membuat dan memberikan laporan mengenai hasil analisis transaksi keuangan dan kegiatan lainnya secara berkala enam bulan sekali kepada presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan lembaga yang berwenang

melakukan pengawasan terhadap penyedia jasa keuangan (Pasal 26).

Untuk melaksanakan tugasnya, PPATK mempunyai wewenang:

- a. meminta dan menerima laporan dari penyedia jasa keuangan;
- b. meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum;
- c. melakukan audit terhadap penyedia jasa keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan;
- d. memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.

Dalam melakukan audit lembaga ini terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap penyedia jasa keuangan [Pasal 27 ayat (2)]. Karena menyangkut transaksi keuangan melalui lembaga jasa keuangan, maka dalam melaksanakan kewenangan, terhadap PPATK tidak berlaku ketentuan UU lain yang berkaitan dengan ketentuan tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya [Pasal 27 ayat (3)].

Lembaga Negara Lainnya

A. Lembaga Negara Lain-Lain

Di samping lembaga-lembaga negara seperti telah diuraikan tersebut di atas, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat undang-undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Beberapa di antaranya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),² Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),³ Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Komisi Banding Paten,⁴ Komisi Banding Merek,⁵ Komisi Perlindungan Anak Indonesia,⁶ Komisi Nasional Anti Kekerasan

¹ Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara No. 4252).

² Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

³ Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

⁴ Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4130), Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1995 tentang Komisi Banding Paten.

⁵ Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 110, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4131), Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Komisi Banding Merek.

⁶ Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235), Keppres No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

⁷ Keppres No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap

terhadap Perempuan,⁷ Dewan Pertahanan Nasional, BP Migas dan BPH Migas, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI),⁸ dan sebagainya.

Selain itu, ada pula Komisi Kepolisian atau Lembaga Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Badan Akreditasi Nasional (Pendidikan), Dewan Pendidikan, Dewan Pers,⁹ Dewan Pengupahan,¹⁰ Dewan Sumber Daya Air,¹¹ dan lain-lain sebagainya. Keberadaan badan atau komisi-komisi ini sudah ditentukan dalam undang-undang, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada presiden atau kepada menteri atau pejabat yang bertanggungjawab mengenai hal itu. Bahkan, ada dan bahkan banyak pula badan-badan, dewan, atau komisi yang sama sekali belum diatur dalam undang-undang, tetapi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya.

Kadang-kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau bahkan hanya didasarkan atas *beleid* presiden (*Presidential Policy*) saja. Lembaga-lembaga dimaksud, misalnya, adalah Komisi Hukum Nasional (KHN),¹² Komisi Ombudsman Nasional (KON),¹³ Komisi Nasional Lanjut Usia,¹⁴ Lemhannas, LPND (Perpres No.11/2005), dan lain sebagainya.

⁸ Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3881).

⁹ Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887).

¹⁰ Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279).

¹¹ Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377).

¹² Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

¹³ Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

¹⁴ Keppres No. 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia.

¹⁵ Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).

¹⁶ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).

¹⁷ Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lem-

Karena demikian banyaknya jumlah lembaga-lembaga seperti itu, maka harus diakui bahwa pembahasan yang dilakukan dalam buku ini hanyalah dimaksudkan sebagai contoh. Sesungguhnya, masih ada beberapa lagi badan, dewan, ataupun yang disebut sebagai lembaga yang belum dikemukakan disini, baik karena alasan belum terhimpun informasi yang lengkap mengenai hal itu, ataupun karena pertimbangan bahwa semua itu akan terlalu membebani isi buku ini secara tidak perlu. Contoh-contoh yang dikemukakan dalam buku ini dapat dikatakan sudah cukup lengkap adanya, dan sangat memadai untuk dijadikan bahan analisis mengenai potret kelembagaan negara kita dewasa ini.

Bahkan, dapat dikatakan bahwa sebelum buku ini, belum ada buku lainnya yang mendeskripsikan potret konfigurasi kelembagaan organisasi kenegaraan dan pemerintahan Republik Indonesia selengkap buku ini. Karena itu, kiranya dapat dianggap cukuplah informasi yang perlu digambarkan disini berkenaan dengan aspek-aspek penting dari sebagian besar organ atau lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam struktur sistem kelembagaan negara Republik Indonesia dewasa ini.

Misalnya, di setiap departemen ataupun instansi pemerintahan lainnya, ada saja bentuk-bentuk organ, dewan, lembaga, badan-badan, terutama yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Demikian pula di tiap-tiap unit pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, ada saja badan atau lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah atau Peraturan/Keputusan Kepala Pemerintah Daerah sesuai dengan kebutuhan dan kreatifitas lokal.

Untuk kepentingan konsolidasi kelembagaan, saya menganjurkan kiranya pemerintah mengambil langkah-

baran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168).

¹⁸ Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4169), di-

langkah untuk mengadakan inventarisasi menyeluruh mengenai keberadaan institusi-institusi semacam itu. Apapun nama dan bentuknya, semuanya perlu diketahui dengan pasti. Dengan demikian, upaya penataan dan konsolidasi kelembagaan dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga pada gilirannya, kebijakan efisiensi dapat dirumuskan dan diimplementasikan secara lebih tepat di masa yang akan datang.

B. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

KPI dibentuk berdasarkan Undang-Undang Penyiaran¹⁵ adalah lembaga negara yang bersifat independen yang fungsi utamanya mengatur hal-hal mengenai penyiaran [Pasal 7 ayat (2)]. Karena luasnya lingkup kegiatan penyiaran, maka KPI dibentuk di tingkat pusat dan provinsi (ayat 3). Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI pusat diawasi oleh DPR, sedangkan KPI daerah diawasi oleh DPRD [Pasal 7 ayat (4)].

KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran [Pasal 8 ayat (1)]. Dalam menjalankan fungsinya, KPI berwenang [Pasal 8 ayat (2)]:

- a. menetapkan standar program siaran;
- b. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d. memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- e. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

undangan tanggal 8 Januari 2002.

¹⁵ Undang-Undang No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan berjangka Komoditi (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3720).

Selain wewenang di atas menurut Pasal 8 ayat (3) KPI mempunyai tugas dan kewajiban:

- a. menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- b. ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- c. ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- d. memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- e. menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan
- f. menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Secara organisatoris, dikatakan dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) anggota KPI pusat berjumlah sembilan orang dipimpin oleh seorang ketua dan wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota, sedangkan KPI daerah berjumlah tujuh orang yang pimpinannya juga terdiri atas seorang ketua dan wakil ketua yang dipilih dengan cara yang sama. Masa jabatan ketua, wakil ketua dan anggota KPI pusat dan KPI daerah tiga tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Sebagai lembaga negara KPI dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai oleh negara [Pasal 9 ayat (4)] yang bersumber dari APBN untuk KPI pusat dan APBD bagi KPI [Pasal 9 ayat (6)].

C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

KPPU dibentuk berdasarkan undang-undang¹⁶ dalam rangka melarang praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Salah satu pertimbangan dibentuknya

KPPU adalah untuk mengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi yang menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Adalah hak setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Dalam Pasal 30 ayat (1) dikatakan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini dibentuk KPPU. Komisi ini adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain (ayat (2)) yang bertanggung jawab kepada presiden (ayat (3)). Komisi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan sekurang-kurangnya tujuh orang anggota [Pasal 31 ayat (1)]. Yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (ayat (2)). Masa jabatan anggota Komisi adalah lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya (ayat (3)).

Dalam Pasal 35 tugas komisi meliputi:

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha

²⁰ Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279).

²¹ Keberadaan Dewan Pendidikan ini disebut eksplisit dalam Pasal 56 ayat

tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;

- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;
- g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang KPPU dalam Pasal 36 meliputi:

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
- d. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;

- e. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna menyelidikan dan atau memeriksa;
- f. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- g. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- h. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Sebagai lembaga atau organ negara yang tugasnya menyelenggarakan fungsi pengawasan persaingan usaha, menurut Pasal 37 KPPU biaya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau sumber-sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Lembaga Kepolisian (Komisi Kepolisian)

Dalam Pasal 37 ayat (1) UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia¹⁷ mengatur organ lembaga kepolisian nasional yang disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional. Komisi Kepolisian Nasional ini berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pembentukan dilakukan dengan Keputusan Presiden [Pasal 37 ayat (2)].

Dalam Pasal 38 ayat (1) Komisi Kepolisian Nasional bertugas: (i) membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan (ii) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian KaPolri. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Komisi

(2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301), diundangkan pada tanggal 8 Juli 2003.

Kepolisian Nasional berwenang untuk Pasal 38 ayat (2), (a) mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri; (b) memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri; dan (c) menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Untuk mengisi keanggotaan komisi diatur dengan keputusan presiden [Pasal 39 ayat (3)] yang berasal dari berbagai unsur [Pasal 39 ayat (2)] pemerintah, pakar kepolisian, dan tokoh masyarakat sebanyak sembilan orang [Pasal 39 ayat (1)] terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota dan enam orang anggota. Menurut Pasal 40 segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kepolisian Nasional dibebankan pada APBN.

E. Dewan Pertahanan Nasional

Menurut ketentuan Pasal 15 (1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara¹⁸ dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional. Dewan Pertahanan Nasional, berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara [Pasal 15 ayat (2)].

Pasal 15 ayat (3) dalam rangka melaksanakan fungsinya, Dewan Pertahanan Nasional mempunyai tugas: (i) Menelaah, menilai, dan menyusun kebijakan terpadu per-

²² Hal ini diamanatkan oleh Pasal 60 ayat (4) UU Sistem Pendidikan Nasional ini agar diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

²³ Pasal 61 ayat (4). *Ibid.*

tahanan negara agar departemen pemerintah, lembaga pemerintah nondepartemen, dan masyarakat beserta Tentara Nasional Indonesia dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam mendukung penyelenggaraan pertahanan negara; (ii) Menelaah, menilai, dan menyusun kebijakan terpadu pengerahan komponen pertahanan negara dalam rangka mobilisasi dan demobilisasi; (iii) Menelaah dan menilai resiko dari kebijakan yang akan ditetapkan.

Dalam Pasal 15 ayat (4) dikatakan Dewan Pertahanan Nasional dipimpin oleh Presiden dengan keanggotaan, terdiri atas anggota tetap dan anggota tidak tetap dengan hak dan kewajiban yang sama. Anggota tetap terdiri atas Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Panglima [Pasal 15 ayat (5)]. Anggota tidak tetap terdiri atas pejabat pemerintah dan non pemerintah yang dianggap perlu sesuai dengan masalah yang dihadapi [Pasal 15 ayat (6)] yang diangkat oleh presiden [Pasal 15 ayat (7)]. Susunan organisasi dan tata kerja Dewan Pertahanan Nasional, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden [Pasal 15 ayat (8)].

F. Badan Pengawas Perdagangan berjangka Komoditi (BAPPEBTI)

Badan Pengawas Perdagangan berjangka Komoditi atau Bappebti dibentuk dengan undang-undang.²⁴ Badan ini menyelenggarakan kegiatan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan sehari-hari kegiatan perdagangan berjangka dan bertanggungjawab kepada menteri (Pasal 4). Dalam melaksanakan fungsinya badan ini melakukan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan dengan maksud (Pasal 5): (i) mewujudkan kegiatan perdagangan berjangka yang teratur, wajar, efisien, dan efektif serta dalam suasana persaingan

²⁴ Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377).

yang sehat; (ii) melindungi kepentingan semua pihak dalam perdagangan berjangka; dan (iii) mewujudkan kegiatan perdagangan berjangka sebagai sarana pengelolaan risiko harga dan pembentukan harga yang transparan.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut Bappebti berwenang:

1. membuat penjelasan lebih lanjut yang bersifat teknis atas ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan/atau peraturan pelaksanaannya;
2. memberikan:
 - a. ijin usaha kepada bursa berjangka, lembaga kliring berjangka, pialang berjangka, penasihat berjangka, dan pengelola sentra dana berjangka;
 - b. Ijin kepada orang perseorangan untuk menjadi wakil pialang berjangka, wakil penasihat berjangka, dan wakil pengelola sentra dana berjangka;
 - c. Sertifikat pendaftaran kepada pedagang berjangka;
 - d. Persetujuan kepada pialang berjangka dalam negeri untuk menyalurkan amanat nasabah dalam negeri ke bursa berjangka luar negeri; dan
 - e. Persetujuan kepada bank berdasarkan rekomendasi Bank Indonesia untuk menyimpan dana nasabah, dana kompensasi, dan dana jaminan yang berkaitan dengan transaksi kontrak berjangka serta untuk pembentukan sentra dana berjangka;
3. menetapkan daftar bursa berjangka luar negeri dan kontrak berjangkanya;
4. melakukan pemeriksaan terhadap pihak yang memiliki ijin usaha, ijin orang perseorangan, persetujuan, atau sertifikat pendaftaran;
5. menunjuk pihak lain untuk melakukan pemeriksaan tertentu dalam rangka pelaksanaan wewenang Bappebti, sebagaimana dimaksud pada huruf d;

²⁵ Pasal 14 huruf h. *Ibid.*

²⁶ Pasal 86 ayat (1). *Ibid.*

6. memerintahkan pemeriksaan dan penyidikan terhadap setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya;
7. menyetujui peraturan dan tata tertib bursa berjangka dan lembaga kliring berjangka, termasuk perubahannya;
8. memberikan persetujuan terhadap kontrak berjangka yang akan digunakan sebagai dasar jual beli komoditi di bursa berjangka, sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan;
9. menetapkan persyaratan dan tata cara pencalonan dan memberhentikan untuk sementara waktu anggota dewan komisaris dan/atau direksi serta menunjuk manajemen sementara bursa berjangka dan lembaga kliring berjangka sampai dengan terpilihnya anggota dewan komisaris dan/atau anggota direksi yang baru oleh rapat umum pemegang saham;
10. menetapkan persyaratan keuangan minimum dan kewajiban pelaporan bagi pihak yang memiliki ijin usaha berdasarkan ketentuan undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya;
11. menetapkan batas jumlah maksimum dan batas jumlah wajib lapor posisi terbuka kontrak berjangka yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh setiap pihak;
12. mengarahkan bursa berjangka dan lembaga kliring berjangka untuk mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu apabila diyakini akan terjadi keadaan yang mengakibatkan perkembangan harga di bursa berjangka menjadi tidak wajar dan/atau pelaksanaan kontrak berjangka menjadi terhambat;
13. mewajibkan setiap pihak untuk menghentikan atau memperbaiki iklan atau kegiatan promosi yang menyesatkan berkaitan dengan Perdagangan berjangka dan pihak tersebut mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasi akibat yang timbul dari iklan atau

- promosi dimaksud;
14. menetapkan ketentuan tentang dana nasabah yang berada pada pialang berjangka yang mengalami pailit;
 15. memeriksa keberatan yang diajukan oleh suatu pihak terhadap keputusan bursa berjangka atau lembaga kliring berjangka serta memutuskan untuk menguatkan atau membatalkannya;
 16. membentuk sarana penyelesaian permasalahan yang berkaitan dengan kegiatan perdagangan berjangka;
 17. mengumumkan hasil pemeriksaan, apabila dianggap perlu, untuk menjamin terlaksananya mekanisme pasar dan ketaatan semua pihak terhadap ketentuan undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya;
 18. melakukan tindakan yang diperlukan untuk mencegah kerugian masyarakat sebagai akibat pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya; dan
 19. melakukan hal-hal lain yang diberikan berdasarkan ketentuan undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya.

G. Dewan Pengupahan Nasional

Dewan Pengupahan dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan.²⁰ Berdirinya dewan ini dimaksudkan untuk memberikan saran, pertimbangan, dan merumuskan kebijakan pengupahan yang akan ditetapkan oleh pemerintah, serta untuk pengembangan sistem pengupahan nasional dibentuk Dewan Pengupahan Nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dengan demikian, di samping Dewan Pengupahan Nasional, juga dibentuk Dewan Pengupahan provinsi, dan Dewan Pengupahan kabupaten, serta Dewan Pengupahan kota.

Keanggotaan Dewan Pengupahan terdiri dari unsur

²⁷ Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers (Lembaran Negara Tahun

pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, perguruan tinggi, dan pakar. Keanggotaan Dewan Pengupahan tingkat Nasional diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sedangkan keanggotaan Dewan Pengupahan provinsi, kabupaten dan Dewan Pengupahan kota diangkat dan diberhentikan masing-masing oleh gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan tingkatan daerahnya. Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, komposisi keanggotaan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, serta tugas dan tata kerja Dewan Pengupahan diatur dengan Keputusan Presiden.

H. Dewan Pendidikan

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ditentukan adanya Dewan Pendidikan²¹ serta lembaga akreditasi²² dan sertifikasi.²³ Dewan Pendidikan disebut eksplisit dalam undang-undang ini, tetapi Badan Akreditasi tidak. Keberadaan Badan Akreditasi itu diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 60 ayat (4) undang-undang ini.

Meskipun demikian, ketentuan lebih lanjut mengenai Dewan Pendidikan itu juga diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, Dewan Pendidikan ini ditentukan sebagai lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dan berperan dalam rangka peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan

1999 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887).

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2000 tentang Pencarian dan Pertolongan.

²⁹ Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3841) dan Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (Lembaran Negara Tahun 1992 No. 3493).

³⁰ Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Komisi Banding Merek.

³¹ PP No. 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.

memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis. Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan pendidikan sebagaimana dimaksud, Dewan pendidikan mengembangkan berbagai kegiatan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan.

I. Dewan Sumber Daya Air

Dewan Sumber Daya Air dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.²⁴ Dalam Pasal 13 ditegaskan presiden menetapkan wilayah sungai dan cekungan air tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Sumber Daya Air Nasional, membentuk Dewan Sumber Daya Air Nasional, dewan sumber daya air wilayah sungai lintas provinsi, dan dewan sumber daya air wilayah sungai strategis nasional. Demikian pula dalam Pasal 14 ditentukan pula bahwa tugas dan tanggungjawab pemerintah mencakup keharusan membentuk Dewan Sumber Daya Air Nasional, dewan sumber daya air wilayah sungai lintas provinsi, dan dewan sumber daya air wilayah sungai strategis nasional.²⁵

Dalam Pasal 68 ayat (1) ditegaskan pula untuk mendukung pengelolaan sistem informasi sumber daya air diperlukan pengelolaan sistem informasi hidrologi, hidrometeorologi, dan hidrogeologi wilayah sungai pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Kemudian (2) Kebijakan pengelolaan sistem informasi hidrologi, hidrometeorologi, dan hidrogeologi ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan usul Dewan Sumber Daya Air Nasional. Dalam Pasal 85

ayat (1) dikatakan pengelolaan sumber daya air mencakup kepentingan lintas sektoral dan lintas wilayah yang memerlukan keterpaduan tindak untuk menjaga kelangsungan fungsi dan manfaat air dan sumber air. Dalam ayat (2) Pengelolaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui koordinasi dengan mengintegrasikan kepentingan berbagai sektor, wilayah, dan para pemilik kepentingan dalam bidang sumber daya air. Sementara itu, koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2) dilakukan oleh suatu wadah koordinasi yang bernama dewan sumber daya air.²⁶

Kemudian ayat (2), wadah koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas pokok menyusun dan merumuskan kebijakan serta strategi pengelolaan sumber daya air. Dalam ayat (3) wadah koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan unsur pemerintah dan unsur nonpemerintah dalam jumlah yang seimbang atas dasar prinsip keterwakilan. Pada ayat (4) susunan organisasi dan tata kerja wadah koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan keputusan presiden.

Dalam Pasal 87 ayat (1) dikatakan koordinasi pada tingkat nasional dilakukan oleh Dewan Sumber Daya Air Nasional yang dibentuk oleh Pemerintah, dan pada tingkat provinsi dilakukan oleh wadah koordinasi dengan nama dewan sumber daya air provinsi atau dengan nama lain yang dibentuk oleh pemerintah provinsi. Dalam ayat (2) Untuk pelaksanaan koordinasi pada tingkat kabupaten/kota dapat dibentuk wadah koordinasi dengan nama dewan sumber daya air kabupaten/kota atau dengan nama lain oleh pemerintah kabupaten/kota. Kemudian ayat (3) ditegaskan pula bahwa wadah koordinasi pada wilayah sungai dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai yang bersangkutan.

J. Dewan Pers

Dewan Pers dibentuk berdasarkan UU Pers²⁷ dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan Pers Nasional untuk menunjang kehidupan pers yang independen. Fungsi Dewan Pers mencakup: (a) melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; (b) menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; (c) memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; (d) Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah; (e) memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; (f) mendata perusahaan pers.

Dewan Pers beranggotakan: (a) wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan; (b) pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; (c) tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Sumber pembiayaan Dewan Pers ditentukan berasal dari (a) organisasi pers, (b) perusahaan pers, (c) bantuan dari negara dan bantuan lain yang tidak mengikat.

K. Badan SAR Nasional

Badan SAR Nasional dibentuk dengan peraturan pemerintah²⁸ berdasarkan ketentuan undang-undang²⁹ atau disebut juga BASARNAS adalah instansi pelaksana tugas di bidang pencarian dan pertolongan yang berada di bawah

dan bertanggung jawab langsung kepada menteri perhubungan. adalah lembaga yang diberi tanggung jawab mencari, menolong, dan menyelamatkan jiwa manusia yang hilang atau dikhawatirkan hilang. Secara definisi SAR (*Search and Rescue*) adalah kegiatan mencari, menolong, dan menyelamatkan jiwa manusia yang hilang atau dikhawatirkan hilang atau menghadapi bahaya dalam musibah pelayaran dan atau penerbangan.

Dalam kegiatan SAR tentu saja dilakukan juga mencari kapal dan/atau pesawat udara yang mengalami musibah. Musibah pelayaran atau penerbangan adalah kecelakaan yang menimpa kapal dan atau pesawat udara dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya serta dapat membahayakan atau mengancam keselamatan jiwa manusia. Terhadap musibah demikian Badan SAR mengerahkan segenap upaya dan kegiatan untuk mencari, menolong dan menyelamatkan para korban lebih dahulu sebelum dilakukan penanganan berikutnya. Karena itu suatu kegiatan SAR mencakup lima tahap yaitu tahap menyadari, tindak awal, perencanaan, operasi dan tahap akhir penugasan.

Dalam kegiatan operasi SAR Basarnas wajib melakukan siaga SAR 24 jam terus menerus untuk melakukan pemantauan terhadap kejadian musibah pelayaran dan atau penerbangan. Wilayah tanggung jawab SAR meliputi seluruh wilayah teritorial Republik Indonesia. Karena wilayah nasional sangat luas, maka untuk kepentingan peningkatan efisiensi pelaksanaan operasi SAR ditetapkan pembagian wilayah tanggung jawab SAR.

L. Komisi Banding Merek

Komisi Banding Merek dibentuk dengan peraturan pemerintah atas delegasi Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek.³⁰ Komisi Banding Merek adalah badan khusus yang independen dan berada di lingkungan departemen yang membidangi Hak Kekayaan Intelektual (HAKI). Dengan Fungsi menerima, memeriksa, dan memutuskan permohonan banding terhadap penolakan permintaan pendaftaran Merek berdasarkan alasan yang bersifat substantif. Selain itu, Komisi ini juga melaksanakan fungsi pengadministrasian, pemeriksaan, pengkajian dan penilaian, serta pemberian keputusan terhadap permohonan banding. Segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas Komisi Banding Merek ini dibebankan kepada APBN.

M. Lembaga Sensor Film (LSF)

LSF dibentuk dengan peraturan pemerintah³¹ adalah lembaga non struktural yang berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia. LSF mempunyai fungsi: (a) melindungi masyarakat dari kemungkinan dampak negatif yang timbul dalam peredaran, pertunjukan dan/atau penayangan film dan reklame film yang tidak sesuai dengan dasar, arah dan tujuan perfilman Indonesia; (b) memelihara tata nilai dan tata budaya bangsa dalam bidang perfilman di Indonesia; dan (c) Memantau apresiasi masyarakat terhadap film dan reklame film yang diedarkan, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan dan menganalisis hasil pemantauan tersebut untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan tugas penyensoran berikutnya dan/atau disampaikan kepada menteri sebagai bahan pengambilan kebijaksanaan ke arah pengembangan perfilman di Indonesia.

Dalam Pasal 1 PP No. 7 Tahun 1994 dikatakan sensor

film adalah penelitian dan penilaian terhadap film dan reklame film untuk menentukan dapat atau tidaknya sebuah film dan reklame film dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum, baik secara utuh maupun setelah peniadaan bagian gambar atau suara tertentu. Film adalah karya cipta seni dan budaya yang merupakan media komunikasi massa pandang-dengar yang dibuat berdasarkan asas sinematografi dengan direkam pada pita seluloid, pita video, piringan video, dan/atau bahan hasil penemuan teknologi lainnya dalam segala bentuk, jenis, dan ukuran melalui proses kimiawi, proses elektronik, atau proses lainnya, dengan atau tanpa suara, yang dapat dipertunjukkan dan/atau ditayangkan dengan sistem proyeksi mekanik, elektronik, dan/atau lainnya.

Sebuah film yang lulus sensor apabila telah mendapat tanda lulus sensor surat yang dikeluarkan oleh Lembaga Sensor Film bagi setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda yang dibubuhkan oleh Lembaga Sensor Film bagi reklame film, yang dinyatakan telah lulus sensor. Tanda lulus sensor adalah berupa surat yang dikeluarkan oleh Lembaga Sensor Film bagi setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda yang dibubuhkan oleh Lembaga Sensor Film bagi reklame film, yang dinyatakan tidak lulus sensor.

Tugas LSF mencakup:

- a. melakukan penyensoran terhadap film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
- b. meneliti tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan;
- c. menilai layak tidaknya tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya LSF berwe-

nang:

- a. meluluskan sepenuhnya suatu film dan reklame film untuk diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
- b. memotong atau menghapus bagian gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang tidak layak untuk dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
- c. menolak suatu film dan reklame film secara utuh untuk diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/ atau ditayangkan kepada umum;
- d. memberikan surat lulus sensor untuk setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda lulus sensor yang dibubuhkan pada reklame film, yang dinyatakan telah lulus sensor;
- e. membatalkan surat atau tanda lulus sensor untuk suatu film dan reklame yang ditarik dari peredaran berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1992;
- f. memberikan surat tidak lulus sensor untuk setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda tidak lulus sensor yang dibubuhkan pada reklame film, yang dinyatakan tidak lulus sensor;
- g. menetapkan penggolongan usia penonton film;
- h. menyimpan dan/atau memusnahkan potongan film hasil penyensoran dan film serta rekaman video impor yang sudah habis masa hak edarnya;
- i. mengumumkan film impor yang ditolak.

N. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)

BRTI atau Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sebenarnya setara dengan KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun

2003 tentang Penyiaran. Bahkan, Badan Regulasi Telekomunikasi ini terbentuk lebih dulu daripada Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Badan ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, yaitu empat tahun lebih dulu daripada Undang-Undang tentang Penyiaran yang mengatur mengenai KPI.

Hanya saja, sifat kelembagaan badan ini tidak independen seperti Komisi Penyiaran Indonesia. Karena itu, keberadaannya relatif kurang dikenal. Di samping ditentukan dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, keberadaan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia ini diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003. Badan ini dimaksudkan untuk untuk melaksanakan fungsi pengaturan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh tanah air, yaitu di segenap wilayah hukum Republik Indonesia.

Lembaga-Lembaga Daerah

A. Lembaga Daerah

Di samping lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Lembaga-lembaga seperti Gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat, tetapi merupakan lembaga negara. Bahkan, keberadaannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945. Oleh karena itu, tidak dapat tidak, Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu termasuk ke dalam pengertian lembaga negara dalam arti yang luas. Namun, karena tempat kedudukannya adalah di daerah, dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah, maka lembaga-lembaga negara seperti Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah.

Keberadaan lembaga-lembaga daerah tersebut diatur dengan beberapa kemungkinan bentuk peraturan, yaitu:

1. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Undang-Undang Dasar.
2. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam undang-undang.
3. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya.
4. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi.
5. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur

dalam Peraturan Gubernur.

6. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
7. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.

Kedudukan yang paling tinggi ialah jika keberadaan *organ* dan *functie* atau kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar. Dalam kategori inilah organ negaranya disebut sebagai lembaga yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Dalam kategori ini, dapat kita sebut adanya beberapa lembaga seperti Gubernur, bupati, walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik untuk provinsi maupun untuk kabupaten/kota. Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Beberapa contoh pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu adalah seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam, dan Daerah Otonomi Khusus Papua.

Pada lapis kedua adalah lembaga daerah yang dibentuk dan dibubarkan dengan atau berdasarkan undang-undang. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah¹ dan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah yang dibentuk oleh DPRD² berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang

¹ Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437) *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 menentukan, "Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah)". Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diucapkan dalam Sidang Pleno Terbuka pada tanggal 21 Maret 2005, dan sejak itu berarti perkataan "yang bertanggung jawab kepada DPRD" dicoret dari ketentuan Pasal 57 ayat (1) tersebut, sehingga berubah menjadi seperti dikutip di atas. (Berita Negara Republik Indonesia No. 26, 1 April, 2005).

² Pasal 66 ayat (3) huruf d yang menyatakan bahwa DPRD bertugas dan berwenang membentuk Panitia Pengawas yang oleh ayat (4)-nya ditentukan mempunyai tugas dan wewenang untuk (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada), (b) menerima laporan pelanggaran

Pemerintah Daerah. Sedangkan pada level ketiga, ada pula lembaga-lembaga daerah yang dibentuk dengan atau berdasarkan peraturan tingkat pusat di bawah undang-undang. Misalnya, adanya Badan Layanan Umum (BLU) yang diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah tentang Badan Layanan Umum.³

Sementara itu, pada lapis keempat, ada juga lembaga-lembaga daerah yang murni diatur dan dibentuk sendiri oleh pemerintahan daerah. Undang-Undang Dasar, undang-undang, ataupun peraturan tingkat pusat lainnya sama sekali tidak mengatur keberadaan lembaga-lembaga negara seperti ini, tetapi oleh daerah sendiri diadakan berdasarkan peraturan daerah atau peraturan tingkat daerah.

Mengingat kompleksnya persoalan lembaga negara dan lembaga-lembaga daerah ini, saya berniat menulis dan menerbitkan buku kedua mengenai hal-hal yang belum dibahas disini. Lembaga-lembaga daerah seperti tersebut di atas jelas memerlukan pembahasan yang tersendiri. Demikian pula berbagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang belum secara mendalam dibahas dalam buku ini, memerlukan pembahasan yang tersendiri dalam buku kedua. Dengan begitu, buku ini juga tidak terlalu tebal isinya, sehingga menyulitkan pembaca untuk menikmatinya. Lagi pula, penerbitan buku ini menjadi tertunda hanya karena tuntutan keharusan untuk peraturan perundang-undangan tentang Pilkada, (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pilkada, (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang, dan (e) mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

³ Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4286) dan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

⁴ Ingat, dalam perkataan "Kepala Pemerintah" tidak terdapat akhiran "an". Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Kepala Pemerintah Daerah, bukan Kepala Pemerintahan Daerah.

⁵ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi, "Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota

melengkapinya dengan data-data lain mengenai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, dan lembaga-lembaga daerah yang belum dibahas secara mendalam disini. Daripada menunda-nunda informasi yang penting ini, lebih baik bukunya saja kita terbitkan dalam dua buku yang terpisah.

B. Daerah Provinsi

1. Pemerintahan Daerah Provinsi

Dalam UUD 1945, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas jabatan Gubernur dan institusi DPRD provinsi. Kedua institusi/jabatan Gubernur dan DPRD provinsi itu secara bersama-sama disebut oleh UUD 1945 sebagai Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai bupati dan DPRD kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai walikota dan DPRD kota.

Gubernur, menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah kepala pemerintah daerah provinsi. Menurut ketentuan ini, sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, Gubernur dipilih secara demokratis. Ketentuan pemilihan yang diharuskan bersifat demokratis ini dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu bahwa pemilihan itu diharuskan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Tahun 2005 tercatat dalam sejarah sebagai tahun pertama diadakannya pemili-

han Gubernur kepala daerah provinsi secara langsung oleh rakyat. Dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga disebutkan, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”. Artinya, di setiap pemerintahan daerah provinsi terdapat Dewan Perwakilan Rakyat daerah provinsi yang bersama-sama dengan Gubernur merupakan satu kesatuan pengertian pemerintahan daerah.

Masalahnya adalah apakah Gubernur dan DPRD provinsi itu secara sendiri-sendiri dapat kita sebut sebagai lembaga daerah menurut UUD 1945? Secara selintas, keduanya memang dapat disebut sebagai dua lembaga konstitusional yang berbeda dan dapat dipisahkan. Gubernur adalah kepala pemerintah⁴ daerah provinsi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat daerah provinsi adalah lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Baik jabatan Gubernur maupun institusi DPRD provinsi disebut eksplisit dalam Pasal 18 UUD 1945.

Seerti telah dikutipkan di atas, jabatan Gubernur, misalnya, disebut eksplisit sebagai kepala pemerintah daerah provinsi seperti yang terdapat dalam rumusan Pasal 18 ayat (4), yaitu “*Gubernur ... sebagai kepala daerah provinsi.... dipilih secara demokratis*”.⁵ Lembaga DPRD juga disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 dengan rumusan kalimat, “*Pemerintahan daerah provinsi ... memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”.⁶

dipilih secara demokratis”.

⁴ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 berbunyi, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*”

⁵ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabu-*

Namun, penyebutan kedua jabatan/organ Gubernur dan DPRD provinsi itu mirip dengan penyebutan keberadaan bank sentral dalam Pasal 23D yang hanya menyebutkan bahwa “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Dalam Pasal 18 ayat (7) juga dinyatakan, “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang*”. Pasal 18 ayat (1) juga menyatakan, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi ... yang mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”⁷.

Artinya, kedudukan dan kewenangan, baik Gubernur ataupun DPRD provinsi sama sekali tidak diatur dalam UUD 1945. Kewenangan kedua organ Gubernur dan DPRD provinsi itu masih akan diatur dan diberikan oleh undang-undang, bukan oleh UUD 1945. Yang justru diatur kewenangannya dalam UUD 1945 adalah pemerintahan daerah provinsi sebagai satu kesatuan konsep gabungan antara Gubernur dan DPRD provinsi. Dalam Pasal 18 ayat (2) dinyatakan, “*Pemerintahan daerah provinsi ... mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”⁸. Pasal 18 ayat (5) menentukan, “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*”. Di samping itu, Pasal 18 ayat (6) juga menentukan,

paten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

⁸ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*”

⁹ *Standing is founded “in concern about the proper—and properly limited—role of the courts in a democratic society.”* Warth, 422 U.S. at 498. *When an individual seeks to avail himself of the federal courts to determine the validity of a legislative action, he must show that he “is immediately in danger of sustaining a direct injury.”* Ex parte Levitt, 302 U.S. 633, 634 (1937). *This requirement is necessary to ensure that “federal courts reserve their judicial power for concrete*

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan demikian, organ yang diberikan kewenangan konstitusional oleh UUD 1945 justru adalah pemerintahan daerah provinsinya. Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, jika kewenangan konstitusionalnya itu terganggu atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain, tentu pemerintahan daerah provinsi dapat mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi. Artinya, organ konstitusi yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 bukanlah Gubernur atau DPRD provinsi secara sendiri-sendiri, melainkan pemerintahan daerah (pemda) provinsi sebagai satu kesatuan institusi.

Namun demikian, meskipun Gubernur dan DPRD provinsi secara sendiri-sendiri dapat saja disebut sebagai organ konstitusi juga mengingat keduanya secara eksplisit disebut pula dalam UUD 1945, tetapi dalam konteks pengertian lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, maka yang mempunyai status konstitusional yang bersifat langsung adalah pemerintahan daerah provinsinya. Sedangkan Gubernur dan DPRD provinsi secara sendiri-sendiri hanya dapat ditafsirkan memiliki kewenangan konstitusional yang bersumber dari pemberian UUD 1945 secara tidak langsung. Dengan demikian, dapat timbul masalah dengan kemungkinan Gubernur dan/atau DPRD provinsi untuk mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam perkara pengujian undang-undang, sudah ada beberapa kasus yang terjadi dimana Mahkamah Konstitusi telah menerima status *legal standing* Gubernur dan/atau DPRD provinsi untuk menjadi pemohon dalam perkara pengujian undang-undang yang dinilai merugikan hak

dan/atau kewenangan konstitusional Gubernur dan/atau DPRD provinsi. Perkara pengujian UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi Irian Jaya, diajukan oleh DPRD Provinsi Papua. Sedangkan perkara pengujian UU tentang Pemekaran Provinsi Sulawesi Barat diajukan oleh gubernur kepala pemerintah provinsi Sulawesi Selatan.

Kedua pemohon pengujian undang-undang tersebut, yaitu DPRD Papua dan Gubernur Sulawesi Selatan sama-sama telah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki *legal standing* dalam mengajukan permohonan perkara pengujian undang-undang yang bersangkutan. Akan tetapi, dalam hal gubernur dan/atau DPRD provinsi, dan tentunya *mutatis mutandis* berlaku pula bagi bupati, walikota, dan DPRD kabupaten dan kota, untuk mengajukan permohonan sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara harus terlebih dulu membuktikan adanya kewenangan konstitusionalnya yang dilanggar oleh lembaga negara yang lain.

Untuk menilai apakah gubernur dan/atau DPRD mempunyai *legal standing* atau tidak dapat digunakan kriteria yang ketat atau yang longgar. Jika kriteria yang dipakai bersifat *prudential* dan ketat, maka kriterianya adalah:

1. Apakah lembaga negara yang mengajukan permohonan memang sungguh-sungguh merupakan salah satu lembaga negara seperti yang dimaksud oleh undang-undang dasar.
2. Apakah kewenangan yang dipersoalkan lembaga negara pemohon itu memang benar merupakan kewenangan yang bersumber dari pemberian undang-undang dasar kepada lembaga atau lembaga-lembaga negara yang bersangkutan.
3. Apakah memang benar bahwa keberadaan kewenangan konstitusionalnya itu telah nyata-nyata terganggu atau dapat diperkirakan pasti akan terganggu, atau terhambat pelaksanaannya, atau kewenangannya itu menjadi

dikurangi atau tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan ketentuan undang-undang dasar.

4. Gangguan atau hambatan yang dimaksudkan tersebut mempunyai hubungan kausal atau *causal-verband* dengan kewenangan atau pelaksanaan kewenangan lembaga negara yang lain, dan memang terbukti disebabkan oleh adanya kewenangan atau pelaksanaan kewenangan dari lembaga negara lain yang juga menganggap dirinya berwenang mengenai hal itu.
5. Sejauhmana potensi perkara yang diajukan itu memang masuk akal untuk dikabulkan, tidak bersifat asalan atau untuk maksud-maksud yang lain dari harapan untuk untuk dikabulkan, misalnya sekedar untuk mencari popularitas atau sekedar untuk menjadikan hal itu sebagai isu nasional, dan sebagainya.
6. Sejauhmana putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan seperti yang diharapkan, memang akan ternyata bernilai positif bagi pemohon sendiri dan bagi upaya menegakkan undang-undang dasar.
7. Apabila keenam kriteria tersebut di atas telah terpenuhi, barulah diadakan penilaian substantif mengenai sejauhmana kewenangan konstitusional yang dipersoalkan atau yang menjadi objek persengketaan tersebut adalah kewenangan yang menurut undang-undang dasar memang merupakan kewenangan konstitusional lembaga A, lembaga B, atau lembaga C, atau kewenangan konstitusional yang terbagi di antara lembaga-lembaga negara yang bersangkutan.

Kriteria *legal standing* tersebut dapat dibandingkan dengan ketentuan mengenai soal ini dalam sistem hukum Amerika Serikat. Dalam sistem konstitusi Amerika Serikat, *legal standing* diartikan sebagai *the legal right to initiate a lawsuit*.⁹ Atau secara teknis, sering dikatakan bahwa *legal standing is a principle of law requiring a plaintiff to demonstrate that he, she, or it is entitled to have the court*

resolve the dispute. Ada dua ukuran yang biasa dipakai mengenai prinsip *legal standing* di Amerika Serikat, yaitu: (1) “*The Constitutional case and controversy requirement, as articulated in Article III of the U.S. Constitution*”; dan (2) “*Prudential considerations, or restraints placed by the judiciary on itself*”. Dari kriteria pertama, sebagaimana dapat dipahami dari ketentuan Article III Konstitusi Amerika Serikat, dapat dikemukakan tiga hal berikut:

1. Pemohon haruslah mengalami kerugian yang nyata (*injury in fact*) dalam arti “*an invasion of a legally protected interest which is (a) concrete and particularized, and (b) actual or imminent, rather than conjectural or hypothetical*”;
2. Adanya hubungan sebab-akibat atau “*a causal relationship between the injury and the challenged conduct*” dalam arti bahwa “*the injury is fairly traceable to the challenged action of the defendant, and not the result of the independent action of some third party who is not before the court*”; dan
3. “*A likelihood that the injury will be redressed by a favorable decision, which means that the prospect of obtaining relief from the injury as a result of a favorable ruling is not too speculative.*”¹⁰

Sedangkan dari kriteria kedua, sebagai tambahan atas persyaratan konstitusional tersebut di atas, ada pula *legal issues, presented in actual cases, not abstractions*.¹¹ “*Associated General Contractors of California v. Coalition for Economic Equity, 950 F.2d 1401, 1406 (9th Cir. 1991) (quoting United Public Workers, 330 U.S. at 89), cert. denied, 112 S. Ct. 1670 (1992). National Environmental Policy Act (NEPA), 42 U.S.C. S 4331, et seq. Someone who seeks injunctive or declaratory relief “must show ‘a very significant possibility’ of future harm in order to have standing to bring suit.” Nelsen v. King County, 895 F.2d 1248, 1250 (9th Cir. 1990), cert. denied, 112 S. Ct. 875 (1992).*

¹⁰ *Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S. Ct. 2130, 2136 (1992) (Lujan). The party invoking federal jurisdiction bears the burden of establishing each of these elements. Id.*

¹¹ *Allenv. v. Wright, 468 U.S. 737 (http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=468&page=737)(1984). Lihat dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Legal_standing.*

¹² *The office of Lieutenant Governor existed in all of the 17th- and 18th-century*

pertimbangan lain yang ditentukan sendiri oleh pengadilan. Di Amerika Serikat, pengadilan biasanya membatasi persyaratan *legal standing* itu lebih jauh dengan tiga persyaratan lainnya yang lebih prudential, yaitu:

1. “*Claims are restricted to parties injured directly rather than third parties asserting the claims of others, except where the third party has interchangeable economic interests with the party, or a person unprotected by a particular law sues to challenge the oversweeping of the law into the rights of others*”.
2. “*The courts will not adjudicate generalized grievances more appropriately addressed in the representative branches*”;
3. “*A plaintiff’s complaint must fall within the zone of interests protected by the law invoked*”¹³.

Tentu saja, kita tidak dapat secara mutlak memastikan bahwa gubernur atau DPRD secara sendiri-sendiri tidak dapat mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara. Semuanya terulang kepada kasus konkrit yang timbul dalam praktek. Dapat saja terjadi bahwa yang menjadi pokok persoalan adalah status gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (4). Jika misalnya timbul suatu permasalahan sehubungan dengan tindakan lembaga negara lain yang menyebabkan kedudukan gubernur sebagai kepala pemerintah daerah terganggu, maka dapat saja gubernur mengajukan permohonan perkara atas dasar bahwa kewenangannya sebagai kepala pemerintah daerah provinsi menjadi terganggu oleh sesuatu tindakan lembaga negara lain. Oleh karena itu, apakah DPRD dan Gubernur secara

British colonies that later became the initial thirteen United States of America. The defining difference between the Lieutenant Governor and the Royal Governor was that the Lieutenant Governor would be required to live in the colony which he was appointed to. Also, the Royal Governor would be paid directly by the crown, where as the Lieutenant Governor would be paid by the colonial treasury”. Ibid.

¹³ *The difference in terminology between the Australian state Governors and*

sendiri-sendiri dapat dianggap mempunyai *legal standing* sangat tergantung kasusnya *in concreto*.

2. Kedudukan Gubernur

Perkataan gubernur kita pinjam menjadi perkataan Indonesia dari bahasa Belanda *gouvernuur* yang berasal dari bahasa Perancis *gouverneur*. Dalam bahasa Spanyol disebut *gobernador* dan dalam bahasa Inggris *governor*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di lingkungan negara-negara kesatuan (*unitary states*), jabatan gubernur adalah jabatan kepala pemerintah daerah yang biasa disebut provinsi (*province*) ataupun *prefecture* seperti di Jepang.

Di beberapa negara, diadakan juga jabatan wakil gubernur. Jabatan wakil gubernur ini dalam bahasa Spanyol disebut *vice gobernador* atau di Amerika Serikat, Australia, Canada, disebut *lieutenant governor*¹² yang kurang lebih sama artinya dengan *vice governor*. Di Australia, *Lieutenant Governor* berfungsi sebagai *Administrator* atau sebagai *Acting Governor*. Akan tetapi, di beberapa negara bagian, jika gubernur sakit, berhalangan atau tidak dapat menjalankan tugas jabatannya, ia tidak digantikan oleh *Lieutenant Governor*, melainkan oleh Ketua Mahkamah Agung Negara Bagian sampai gubernur definitif menjalankan tugasnya. *Lieutenant Governors* tidak mempunyai kekuasaan, kecuali hanya sebagai ban serep yang siap untuk menduduki jabatan gubernur (*stand ready to take up the Governor's role*).

Di Kanada, *Lieutenant Governor* merupakan wakil

the Canadian provincial Lieutenant Governors is significant constitutionally. In the Australian case, the Governor nominally derives power directly from the monarch and is in practice nominated by the Premier of a state. In the Canadian case, the Lieutenant Governor nominally is appointed by the Governor-General and in practice is named by the federal Prime Minister. It has been observed that Canadian Lieutenant Governorships are often used to promote women and minorities into a prominent position. Five of Canada's ten current Lieutenant

ratu atau raja di provinsi, seperti gubernur jenderal bagi Pemerintah Federal Kanada. Namun, yang menjadi wakil pemerintah federal di tiga wilayah (*Canada's three territories*) adalah kepala negara bagian tiga wilayah itu yang disebut dengan istilah *Commissioners* (tidak langsung berada di bawah ratu/raja). Biasanya, *Lieutenant Governors* diangkat oleh *Governor General*, tetapi dalam praktek dipilih oleh perdana menteri Kanada. Biasanya, *Lieutenant Governors* pensiun sebagai *elder statesmen* dari partai politik perdana menteri. Gajinya pada umumnya dibayar oleh pemerintah federal daripada oleh pemerintah provinsi.¹³

Di Amerika Serikat, jabatan ini biasanya dianggap sebagai jabatan eksekutif tertinggi yang kedua di negara bagian setelah gubernur. Secara nominal, jabatan *Lieutenant Governor* ini *subordinate to* atau berada di bawah *Governor*. Prosedur pemilihan *Lieutenant Governor* berbeda-beda dari satu negara bagian ke negara bagian yang lain. Ada negara bagian yang memilih gubernur dan wakilnya ini sebagai satu paket pasangan calon (*the Governor and Lieutenant Governor elected as running mates on a joint ticket*), ada pula negara-negara bagian yang memilih *the Governor and the Lieutenant Governor* secara terpisah atau sendiri-sendiri, dan bahkan ada pula yang memilih kedua tidak dalam waktu yang bersamaan (*in different election cycles*).

Tugas seorang *Lieutenant Governor* termasuk juga untuk menggantikan *Governors* jika wafat atau mengundurkan diri. Di kebanyakan negara bagian di Amerika Serikat, biasanya para *Lieutenant Governor* mendapat promosi

Governors and one of the three territorial Commissioners are women. There has been one black and several aboriginal Lieutenant Governors. The current Lieutenant Governor of Quebec uses a wheelchair. The current Lieutenant Governor of Nova Scotia is Jewish. Like similar officials, Lieutenant Governors hold considerable reserve powers which are not normally used. One interesting constitutional question is the role of the Lieutenant Governor of Quebec in the hypothetical case of the Quebec National Assembly voting to unilaterally secede. Some have argued that in this situation, the Lieutenant Governor not only could refuse Royal Assent, but would be duty bound to do so. Ibid.

¹⁴ Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara

menjadi *Governor* dengan segala hak-hak yang terkait dengan jabatan, termasuk hak-hak protokolernya. Di beberapa negara bagian, seperti Massachusetts, *Lieutenant Governor* menjadi *Acting Governor* sampai Gubernur yang definitif terpilih. Ada pula negara-negara bagian yang menentukan bahwa *Lieutenant Governor* juga diberi jabatan simbolik atau rangkap sebagai ketua senat negara bagian atau *the chairman of the upper house of the legislature*.

Di Negara Bagian Texas, *Lieutenant Governor*, dipilih secara terpisah dari *Governor*, dan mengetuai senat negara bagian, serta berdasarkan kebiasaan (*convention*) dan *legislative rule* memiliki pengaruh yang sangat besar dalam urusan legislasi, melebihi gubernurnya sendiri. (*Lieutenant Governor has a great deal more influence on the legislation than the Governor*). Karena itu, jika seorang *Lieutenant Governor* Texas menjadi *Governor*, sering dikatakan bahwa ia naik pangkat tetapi kehilangan kekuasaan yang sebelumnya ia miliki yang justru banyak dianggap orang lebih penting daripada Gubernur.

Di Negara Bagian Tennessee, *Lieutenant Governor* dipilih oleh senat negara bagian (*chosen by the state Senate*). *Lieutenant Governor* John S. Wilder dipilih untuk menduduki jabatannya itu pada 1971. Sampai tahun 2004 dia terus menduduki jabatan ini, sehingga John S. Wilder ini dianggap sebagai *the longest-serving* dan sekaligus *the oldest Lieutenant Governor in the United States*.

Di Negara bagian California, jabatan *the Lieutenant Governor* merupakan jabatan konstitusional (*constitutional*

Nomor 4437.

¹⁵ Pasal 26 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

¹⁶ Pasal 38 ayat (1).

¹⁷ Pasal 42 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

¹⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, Balai Pustaka, 1994, hal. 158.

officer) yang dipilih tersendiri (*elected separately from the Governor*). *Lieutenant Governor* memegang cukup banyak tanggungjawab yang diberikan oleh hukum negara bagian California, di samping yang ditentukan oleh gubernur. Di antaranya adalah bahwa *Lieutenant Governor* dapat bertindak sebagai *Acting Governor* dan juga menduduki jabatan sebagai ketua senat negara bagian (*President of the State Senate*).

Dalam *Article 5, Section 10 of the California State Constitution*, dinyatakan, “any time that the Governor is absent from the state or is unable to perform the duties of office, the Lieutenant Governor assumes the full powers and responsibilities of the Chief Executive”. Dalam hal Gubernur berhalangan atau tidak dapat menjalankan tugas atau kewajiban jabatannya, *Lieutenant Governor* bertindak dengan penuh kewenangan dan tanggungjawab sebagai kepala eksekutif (*chief executive*). Selanjutnya, dalam *Article 5, Section 9* Konstitusi Negara Bagian California, dinyatakan pula, “the Lieutenant Governor is also authorized to preside over the business of the State Senate. In the event of a tie, the Lieutenant Governor must cast the deciding vote”. *Lieutenant Governor* diberi wewenang untuk memimpin atau mengetuai urusan senat negara bagian. Dalam hal terjadi perhitungan suara yang berimbang, maka keputusan senat diambil sesuai dengan pendapat *Lieutenant Governor*.

Di samping negara-negara bagian yang mempunyai jabatan *lieutenant governor*, ada pula negara bagian yang sama sekali tidak mengenal jabatan seperti ini. Di antaranya yang dapat disebut disini adalah New Jersey dan Maine. Kedua negara bagian ini tidak mempunyai *Lieutenant Governor* sama sekali. Yang ada adalah gubernur dan ketua senat negara bagian sebagai jabatan yang terpisah, dan apabila gubernur berhalangan untuk menjalankan tugas jabatannya, maka ia digantikan oleh ketua senat untuk sementara waktu. Baru pada bulan November 2005,

diagendakan akan diadakan perubahan Konstitusi Negara Bagian New Jersey untuk maksud mengadakan jabatan *lieutenant governor* itu. Selain New Jersey, di Arizona, New Hampshire, Oregon, West Virginia, dan Wyoming juga tidak dikenal adanya jabatan *Lieutenant Governors*.

Di Indonesia, kita tidak mengenal istilah *lieutenant governor*, tetapi kita menyebutnya dengan istilah wakil gubernur. Pengaturan mengenai hal ini tidak sama dengan pengaturan mengenai gubernur. UUD 1945 hanya menyebut jabatan gubernur, bupati, dan walikota saja, sedangkan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota hanya diatur dalam undang-undang. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Selanjutnya, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda yang menentukan tugas dan kewenangan kepala daerah, cara memilih dan cara berhentinya dari jabatan, dan seterusnya.

Di samping itu, dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, seperti dikemukakan di atas, juga dinyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Artinya, gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi, bukan kepala pemerintahan daerah provinsi. Jabatan gubernur bukanlah kepala dari gabungan institusi gubernur dan DPRD provinsi. Gubernur, melainkan hanya kepala pemerintahan eksekutif saja.

Pengertian pemerintahan disini dapat diartikan sebagai proses pemerintahan atau keseluruhan sistem dan mekanisme pemerintahan. Dengan demikian kata pemerintah lebih sempit cakupan pengertiannya daripada pemerintahan. Kata pemerintah dapat dikatakan hanya menunjuk kepada institusi pelaksana atau eksekutif saja yaitu dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan pusat dan daerah yang berisi kebijakan kenegaraan di daerah dan ke-

bijakan pemerintahan daerah itu sendiri. Fungsi pelaksana atau eksekutif itu sebenarnya secara historis memang terkait dengan fungsi untuk melaksanakan peraturan yang berisi aturan normatif, baik dalam bentuk *general rules* ataupun yang berbentuk *policy-rules (beleid-regels)*.

General rules itu sendiri dapat berupa peraturan yang ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tingkat pusat, dan dapat pula ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah, ataupun peraturan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) itu menyebutkan, “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*.” Seperti sudah disebut di atas, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menentukan, “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*.” Sementara itu, Pasal 18 ayat (2) menentukan, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*.”

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan itu, pemerintahan daerah dinyatakan berhak menetapkan (i) peraturan daerah, dan (ii) peraturan-peraturan lain. Yang dimaksud dengan peraturan daerah tentulah Peraturan Daerah Provinsi, yaitu peraturan yang ditetapkan yang dibentuk oleh DPRD bersama-sama dengan gubernur selaku kepala pemerintah daerah provinsi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan-peraturan lainnya adalah peraturan yang tingkatannya lebih rendah dan merupakan pelaksanaan dari peraturan daerah provinsi tersebut, yaitu peraturan gubernur dalam rangka melaksanakan peraturan daerah provinsi itu atau peraturan daerah kabupaten dan/atau peraturan daerah kota.

Menurut ketentuan Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004,

setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Mengenai tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah, ditentukan oleh Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut.¹⁴

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas wakil kepada daerah adalah:¹⁵

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994.

- pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Di samping itu, dalam Pasal 37 diatur pula tugas dan wewenang gubernur selaku kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat, yaitu bahwa gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya seperti dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

Dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, gubernur memiliki tugas dan wewenang:¹⁶

- a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan peme-

²⁰ Diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

²¹ Pasal 22 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- rintahan daerah kabupaten/kota;
- b. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pendanaan tugas dan wewenang gubernur sebagaimana dimaksud dibebankan kepada APBN. Kedudukan keuangan gubernur sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur selaku wakil pemerintah pusat tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

3. Kedudukan DPRD provinsi

Jika gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi atau kepala pemerintahan eksekutif, maka apakah status hukum DPRD provinsi? Dapatkah DPRD provinsi disebut sebagai lembaga legislatif atau lembaga pembentuk peraturan daerah provinsi? Soal ini penting karena sudah menjadi kebiasaan umum di antara teoritis dan praktisi bahwa fungsi-fungsi kekuasaan dibeda-bedakan menurut kategori kekuasaan ala Montesquieu ke dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif (atau yudisial). Jika gubernur merupakan lembaga eksekutif di daerah, maka DPRD logisnya dapat pula disebut sebagai lembaga legislatif daerah. Benarkah demikian?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita perlu menelaah kembali ketentuan UUD dan UU mengenai kedudukan gubernur dan DPRD itu dalam proses pembentukan peraturan daerah. Seperti telah dikutip di atas, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan

pasal ini (i) tidak ditentukan siapa di antara gubernur dan DPRD itu yang dinyatakan berhak menetapkan peraturan-peraturan yang dimaksud. Di sini hanya ditegaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan; (ii) bentuk peraturan yang dimaksud disini terdiri atas peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dari ketentuan demikian belum dapat kita jawab apakah DPRD provinsi dapat disebut sebagai lembaga legislatif daerah atau bukan. Yang pasti adalah bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi itu adalah lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi. Oleh karena itu, kita harus melihat bagaimana hal ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang ini ditentukan bahwa yang memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah adalah DPRD. Ketentuan demikian ini mirip dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana diubah pada tahun 1999 dengan Perubahan Pertama. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang asli itu berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sekarang, ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ini telah berubah menjadi, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sebagai imbangannya, dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama tahun 1999 itu ditegaskan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”.

Dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Mengenai tugas dan wewenangnya, ditentukan dalam Pasal 42 ayat (1), yaitu:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang

- APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
 - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
 - e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
 - j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Di samping itu, oleh undang-undang ditambahkan pula bahwa selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud di atas, DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Artinya, selain ke-11 jenis tugas dan wewenang yang tersebut pada Pasal 42 ayat (1) itu, tugas dan wewenang DPRD masih dapat ditambah lagi dengan peraturan perundang-undang.

Dengan demikian, dalam UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut di atas jelas ditegaskan bahwa lembaga yang membentuk peraturan daerah itu bukanlah gubernur, melainkan DPRD. Hal itu dapat dibaca dalam rumusan Pasal 42 ayat (1) a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk “*membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama*”. Tentu saja, dalam membentuk peraturan daerah tersebut, DPRD dan gubernur harus membahasnya bersama-sama untuk mendapat persetujuan bersama. Jika persetujuan itu tidak diperoleh, maka gubernur tidak dapat mengesahkan rancangan peraturan daerah itu menjadi peraturan daerah yang berlaku mengikat untuk umum, dan rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh lagi dimajukan dalam masa persidangan yang bersangkutan.

Setiap rancangan peraturan daerah diharuskan dibahas bersama-sama antara DPRD provinsi dengan gubernur. Bahkan ditentukan pula bahwa DPRD juga dapat mengambil inisiatif atau prakarsa untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Jika rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD itu tidak disetujui oleh gubernur, maka rancangan peraturan daerah itu juga tidak dapat dimajukan lagi dalam masa persidangan yang bersangkutan. Artinya, kedudukan DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah dapat dikatakan sangat kuat. Akan tetapi, meskipun demikian, lembaga DPRD tetap tidak dapat disebut sebagai pembentuk peraturan daerah secara eksklusif. Pembentuk peraturan daerah itu tetap adalah kepala pemerintah daerah dan DPRD yang secara bersama-sama merupakan satu kesatuan institusi pemerintahan daerah provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

Namun demikian, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 itu memang tidak memastikan siapa yang lebih utama perannya

¹⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

²² Pasal 27 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan

dalam proses pembentukan peraturan daerah itu. Baik UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU No. 10 Tahun 2005 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sama-sama menekankan segi kebersamaan antara kepala daerah dengan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Akan tetapi, dalam kenyataan praktek di lapangan, apa yang perlu diatur dan kapan hal itu perlu diatur serta bagaimana mengaturnya sangat banyak ditentukan oleh informasi, keahlian, dan sarana penunjang lainnya. Yang lebih mengetahui dan menguasai ketiga hal ini tentunya adalah aparat pemerintah daerah.

Menurut Pasal 51 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD provinsi beranggotakan 35 sampai dengan 75 orang. Anggota DPRD provinsi dibagi menjadi empat komisi. Bagi DPRD yang beranggotakan lebih dari 75 orang, maka jumlah komisi yang dapat dibentuk sebanyak lima komisi.

DPRD provinsi dan apalagi DPRD kabupaten/kota yang terdiri atas para politisi lokal yang hanya dipersyaratkan minimum lulusan SLTA, dan hanya bekerja untuk masa kerja lima tahunan, tentu tidak dapat diandalkan untuk mempersiapkan bahan rancangan dan data-data pendukung dalam proses pembentukan peraturan daerah itu melebihi kemampuan yang dapat dilakukan oleh aparat pemerintah. Oleh karena itu, peran yang perlu diperkuat dari DPRD adalah fungsinya sebagai pengontrol atau pengendali proses pembentukan peraturan itu daripada mengutamakan peran sebagai inisiator. Bahwa hak untuk mengambil inisiatif mengajukan rancangan tetap ada di tangan DPRD dan para anggota DPRD haruslah diakui. Tetapi tidak dengan adanya hak inisiatif tersebut harus menjadikan DPRD sebagai lembaga yang lebih utama daripada pemerintah daerah dalam urusan penyusunan rancangan peraturan daerah.

Lagi pula, dalam perkembangan praktek, pekerjaan

penyusunan norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis terus tumbuh menjadi pekerjaan teknis yang kadang-kadang tidak memuat soal-soal yang memerlukan pertarungan politik sama sekali. Tentu ada juga jenis-jenis peraturan yang sangat sarat dengan kepentingan politik. Tetapi banyak juga peraturan yang dibutuhkan karena soal-soal teknis. Oleh karena itu, bagi DPRD sebagai lembaga parlemen di tingkat lokal, tidak terlalu penting untuk mengutamakan fungsi legislasi daripada fungsi pengawasan. Justru fungsi kontrol atau pengawasan itulah yang sudah semestinya diutamakan di semua daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Oleh karena itu, meskipun DPRD mempunyai fungsi legislatif, tetapi dengan fungsinya itu tidak berarti keduanya harus dikatakan sebagai satu-satunya lembaga pembentuk peraturan daerah. Sudah seharusnya fungsi legislatif yang utama (*primary legislator*) tetap berada di tangan kepala pemerintah daerah, sedangkan fungsi legislatif yang ada pada DPRD hanya dapat disebut sebagai fungsi legislatif yang bersifat sekunder atau *auxiliary*. Sebabnya, informasi, keahlian, dan sumber daya memang dikuasai oleh pemerintah, sehingga pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui apa, kapan, dan bagaimana sesuatu perlu diatur dengan peraturan daerah. Oleh karena itu, peran yang diidealkan dari DPRD itu sebenarnya lebih merupakan peran lembaga kontrol daripada lembaga legislasi dalam arti yang penuh.

Sebagai lembaga kontrol, DPRD dapat menyatakan setuju atau tidak setuju atas setiap ide penguangan sesuatu kebijakan publik menjadi peraturan daerah yang mengikat untuk umum. Jika DPRD menganggap ada sesuatu yang penting diatur tetapi pemerintah daerah lalai atau lambat mengaturnya, DPRD dapat mengambil inisiatif untuk mengajukan rancangan peraturan daerah yang dianggap penting itu, tetapi kata akhirnya tetap ada pada kepala pemerintah

daerah. Oleh karena itu, meskipun kedudukan keduanya dapat dikatakan seimbang, tetapi kiranya tetap kuranglah tepat untuk menyebut DPRD itu sebagai lembaga legislatif atau lembaga pembentuk peraturan daerah dalam arti yang sebenarnya.

Menurut pendapat saya, lebih tepat untuk tetap menyebut DPRD itu sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, meskipun harus diakui ia mempunyai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, dan juga fungsi anggaran. Adanya ketiga fungsi itu, terutama fungsi legislatif atau fungsi di bidang pembentukan peraturan daerah, tidak otomatis atau lantas menyebabkan DPRD dapat disebut sebagai lembaga legislatif daerah. Karena, ternyata memang kepala pemerintah daerah yang disebut sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah itu. Sebagai pemegang kekuasaan berarti Gubernurlah yang merupakan pembentuk peraturan daerah provinsi, bukan DPRD provinsi.

A. Daerah Kabupaten

1. Pemerintahan Daerah Kabupaten

Seperti hal pemerintahan daerah provinsi, maka pemerintahan daerah kabupaten juga dapat disebut tersendiri sebagai lembaga negara di daerah. Karena, subjek hukum kelembagaan yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) justru adalah pemerintahan daerah yang meliputi kepala pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam Pasal 18 ayat (2) dan (3) UUD 1945 jelas ditentukan bahwa pemerintahan daerah kabupaten mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah kabupaten memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan

umum.

Pasal 18 ayat (5) dan (6) juga menentukan bahwa pemerintahan daerah kabupaten menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah kabupaten berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Hanya saja, yang perlu diperhatikan adalah bahwa subjek pemerintahan daerah itu, dalam hal ini satuan pemerintahan daerah kabupaten dapat disebut sebagai subjek hukum yang tersendiri apabila satu pemerintahan daerah kabupaten itu dilihat sebagai satu kesatuan yang mencakup jabatan bupati selaku kepala pemerintah daerah dan DPRD. Jika bupati dan DPRD disebut secara tersendiri, maka subjek hukum kelembagaannya adalah bupati dan DPRD itu.

Karena itu, seperti juga di tingkat provinsi dan daerah kota, maka di tingkat pemerintahan daerah Kabupaten terdapat tiga subyek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu (i) pemerintahan daerah kabupaten; (ii) bupati selaku kepala pemerintah daerah kabupaten; dan (iii) DPRD kabupaten. Ketiganya dapat disebut sebagai lembaga daerah atau lembaga negara di daerah.

2. Bupati

Kepala Daerah untuk pemerintahan daerah kabupaten disebut bupati, dan wakilnya disebut wakil bupati. Di Jawa, istilah ini sudah dikenal sejak lama. Di Keraton Yogyakarta dan Surakarta, jabatan pegawai keraton yang paling tinggi juga disebut bupati.¹⁸ Karena itu, pada zaman kerajaan dahulu kala, para bupati di berbagai daerah dalam wilayah kekuasaan keraton merupakan perpanjangan

tangan keraton. Tetapi, karena kekuatan dukungan yang dapat dikuasainya, kadang-kadang para bupati itulah yang menjadi pemberontak dan kemudian mendirikan kerajaan sendiri. Apalagi, setelah masuknya pengaruh penjajah Belanda, para bupati inilah yang biasa didekati oleh penguasa Hindia Belanda untuk menggerogoti pengaruh kekuasaan keraton. Karena itu, beberapa daerah kabupaten pernah tumbuh menjadi pusat-pusat kekuasaan tersendiri di masa lalu. Bahkan sampai tahun 1940-an, masih ada bupati di Jawa yang bersifat turun temurun¹⁹.

Bupati sebagai kepala daerah tentu berbeda dari Walikota yang merupakan kepala daerah kota. Kota, yang dulunya disebut kotamadya, bagaimanapun adalah kota dengan segala ciri-ciri masyarakat perkotaan yang mesti dipimpin dan dibangun oleh kepala daerah. Sedangkan daerah kabupaten sebagian terbesarnya adalah daerah pedesaan. Meskipun pusat kegiatan pemerintahan dipusatkan juga di kota, sebagai ibukota kabupaten, tetapi sebagian terbesar penduduk kabupaten tinggal dan hidup di desa-desa.

Kalau kita bandingkan dengan struktur pemerintahan lokal di Perancis, dengan mudah kita dapat menjelaskan perbedaannya. Di Perancis, tidak dikenal lagi adanya desa-desa. Penduduk tinggal dan hidup seluruhnya di kota, dan memang semua komunitas masyarakat di sana hidup di kota-kota. Ada kota yang sangat kecil, ada yang kecil, ada juga kota yang sedikit lebih besar, di samping kota-kota yang tergolong menengah dan kota besar. Malah, ada juga kota yang disebut metropolitan atau bahkan megapolitan. Walhasil, semuanya adalah kota, dan semua pimpinannya disebut sebagai walikota. Mulai dari kota yang paling kecil sampai ke kota yang paling besar dipimpin oleh seorang Walikota.

Di Indonesia, justru sangat berbeda. Sebagian terbesar

penduduk hidup di desa dengan kultur dan mata pencaharian perdesaan. Oleh karena itu, sudah seharusnya, pengaturan mengenai bupati dan kabupaten itu diorganisasikan atau dilembagakan secara berbeda dari walikota dan pemerintahan daerah kota. Sayangnya dalam pola berpikir UU No. 32 Tahun 2004 dan juga UU No. 22 Tahun 1999 ataupun bahkan dalam peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya, kedua struktur pemerintahan daerah kabupaten dan kota ini selalu disamaratakan. Bahkan untuk hal-hal tertentu, pola pengaturan mengenai pemerintahan daerah provinsi juga diperlakukan sama juga.

Sudah tentu, untuk hal-hal yang bersifat prinsip-prinsip umum yang berlaku universal, penerapannya di semua struktur pemerintahan haruslah sama. Misalnya, Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah²⁰ menentukan bahwa penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan oleh menteri negara. Sedangkan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pasal 20 ayat (1) menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah dan pemerintah daerah harus menggunakan asas desen-

Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

²³ Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

tralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah, termasuk juga pemerintah daerah kabupaten harus menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 21 menentukan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah termasuk daerah kabupaten dan kota mempunyai hak: mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; memilih pimpinan daerah; mengelola aparatur daerah; mengelola kekayaan daerah; memungut pajak daerah dan retribusi daerah; mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah termasuk daerah kabupaten dan kota mempunyai kewajiban:²⁴

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;

²⁴ *Ibid.*, ayat (3).

²⁵ *Ibid.*, ayat (4).

²⁶ *Ibid.*, ayat (5).

- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas harus diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut ditentukan harus dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Hal ini berlaku, baik bagi pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, maupun kota.

Seperti yang ditentukan dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang bupati sebagai kepala daerah adalah:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan wakil bupati, seperti juga wakil kepala

²⁷ Selanjutnya, pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lihat Pasal 46 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

daerah lainnya, menurut ketentuan Pasal 26 ayat (1) mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas dimaksud, bupati sebagai wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala bupati sebagai kepala daerah. Wakil bupati dapat menggantikan kedudukan bupati sebagai kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila bupati meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang dimaksud, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban untuk:²²

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indo-

- nesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban tersebut, bupati juga mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.²³ Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dimaksud disampaikan kepada menteri dalam negeri melalui Gubernur satu kali dalam satu tahun.²⁴ Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁵. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan

2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

²⁸ Pasal 49 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

Pemerintah.²⁶

3. DPRD Kabupaten

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai bupati dan DPRD kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai walikota dan DPRD kota.

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai bupati dan DPRD kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai walikota dan DPRD kota.

Secara lebih khusus, Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga menyebutkan, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*” Artinya, di setiap pemerintahan daerah kabupaten terdapat dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten yang bersama-sama dengan bupati merupakan satu kesatuan pengertian pemerintahan daerah kabupaten.

²⁹ Pasal 50 ayat (2).

³⁰ Pasal 50 ayat (3).

³¹ Pasal 50 ayat (4).

³² Pasal 50 ayat (5).

Seperti halnya pengaturan mengenai hubungan antara gubernur dan DPRD untuk daerah provinsi, dalam UU No. 32 Tahun 2004, hubungan antara bupati dan DPRD kabupaten juga diatur dengan pola yang sama. Karena itu, tidak banyak yang perlu diuraikan disini mengenai hal itu. Namun, seperti sudah diuraikan di atas, sebenarnya, daerah kabupaten itu memang berbeda dari daerah kota. Karena itu, sudah seharusnya DPRD kabupaten mengorganisasikan diri ataupun diorganisasikan secara berbeda dari DPRD kota. Walaupun struktur dan mekanisme yang diatur di dalamnya sama, setidaknya DPRD dapat menjalankan tugas-tugasnya secara berbeda dari satu daerah ke daerah yang lain, disesuaikan dengan kebutuhan setempat, dan juga berbeda dari apa yang dilakukan di daerah perkotaan.

Misalnya anggota DPRD kabupaten sudah seharusnya diberi kesempatan untuk lebih sering mengadakan acara pertemuan dengan masyarakat di kecamatan-kecamatan dan bahkan di desa-desa. Karena itu, kegiatan para anggota DPRD kabupaten haruslah berbeda dari apa yang dilakukan oleh para anggota DPRD Kota. Misalnya, dalam perilaku masyarakat pedesaan, hubungan pribadi dan pendekatan kekeluargaan jauh lebih efektif dibandingkan dengan pendekatan formal dan kedinasan, sehingga para wakil rakyatpun seyogyanya menyesuaikan diri dengan kultur setempat.

Namun demikian, secara umum, apa yang berlaku bagi DPRD provinsi, berlaku pula bagi DPRD Kabupaten. Misalnya, alat kelengkapan DPRD, diatur dalam Pasal 46 ayat (1), yaitu terdiri atas:²⁷

- a. pimpinan;
- b. Komisi;
- c. panitia musyawarah;
- d. panitia anggaran;

³³ Pasal 50 ayat (6).

³⁴ Pasal 50 ayat (7).

- e. badan kehormatan; dan
- f. alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Menurut ketentuan Pasal 47, Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota Badan Kehormatan DPRD tersebut dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

- a. untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 berjumlah tiga orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 sampai dengan 45 berjumlah lima orang.
- b. untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 berjumlah lima orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 sampai dengan 100 berjumlah tujuh orang.

Pimpinannya terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan. Dalam menjalankan tugasnya, Badan Kehormatan dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD. Adapun tugas Badan Kehormatan itu, seperti ditentukan dalam Pasal 48 adalah:

- a. mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
- b. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji;
- c. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
- d. menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan,

³⁵ Pasal 52 ayat (1).

³⁶ Pasal 52 ayat (2).

³⁷ Pasal 52 ayat (3).

³⁸ Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.²⁸ Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:

- a. pengertian kode etik;
- b. tujuan kode etik;
- c. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antar-penyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain;
- d. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD;
- e. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan
- f. sanksi dan rehabilitasi.

Pasal 50 ayat (1) menentukan bahwa setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.²⁹ Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari satu partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk satu fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.³⁰ Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.³¹ Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.³² Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.³³ Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

dan ayat (5).³⁴

Menurut ketentuan Pasal 51 ayat (2), DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 sampai dengan 35 orang membentuk tiga komisi. Bagi DPRD yang beranggotakan lebih dari 35 orang dapat membentuk empat komisi. Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD.³⁵ Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.³⁶ Anggota DPRD tidak dapat diganti antar waktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.³⁷

Sementara itu, ditentukan pula dalam Pasal 53 bahwa tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri atas nama presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari gubernur atas nama menteri dalam negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud. Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan ini adalah (a) tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau (b) disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang

³⁹ Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).

⁴⁰ Pasal 43 ayat (1).

⁴¹ Pasal 43 ayat (2).

⁴² Pasal 43 ayat (3).

diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan ijin paling lambat 2 x 24 jam.

B. Daerah Kota

1. Pemerintahan Daerah Kota

Pemerintahan daerah kota juga dapat disebut tersendiri sebagai lembaga negara di daerah kota. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan (3) UUD 1945 jelas ditentukan bahwa pemerintahan daerah kota juga mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah kota juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota yang para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) dan (6) UUD 1945 juga menentukan bahwa pemerintahan daerah kota menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah kota berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Hanya saja, yang perlu diperhatikan adalah bahwa subyek pemerintahan daerah itu, dalam hal ini satuan pemerintahan daerah kota dapat disebut sebagai subyek hukum yang tersendiri apabila satu pemerintahan daerah kota itu dilihat sebagai satu kesatuan yang mencakup ja-

⁴³ Pasal 43 ayat (4).

⁴⁴ Pasal 43 ayat (5).

⁴⁵ Pasal 43 ayat (6).

⁴⁶ Pasal 43 ayat (7).

⁴⁷ Pasal 43 ayat (8).

⁴⁸ Pasal 44 ayat (2).

batan walikota sebagai kepala pemerintah daerah kota dan DPRD kota. Jika walikota dan DPRD Kota disebut secara sendiri-sendiri, maka subyek hukum kelembagaannya adalah walikota dan DPRD kota itu masing-masing.

Karena itu, seperti juga di tingkat provinsi dan daerah kabupaten, di tingkat pemerintahan daerah kota terdapat tiga subyek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu (i) pemerintahan daerah kota; (ii) walikota sebagai kepala pemerintah daerah kota; dan (iii) DPRD kota. Ketiganya dapat disebut sebagai lembaga daerah atau lembaga negara di daerah.

2. Walikota

Menurut ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, walikota adalah kepala daerah pemerintahan daerah kota. Sebagai kepala daerah, maka seperti yang juga ditentukan untuk gubernur dan bupati sebagai kepala daerah, maka tugas dan wewenang walikota juga adalah:³⁸

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) mengajukan rancangan Perda;
- 3) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan wakil bupati, seperti juga wakil kepala daerah lainnya, menurut ketentuan Pasal 26 ayat (1) mem-

punyai tugas:

- 1) membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- 2) membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- 5) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- 6) melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Menurut ketentuan Pasal 199 UU No. 32 Tahun 2004 ini, kawasan perkotaan dapat berbentuk:

- a. kota sebagai daerah otonom;
- b. bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan;
- c. bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan.

Kawasan perkotaan yang berbentuk kota sebagai daerah otonom dikelola oleh pemerintah kota di bawah kepemimpinan walikota. Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari daerah kabupaten yang memiliki ciri-ciri

⁴⁹ Pasal 51 ayat (2).

⁵⁰ Pasal 50 ayat (1).

⁵¹ Pasal 50 ayat (2).

perkotaan dikelola oleh daerah atau lembaga pengelola yang dibentuk dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah kabupaten. Sedangkan kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri-ciri perkotaan, dalam hal penataan ruang dan penyediaan fasilitas pelayanan umum tertentu dikelola bersama oleh daerah-daerah yang terkait.

Di kawasan perdesaan yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan, pemerintah daerah yang bersangkutan dapat membentuk badan pengelola pembangunan. Dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas, diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

3. DPRD Kota

Sesuai ketentuan Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004, DPRD, baik tingkat provinsi, kabupaten ataupun kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD ditentukan memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.³⁹ Hak-hak DPRD adalah (a) hak interpelasi, (b) hak angket, dan (c) hak untuk menyatakan pendapat.⁴⁰ Pelaksanaan hak angket tersebut dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir.⁴¹

Dalam menggunakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 hari telah menyampaikan hasil

kerjanya kepada DPRD.⁴² Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.⁴³ Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.⁴⁴ Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁵ Seluruh hasil kerja panitia angket tersebut bersifat rahasia.⁴⁶ Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Menurut ketentuan Pasal 44 ayat (1), anggota DPRD mempunyai hak untuk (a) mengajukan rancangan Perda; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; (e) membela diri; (f) imunitas; (g) protokoler; dan (h) keuangan dan administratif. Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁸ Alat kelengkapan DPRD terdiri atas (a) pimpinan; (b) panitia musyawarah; (c) panitia anggaran; (d) Badan Kehormatan; dan (e) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan dimaksud diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. DPRD kota yang beranggotakan 20 sampai dengan 35 orang membentuk tiga komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 orang membentuk

⁵² Pasal 50 ayat (3).

⁵³ Pasal 50 ayat (4).

⁵⁴ Pasal 50 ayat (5).

⁵⁵ Pasal 50 ayat (6).

empat komisi.⁴⁹

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.⁵⁰ Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.⁵¹ Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari satu partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk satu fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.⁵² Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.⁵³ Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.⁵⁴ Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.⁵⁵ Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).⁵⁶

E. Perangkat Daerah

Ketentuan mengenai perangkat daerah baik untuk daerah provinsi, kabupaten maupun kota, diatur dalam Pasal 120 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Sekretariat

⁵⁶ Pasal 50 ayat (7).

⁵⁷ Pasal 121 ayat (1).

⁵⁸ Pasal 121 ayat (2).

⁵⁹ Pasal 121 ayat (3).

⁶⁰ Pasal 121 ayat (4).

⁶¹ Pasal 124 ayat (1).

⁶² Pasal 124 ayat (2).

daerah itu dipimpin oleh Sekretaris Daerah.⁵⁷

Sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.⁵⁸ Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya itu, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.⁵⁹ Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.⁶⁰

Menurut ketentuan Pasal 122, sekretaris daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris daerah untuk kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh gubernur atas usul bupati/walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

Di DPRD juga diadakan pula kesekretariatan tersendiri. Ditentukan oleh Pasal 123 bahwa Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD itu diangkat dan diberhentikan oleh gubernur/bupati/walikota dengan persetujuan DPRD. Sekretaris DPRD itu mempunyai tugas:

- a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;

⁶³ Pasal 124 ayat (3).

⁶⁴ Pasal 125 ayat (1).

⁶⁵ Pasal 125 ayat (2).

⁶⁶ Pasal 125 ayat (3).

⁶⁷ Pasal 126 ayat (1).

⁶⁸ Pasal 126 ayat (2).

⁶⁹ Pasal 126 ayat (3).

⁷⁰ Pasal 126 ayat (4).

- c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Selanjutnya, Pasal 123 ayat (4), (5) dan (6)-nya menentukan bahwa sekretaris DPRD dalam menyediakan tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf d wajib meminta pertimbangan pimpinan DPRD. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Susunan organisasi sekretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.⁶¹ Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris daerah.⁶² Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.⁶³ Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah.⁶⁴ Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.⁶⁵ Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.⁶⁶

⁶¹ Pasal 126 ayat (5).

⁶² Pasal 126 ayat (6).

⁶³ Pasal 126 ayat (7).

⁶⁴ Pasal 200 ayat (1).

⁶⁵ Pasal 200 ayat (2).

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah⁶⁷. Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.⁶⁸ Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:⁶⁹

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/ atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Camat sebagaimana dimaksud di atas diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁰ Dalam menjalankan tugas-tugasnya, camat dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota⁷¹. Perangkat kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bertanggung jawab

⁶⁶ Pasal 200 ayat (3).

⁶⁷ Pasal 201 ayat (1).

⁶⁸ Pasal 201 ayat (2).

⁶⁹ Pasal 203 ayat (1).

kepada camat⁷². Pelaksanaan ketentuan-ketentuan tersebut di atas ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah⁷³.

F. Desa dan Pemerintahan Desa

Menurut ketentuan Pasal 200 UU No. 32 Tahun 2004, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.⁷⁴ Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.⁷⁵ Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.⁷⁶ Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota.⁷⁷ Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan⁷⁸.

Menurut Pasal 202, pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.⁷⁹ Calon kepala desa yang memperoleh

⁸⁰ Pasal 203 ayat (2).

⁸¹ Pasal 203 ayat (3).

⁸² Pasal 204.

⁸³ Pasal 206.

⁸⁴ Pasal 207.

⁸⁵ Pasal 208.

suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa.⁸⁰ Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.⁸¹

Masa jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.⁸² Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:⁸³

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.⁸⁴ Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah.⁸⁵ Selanjutnya, UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pula mengenai badan permusyawaratan desa. Badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁸⁶

⁸⁶ Pasal 209.

⁸⁷ Pasal 211 ayat (1).

⁸⁸ Pasal 211 ayat (2).

Dalam Pasal 210 ditentukan bahwa anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah enam tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Lembaga-lembaga lain juga dapat dibentuk di desa-desa, yaitu sebagai lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa, asalkan pembentukannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan⁸⁷. Lembaga kemasyarakatan dimaksud bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.⁸⁸

Di samping itu, dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga diatur mengenai keuangan desa pada Pasal 212 dan Pasal 213. Keuangan desa itu adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban dimaksud menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. Sedangkan sumber-sumber pendapatan desa tersebut terdiri atas:

- a. pendapatan asli desa;
- b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
- d. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
- e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengelolaan keuangan desa tersebut dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh bupati/walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Badan usaha milik desa dibentuk dan dijalankan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Badan usaha milik desa tersebut dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

.....

Pentingnya Konsolidasi Kelembagaan Negara

A. Liberalisasi Negara Kesejahteraan dan Trend Perubahan Kelembagaan Negara

Sejak dasawarsa 70-an abad ke-20, muncul gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan besar-besaran di seluruh penjuru dunia. Di bidang politik, muncul gerakan demokrasisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat di hampir seluruh dunia. Penggambaran yang menyeluruh dan komprehensif mengenai hal ini dapat dibaca dalam tulisan Samuel Huntington dalam tulisannya *Will More Countries Become Democratic?* (1984).¹ Dalam tulisan ini, Huntington menggambarkan adanya tiga gelombang besar demokrasi sejak revolusi Amerika Serikat tahun 1776. Gelombang pertama berlangsung sampai dengan tahun 1922 yang ditandai oleh peristiwa-peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman, dan Italia. Setelah itu, gerakan demokratisasi mengalami *backlash* dengan munculnya fasisme, totalitarianisme, dan stalinisme terutama di Jerman (Hitler), Italia (Mussolini), dan Rusia (Stalin), dan Jepang.

Gelombang kedua terjadi sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, fasisme dan totalitarianisme berhasil dihancurkan, pada saat yang sama muncul pula gelombang de-

¹ Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.

kolonisasi besar-besaran, menumbang imperialisme dan kolonialisme. Karena itu, dikatakan bahwa Perang Dunia II berakhir bukan hanya dengan kemenangan negara pemenangnya sendiri, melainkan dimenangkan oleh ide demokrasi, baik di negara-negara pemenang Perang Dunia Kedua itu sendiri maupun di negara-negara yang kalah perang dan semua negara bekas jajahan di seluruh dunia, terutama di benua Asia dan Afrika.² Namun, gelombang kedua ini mulai terhambat laju perkembangannya sejak tahun 1958 dengan munculnya fenomena rezim *bureaucratic authoritarianism* di mana-mana di seluruh dunia. *Backlash* kedua ini timbul karena dinamika internal yang terjadi di masing-masing negara yang baru merdeka yang memerlukan konsolidasi kekuasaan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di pusat-pusat kekuasaan negara.

Gejala otoritarianisme itu berlangsung beberapa dasawarsa, sebelum akhirnya ditembus oleh munculnya gelombang demokrasi ketiga, terutama sejak tahun 1974, yaitu dengan munculnya gelombang gerakan pro demokrasi di Eropa Selatan seperti di Yunani, Spanyol, dan Portugal, dilanjutkan oleh negara-negara Amerika Latin seperti di Brazil dan Argentina. Gelombang ketiga ini berlangsung pula di Asia, seperti di Filipina, Korea Selatan, Thailand, Burma, dan Indonesia. Terakhir, puncaknya gelombang demokrasi melanda pula negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet yang kemudian berubah dari rezim komunis menjadi demokrasi.

Sementara itu, gelombang perubahan di bidang ekonomi juga berlangsung sangat cepat sejak tahun 1970-an. Penggambaran mengenai terjadinya *Mega Trends* seperti yang ditulis oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdene memperlihatkan dengan jelas bagaimana di seluruh dunia, negara-negara *intervensionist* di seluruh dunia dipaksa

² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994, hal.231-232.

³ Menurut Ian Gough, *The twentieth century, and in particular the period since*

oleh keadaan untuk mengurangi campur tangannya dalam urusan-urusan bisnis. Sejak tahun 1970, terjadi gelombang privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi besar-besaran di Inggris, di Perancis, di Jerman, di Jepang, dan di Amerika Serikat. Bahkan hampir semua negara di dunia dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap berbagai badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh negara.

Di bidang kebudayaan, yang terjadi juga serupa dengan gelombang perubahan di bidang politik dan ekonomi. Dengan semakin meningkatnya perkembangan teknologi transportasi, komunikasi, telekomunikasi, dan informasi, dunia semakin berubah menjadi satu, dan semua aspek kehidupan mengalami proses globalisasi. Cara berpikir umat manusia dipaksa oleh keadaan mengarah kepada sistem nilai yang serupa. Bahkan, dalam persoalan selera musik, selera, makanan, dan selera berpakaianpun terjadi proses penyeragaman dan hubungan saling pengaruh mempengaruhi antar negara. Sementara itu, sebagai respons terhadap gejala penyeragaman itu, timbul pula fenomena perlawanan budaya dari berbagai tradisi lokal di setiap negara, sehingga muncul gelombang yang saling bersitegang satu sama lain, antara globalisasi versus lokalisasi, sehingga secara berseloroh melahirkan istilah baru yang dikenal dengan *glokalisasi*.

Perubahan-perubahan itu, pada pokoknya, menuntut respons yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggung jawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran

untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat.

Jika dibandingkan dengan kecenderungan selama abad ke-20, dan terutama sesudah Perang Dunia Kedua,³ ketika gagasan *welfare state* atau negara kesejahteraan⁴ sedang tumbuh sangat populer di dunia, hal ini jelas bertolak belakang. Sebagai akibat kelemahan-kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme klasik, pada abad ke-19 muncul paham sosialisme yang sangat populer dan melahirkan doktrin *welfare state* sebagai reaksi terhadap doktrin *nachwachtaersstaat* yang mendalilkan doktrin *the best government is the least government*. Dalam paham negara kesejahteraan, adalah tanggungjawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin dan yang tak berpunya. Karena itu, negara dituntut berperan lebih mencakup, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas. Saking luasnya bidang-bidang yang mesti ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *intervensionist state*.⁵

Dalam bentuknya yang paling ekstrim muncul pula rezim negara-negara komunis pada kutub yang sangat kiri. Semua urusan ditangani sendiri oleh birokrasi negara sehingga ruang kebebasan dalam kehidupan masyarakat (*civil society*) menjadi sangat sempit. Akibatnya, birokrasi

the Second World War, can fairly be described as the era of the welfare state”, *The Political Economy of the Welfare State*, The Macmillan Press, London and Basingstoke, 1979, hal.1.

⁴ Bung Hatta dalam sidang-sidang BPUPKI dalam rangka penyusunan UUD 1945, menyebut konsepsi negara kesejahteraan ini dengan istilah “negara pengurus”. Lihat penjelasan umum tentang UUD 1945 dalam naskah UUD 1945 sebelum perubahan, Berita Repoeblik Tahun II No.7, Percetakan Repoeblik Inodnesia, 15 Febroeari 1946. Lihat juga Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995. Bandingkan dengan R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*

⁶ Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachusetts Press, 1981, hal. 177.

negara-negara kesejahteraan itu di hampir seluruh dunia mengalami inefisiensi.⁶ Di satu sisi, bentuknya terus berkembang menjadi sangat besar, dan cara kerjanya pun menjadi sangat lamban dan sangat tidak efisien. Di pihak lain, kebebasan warga negara menjadi terkungkung dan ketakutan terus menghantui kehidupan warga negara. Sementara itu, karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika kehidupan nasional, regional, dan internasional yang cenderung berubah sangat dinamis, aneka aspirasi ke arah perubahan meluas pula di setiap negara di dunia, baik di bidang ekonomi maupun politik. Tuntutan aspirasi itu pada pokoknya mengarah kepada aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan negara di semua bidang kehidupan, seperti yang tercermin dalam gelombang ketiga demokratisasi yang digambarkan oleh Samuel P. Huntington tersebut di atas.⁷

Dengan adanya tuntutan perkembangan yang demikian itu, negara modern dewasa ini seakan dituntut untuk berpaling kembali ke doktrin lama seperti dalam paham *nachwachtersstaat* abad ke-18 dengan mengidealkan prinsip *the best government is the least government*.⁸ Tentu saja, negara modern sekarang tidak mungkin kembali ke masa lalu begitu saja. Dunia terus berkembang. Jarum jam tidak mungkin kembali ke masa lalu. Namun demikian, meskipun negara modern sekarang tidak mungkin lagi kembali ke doktrin abad ke-18, keadaan obyektif yang harus dihadapi dewasa ini memang mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan yang diwarisi dari masa lalu. Perubahan dimaksud harus dilakukan untuk merpons kebutuhan nyata secara tepat. Semua negara modern

⁷ Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, juga dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, *op. cit.*, 1991.

⁸ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 58.

⁹ Organization for Economic Cooperation and Development. Semula organisasi ini berasal dari “The Organization for European Economic Cooperation” yang

sekarang ini tidak dapat lagi mempertahankan format lama kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahannya yang makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat.

Semua negara dituntut untuk mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik. Sebagai gambaran, setelah masing-masing melakukan pembaruan tersebut secara besar-besaran sejak dasawarsa 1970-an dan 1980-an, hampir semua negara anggota Organization for Economic Cooperation and Development (OECD),⁹ mengembangkan kebijakan yang sama. Alice Rivlin,¹⁰ dalam laporannya pada tahun 1996 ketika menjabat Director of the U.S. Office of Management and Budget menyatakan bahwa sebagian terbesar dari 24 negara¹¹ anggota OECD sama-sama menghadapi tekanan fundamental untuk melakukan perubahan, yaitu karena faktor ekonomi global, ketidakpuasan warganegara, dan krisis fiskal. Dalam laporan itu, Alice Rivlin menyatakan bahwa respons yang diberikan oleh hampir semua negara relatif sama, yaitu dengan melakukan tujuh agenda sebagai berikut:

- 1) *decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government;*
- 2) *a re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and*

dibentuk setelah Perang Dunia Kedua dengan maksud utamanya “to administer the Marshall Plan for the Reconstruction of Europe”. Setelah penandatanganan konvensi di antara 20 negara anggotanya pada tanggal 14 Desember 1960, OEEC tersebut berubah menjadi OECD. Lihat <http://www.oecd.org/>

¹⁰ David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Plume Book, 1997, hal. 8.

¹¹ Sekarang, jumlah negara anggota OECD ini sudah bertambah menjadi 30 negara, yaitu: (i) Austria (1961), (ii) Belgia (1961), (iii) Yunani (1961), (iv) Denmark (1961), (v) Kanada (1961), (vi) Finlandia (1961), (vii) Perancis (1961), (viii) Jerman (1961), (ix) Norwegia (1961), (x) Belanda (1961), (xi) Hungaria (1996), (xii) Irlandia (1961), (xiii) Islandia (1961), (xiv) Luksemburg (1961), (xv) Swedia (1961), (xvi) Swiss (1961), (xvii) Inggris (1961), (xviii) Amerika Serikat (1961), (xix) Italia (1962), (xx) Jepang (1962), (xxi) Australia (1971), (xxii) Meksiko (1994), (xxiii) Republik Ceko (1995), (xxiv) Korea Selatan (1996), (xxv) Selandia Baru

- 3) *what it should neither do nor pay for;*
- 3) *downsizing the public service and the privatisation and corporatisation of activities;*
- 4) *consideration of more cost effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms, and users charges;*
- 5) *customer orientation, including explicit quality standards for public services;*
- 6) *benchmarking and measuring performance; and*
- 7) *reforms designed to simplify regulation and reduce its costs.*

Menurut Laporan OECD yang dikemukakan oleh Alice Rivlin tersebut, untuk menghadapi tantangan ekonomi global dan ketidakpuasan warganegara yang tuntutan kepentingannya terus meningkat, semua negara OECD dipaksa oleh keadaan untuk melakukan serangkaian agenda pembaruan yang bersifat sangat mendasar.

Pertama, unit-unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggungjawaban ke lapisan pemerintahan yang lebih rendah; Kedua, semua pemerintahan perlu mengadakan penilaian kembali mengenai (i) apa yang pemerintah harus dibiayai dan lakukan oleh pemerintah, (ii) apa yang harus dibiayai tetapi tidak perlu dilakukan sendiri, dan (iii) apa yang tidak perlu dibiayai sendiri dan sekaligus tidak perlu dilakukan sendiri; Ketiga, semua pemerintah perlu memperkecil unit-unit organisasi pelayanan umum, dan memprivatisasikan serta mengkorporatisasikan kegiatan-kegiatan yang sebelumnya ditangani

(1973), (xxvi) Polandia (1996), (xxvii) Portugal (1961), (xxviii) Republik Slowakia (2000), (xxix) Spanyol, dan (xxx) Turki. Lihat <http://www.oecd.org/>, dan http://www.minagric.gr/en/agro_pol/OECD-EN-310804.htm

¹² *Ibid.*

¹³ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992.

¹⁴ Misalnya baca David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992; dan David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, A Plume Book, 1997.

pemerintah. Keempat, semua pemerintahan dianjurkan untuk mengembangkan kebijakan yang pelayanan yang lebih *cost-effective*, seperti kontrak *out-sourcing*, mekanisme percaya, dan biaya konsumen (*users charges*); Kelima, semua pemerintahan berorientasi kepada konsumen, termasuk dalam mengembangkan pelayanan umum dengan kualitas yang pasti; Keenam, melakukan *benchmarking* dan penilaian kinerja yang terukur; dan Ketujuh, mengadakan reformasi atau pembaruan yang didesain untuk menyederhanakan regulasi dan mengurangi biaya-biaya yang tidak efisien¹².

Semua kebijakan tersebut penting dilakukan untuk maksud mengadakan apa yang oleh David Osborne dan Ted Gaebler disebut *reinventing government*.¹³ Buku terakhir ini malah sangat terkenal di Indonesia. Sejak pertama diterbitkan, langsung mendapat perhatian masyarakat luas, termasuk di Indonesia. Bahkan sejak tahun 1990-an, buku ini dijadikan standar dalam rangka pendidikan dan pelatihan pejabat tinggi pemerintahan untuk menduduki jabatan eselon 3, eselon 2, dan bahkan eselon 1 yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). Ide pokoknya adalah untuk menyadarkan penentu kebijakan mengenai bobroknya birokrasi negara yang diwarisi dari masa lalu, dan memperkenalkan ke dalam dunia birokrasi itu sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien, seperti yang lazim dipraktekkan di dunia usaha dan di kalangan para *entrepreneurs*.

Mengiringi, melanjutkan, dan bahkan mendahului buku David Osborne dan Ted Gaebler ini bahkan banyak lagi buku-buku lain yang mengkritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien.¹⁴ Misalnya, seorang psikolog sosial, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya "The Coming Death of Bureaucracy" (1966)¹⁵

¹⁵ Warren G. Bennis, "The Coming Death of Bureaucracy", *Think*, Nov-Dec 1966, hal. 30-35.

¹⁶ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan

bahwa *bureaucracy has become obsolete*. Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:¹⁶

*"Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint management of a shared facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984)"*¹⁷. *Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities);"*

Di Inggris, gejala perkembangan organisasi *non-elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal di Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees, boards*, dan sebagainya untuk tujuan mencapai prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum. Misalnya, dalam pengoperasian transportasi bus umum, dibentuk kelembagaan

Press, London, 1991, hal. 60-61.

¹⁷ N. Flynn, and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984.

¹⁸ Stephen P. Robbins, *op.cit.*, hal. 322. Biasanya *agencies* yang dimaksudkan disini disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

¹⁹ Gerry Stoker, *op. cit.*, hal. 63.

²⁰ R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London, 1988.

²¹ Gerry Stoker, *op.cit.*, hal. 144.

²² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Se-*

tersendiri yang disebut *board* atau *authority*.

Pemerintah Inggris menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik. Misalnya, pada mulanya dibentuk *Regional Hospital Board* dan kemudian pada tahun 1974 menjadi *Area and Regional Health Authorities*. *New Town Development Corporation* juga dibentuk untuk maksud menyukseskan program yang diharapkan akan menghubungkan kota-kota satelit di sekitar kota-kota metropolitan seperti London dan lain-lain. Demikian pula untuk program pembangunan pedesaan, dibentuk pula badan-badan otoritas yang khusus menangani *Rural Development Agencies* di daerah-daerah Mid-Wales dan the *Scottish Highlands*.

Perkembangan yang terjadi di negara-negara lain kurang lebih juga sama dengan apa yang terjadi di Inggris. Sebabnya ialah karena berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya berbagai perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimenasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien, baik di tingkat nasional atau pusat maupun di tingkat daerah atau lokal. Perubahan-perubahan itu, terutama terjadi pada *non-elected agencies* yang dapat dilakukan secara lebih fleksibel dibandingkan dengan *elected agencies* seperti parlemen. Tujuannya tidak lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut berubah menjadi *slimming down bureaucracies*¹⁸ yang pada intinya diliberalisasikan sedemikian rupa untuk memenuhi tuntutan perkembangan di era liberalisme baru.

B. Belajar dari Negara Lain

jarah, UI-Press, Jakarta, 1997. Dalam buku ini saya hanya menyebutkan lebih dari 30-an *independent agencies* di Amerika Serikat. Tetapi, sebenarnya, seperti

Untuk maksud mulia seperti yang diuraikan di atas di atas, di berbagai negara dibentuklah berbagai organisasi atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu belangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu.

Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

1. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
2. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
3. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
4. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
5. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
6. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*. Menurut Gerry Stoker,¹⁹

“both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic

akan diuraikan lebih lanjut dalam buku ini jumlahnya lebih banyak lagi.

¹⁹http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sld008.htm, dan [sld009.htm](http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sld009.htm), 5/15/2005.

decline".

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Di tingkat pusat atau nasional, di berbagai negara di dunia dewasa ini tumbuh cukup banyak variasi bentuk-bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintahan yang *deconcentrated* dan *decentralized*. R. Rhodes, dalam bukunya, menyebut hal ini *intermediate institutions*.²⁰ Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama.

Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, Regional Department of the Environment Offices melaksanakan program *Housing Investment* dan mengkoordinasikan berbagai usaha *real estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.²¹

Dari contoh-contoh di atas, dapat dikemukakan bahwa ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-

²⁴ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, 1998,

kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non departmental agencies*, *single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur (*regulator*), tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Dewasa ini, di Amerika Serikat, lembaga-lembaga independen yang serupa itu di tingkat federal dengan fungsi yang bersifat regulatif dan pengawasan atau pemantauan (*monitoring*) lebih dari 30-an banyaknya. Misalnya, di Amerika Serikat, dikenal adanya Federal Trade Commission (FTC), Federal Communication Commission (FCC), dan banyak lagi, seperti yang saya uraikan dalam buku saya yaitu *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah* (1997).²²

Semua lembaga-lembaga atau organ tersebut bukan dan tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta

atau lembaga non-pemerintahan (Ornop) atau NGO's (*non-governmental organisations*). Namun, keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif (*legislature*), eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau *quasi* independen, sehingga biasa juga disebut "*independent and quasi independent agencies, corporations, committees, and commissions*"²³.

Sebagian di antara para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Akan tetapi, ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*. Seperti dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp²⁴,

"Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions".

Di Perancis, lembaga-lembaga seperti ini juga tercatat cukup banyak. Misalnya, *Commission des Operations de Bourse*, *Commission Informatique et Libertes*, *Commission de la Communication des Documents Administratifs*, dan *Haute Autorite de l'Audiovisuel* yang kemudian menjadi *Commission Nationale de la Communication des Libertes*

²³ *Ibid.*, hal. 280-282.

²⁴ John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, 1989, hal. 225.

²⁵ Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, London, hal.76-76.

²⁶ John Alder and Peter English, *op.cit.*, hal. 225.

²⁷ Yves Meny and Andrew Knapp, *op.cit.*, hal. 280.

²⁸ Stephen P. Robbins, *op.cit.*, hal. 322. Biasanya *agencies* yang dimaksudkan disini disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

²⁹ Angka ini dapat kita peroleh dengan cara menghitung jumlah rumusan ayat

dan kemudian pada tahun 1989 diubah lagi menjadi *Conseil Superieur de l'Audiovisuel*.

Di Inggris, seperti sudah diuraikan di atas, berbagai komisi yang bersifat independen dengan kewenangan regulasi (*regulatory power*) ataupun kewenangan konsultatif (*consultative power*) itu juga memainkan peran yang sangat menentukan. Misalnya, the Monopolies and Mergers Commission, the Commission for Racial Equality dan the Civil Aviation Authority.

Di Italia, lembaga independen dengan kewenangan regulasi dan *monitoring* ini juga berkembang cukup menentukan. Misalnya, CONSOB yang bertanggung jawab dalam rangka pemantauan terhadap kinerja *Stock Exchange*, dan *Instituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private*. Di Jerman, juga ada banyak lembaga sejenis, seperti misalnya Bundeskartellamt yang bergerak di bidang *commercial mergers*.²⁵

Di antaranya, ada pula lembaga-lembaga yang hanya bersifat *ad hoc* atau tidak permanen. Badan-badan atau lembaga-lembaga yang bersifat *ad hoc* itu, betapapun, menurut John Alder, tetap dapat disebut memiliki alasan pembenaran konstitusionalnya sendiri (*constitutional justification*). Menurutny²⁶,

"Ad hoc bodies can equally be used as a method of dispersing power or as a method of concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability. The extent of governmental control can be manipulated according to the particular circumstances."

Lembaga-lembaga negara yang bersifat *ad hoc* itu di Inggris, menurut Sir Ivor Jennings,²⁷ biasanya dibentuk

dalam setiap pasal atau pasal-pasal tanpa ayat mulai dari Pasal 1 ayat (1) sampai dengan Pasal II Aturan Tambahan. Jika setiap rumusan kalimat itu dalam ayat atau pasal itu dianggap sebagai rumusan satu kaedah dasar atau norma dasar,

karena salah satu dari lima alasan utama (*five main reasons*), yaitu:

1. *The need to provide cultural or personal services supposedly free from the risk of political interference.* Berkembangnya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya atau pelayanan yang bersifat personal yang diidealkan bebas dari risiko campur tangan politik, seperti misalnya the BBC (*British Broadcasting Corporation*);
2. *The desirability of non-political regulation of markets.* Adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang sama sekali bersifat non-politik, seperti misalnya *Milk Marketing Boards*;
3. *The regulation of independent professions such as medicine and the law.* Keperluan mengatur profesi-profesi yang bersifat independen seperti di bidang hukum kedokteran;
4. *The provisions of technical services.* Kebutuhan untuk mengadakan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis (*technical services*) seperti antara lain dengan dibentuknya komisi, the Forestry Commission;
5. *The creation of informal judicial machinery for settling disputes.* Terbentuknya berbagai institusi yang berfungsi sebagai alat perlengkapan yang bersifat semi-judisial untuk menyelesaikan berbagai sengketa di luar peradilan sebagai '*alternative dispute resolution*' (ADR).

Kelima alasan tersebut ditambah oleh John Alder dengan alasan keenam, yaitu adanya ide bahwa *public ownership of key sectors of the economy is desirable in itself*.²⁸ Pemilikan oleh publik di bidang-bidang ekonomi atau sektor-sektor tertentu dianggap lebih tepat diorganisasikan dalam wadah organisasi tersendiri, seperti yang banyak dikembangkan akhir-akhir ini, misalnya dengan ide Badan maka naskah UUD 1945 sebelum Perubahan Pertama berisi 71 butir ketentuan.

Hukum Milik Negara (BHMN).

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies*, *institutions* atau *establishment*, dan *quango's* (*quasi autonomous NGO's*). Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya tiga tipe utama lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat khusus tersebut (*three main types of specialized administration*), yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies* (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantauan); (ii) *those responsible for the management of public services* (badan-badan yang bertanggung jawab melakukan pengelolaan pelayanan umum); and (iii) *those engaged in productive activities* (badan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi).²⁹

Dari pengalaman di berbagai negara, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi, badan, dewan, komisi, otorita, dan *agencies* yang dikemukakan di atas tumbuh begitu saja bagaikan cendawan di musim hujan. Ketika ide pembaruan kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka dimana di semua lini dan semua bidang, orang berusaha untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dan organisasi-organisasi baru itu dengan idealisme, yaitu untuk modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektivitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah, proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif.

Timbulnya ide demi ide bersifat sangat reaktif, sektoral, dan bersifat dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi. Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya

Sedangkan UUD 1945 setelah empat kali mengalami perubahan dengan Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat, terdiri atas 199 butir

didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, trend pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.

Upaya untuk melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins,³⁰ belum lagi berhasil dilakukan, lembaga-lembaga baru yang demikian banyak malah sudah dibentuk dimana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dengan perkataan lain, pengalaman praktek di banyak negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi, tetapi malah semakin inefisien dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi, jika negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mengidap penyakit *inferiority complex* yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktekkan di

ketentuan. Bahkan dari 71 butir ketentuan yang asli, sekarang tinggal tersisa 25 butir ketentuan saja yang masih tetap dipertahankan rumusannya seperti bunyi aslinya. Sementara itu, 174 butir lainnya, sama sekali merupakan ketentuan atau kaidah hukum dasar yang sama sekali baru.

negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi, dengan adanya perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil empat rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktek, kita mendapati bahwa ide-ide dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, maka dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, persis seperti pengalaman yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiensi seperti yang diharapkan. Karena itu, di masa transisi sejak tahun 1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan besar-besaran dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat UUD 1945.

C. Reformasi dan Konsolidasi

Seperti dikemukakan di atas, Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan struktural yang besar-besaran dan mendasar, terutama sejak reformasi dicetuskan pada tahun 1998. Sebelum tahun 1998, secara simbolis ada dua hal yang tidak terbayangkan untuk dapat disentuh oleh ide perubahan, yaitu (i) perubahan dalam jabatan Presiden Soeharto dan (ii) perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang cenderung dikeramatkan. Kedua hal itu,

selama lebih dari 30 tahun terus bertahan di puncak piramid kekuasaan, sehingga tanpa disadari telah mengalami proses sakralisasi alamiah, dan menyebabkan kedua menjadi simbol kesaktian dalam politik kekuasaan di Indonesia. Namun pada bulan Mei 1998, puncak kesaktian kekuasaan Presiden Soeharto tumbang, dan dilanjutkan dengan diterima dan disahkannya Perubahan Pertama UUD 1945 pada tanggal 18 Oktober 1999 yang menandai runtuhnya kedua simbol kesaktian kekuasaan Orde Baru, dan sekaligus beralihnya zaman menuju era baru, era reformasi, demokrasi, dan konstitusi. Reformasi menuju demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) dan sekaligus negara hukum yang demokratis berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan yang tercermin dalam Perubahan UUD 1945 berlangsung sangat cepat dan dalam skala yang sangat luas dan mendasar. Perubahan UUD 1945 dari naskahnya yang asli sebagai warisan zaman proklamasi tahun 1945 yang hanya berisi 71 butir kaedah hukum dasar, sekarang dalam waktu empat kali perubahan, telah berisi 199 butir kaedah hukum dasar.³¹ Perubahan-perubahan substantif itu menyangkut konsepsi yang sangat mendasar dan sangat luas jangkauannya, serta dilakukan dalam waktu yang relatif sangat singkat, yaitu secara bertahap selama empat kali dan empat tahun, yaitu masing-masing Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002. Tidak cukup waktu yang tersedia untuk perdebatan-perdebatan substantif yang sangat mendalam, karena momentum reformasi dirasakan tidak mungkin akan kembali, jika agenda perubahan tidak segera dituntaskan. Karena itu, perubahan UUD 1945 itu dituntaskan segera dalam waktu empat taha-

pan itu dengan segala kelebihan dan kekurangan yang sudah berhasil disepakati dalam perumusan UUD yang baru, yang kemudian secara resmi diberi nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu.

Memang dapat dikatakan tidak keliru bahwa Undang-Undang Dasar yang baru itu tetap dipertahankan namanya sebagai UUD NRI Tahun 1945. **Pertama**, Pembukaan UUD 1945 ini tetap tidak mengalami perubahan sama sekali, sehingga jiwanya sebagai konstitusi proklamasi masih tetap terpelihara sebagaimana jiwa yang diwarisi dari *the founding fathers and mothers* Negara Republik Indonesia; **Kedua**, meskipun ketentuan yang lama hanya tersisa 25 butir saja dari 199 butir substansi seluruhnya, atau hanya 25 butir saja dari 71 butir yang asli, tetapi ke-25 butir ketentuan asli itu membuktikan bahwa UUD 1945 yang ada sekarang memang bukanlah undang-undang dasar yang baru sama sekali; **Ketiga**, perubahan UUD 1945 disepekatkan dilakukan dengan metode amandemen terpisah dari naskah aslinya, yaitu seperti praktek yang diterapkan di Amerika Serikat. Karena itu, naskah undang-undang dasar yang dijadikan standar atau pegangan dalam melakukan perubahan konstitusi adalah naskah UUD 1945 versi Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, di mana antara lain, terdapat lampiran Penjelasan UUD 1945 yang biasa dikenal. Karena itu, yang harus dianggap sebagai naskah resmi UUD NRI Tahun 1945 yang ada sekarang ini adalah naskah yang terdiri atas (i) naskah UUD 1945 versi Dekrit 5 Juli 1959 dengan dilampiri oleh (ii) naskah Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999,

(iii) naskah Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2000, (iv) naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, dan (v) naskah Perubahan Keempat UUD 1945 tahun 2002.

Karena banyak, luas, dan mendasarnya perubahan substantif kaedah-kaedah dasar yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 yang baru itu, maka akibatnya terhadap sistem norma hukum terkandung dalam segenap produk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tentulah bersifat besar-besaran pula. Oleh karena itu, tidak ada jalan lain bangsa kita, kecuali mengadakan peninjauan ulang secara menyeluruh terhadap segenap sistem hukum nasional kita. Di samping itu, sesuai dengan obyek kajian buku ini, perubahan besar-besaran pada level undang-undang dasar tersebut juga berakibat sangat besar terhadap skema dan format kelembagaan negara kita mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai ke tingkat yang paling rendah. Mulai dari MPR sebagai lembaga tertinggi negara sampai ke bentuk pemerintahan desa diharuskan mengalami perubahan mendasar menurut amanat UUD NRI Tahun 1945 kita yang baru.

Di samping itu, seperti telah digambarkan di atas, dunia global dan praktek-praktek di hampir semua negara di dunia, juga sedang menghadapi gelombang perubahan yang juga besar-besaran dalam skema dan format kelembagaan negara mereka masing-masing. Buku-buku ilmiah tentang perubahan demi perubahan itu tersaji sangat banyak untuk dijadikan contoh bagi para penyusun dan penentu kebijakan kelembagaan negara mengenai ke arah mana reformasi kelembagaan negara kita hendak dibawa. Keduanya, yaitu perintah UUD dan tuntutan realitas perkembangan zaman sama-sama bersifat *imperative*, tetapi mengingat skala perubahan yang diharapkan sangat luas, menyeluruh, dan mendasar, maka mau tidak mau diperlukan suatu desain makro yang sangat menyeluruh pula, untuk memandu jalan bagi perumusan kebijakan-kebijakan reformasi yang

bersifat sektoral dan sepenggal-sepenggal. Jika perubahan dilakukan tanpa desain, dikuatirkan bahwa perubahan yang terjadi tidak akan menghasilkan kebaikan yang diharapkan. Jika yang diharapkan adalah efisiensi dan efektivitas, sangat boleh jadi hasilnya justru berkebalikan, yaitu inefisiensi dan inefektivitas, seperti juga contoh-contoh yang dapat dipelajari dari negara-negara lain.

Oleh karena itu, kata kunci (*key word*) yang dapat dimajukan dalam hal ini adalah konsolidasi dan penataan kelembagaan secara menyeluruh. Bandingkanlah peta kondisi kelembagaan negara dan kelembagaan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah; baik yang lama maupun yang baru; baik di bidang politik, ekonomi, maupun kebudayaan; pada aspek perencanaan, pelaksanaan, ataupun pengawasan, pemantauan dan evaluasi. Periksa kondisi internalnya masing-masing baik yang menyangkut sumber daya manusia (personil), kondisi keuangan dan aset atau kekayaan negara yang dikelola, sistem aturan yang berlaku di dalamnya serta perangkat-perangkat sistem administrasi yang dijalankan, lalu bandingkan tugas pokok dan fungsinya dengan hasil kerja dan kinerjanya dalam kenyataan, serta perhitungkan nilai kegunaannya untuk kepentingan bangsa dan negara dengan membandingkannya dengan nilai dari segala perangkat yang dimilikinya itu seperti jumlah personil, nilai keuangan dan kekayaan negara yang dikelola, dan sebagainya. Lalu bandingkan pula antara satu lembaga dengan lembaga lain yang sejenis yang boleh jadi juga didesain untuk maksud yang sama atau mirip dengan lembaga yang bersangkutan.

Apabila pertanyaan-pertanyaan ini dijawab dengan seksama, tentu akan diperoleh data yang sangat berguna dalam rangka melakukan penataan dan konsolidasi kelembagaan negara kita di masa transisi dewasa ini. Saya namakan transisi, karena tujuh tahun setelah reformasi belum cukup untuk menyelesaikan semua agenda perbaikan yang

diperlukan. Jika kita melihat pengalaman negara lain, diperlukan sekitar 10-15 tahun untuk menata kembali sistem kelembagaan negara sesuai dengan cetak biru yang dikehendaki oleh gerakan reformasi yang berskala besar seperti yang kita alami di tahun 1998. Misalnya, pada tingkat yang paling tinggi, untuk apa diadakan pimpinan dan sekretariat jenderal yang tersendiri untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD? Bukankah kewenangan MPR itu sebagai lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 hanya (i) mengubah dan menetapkan UUD; (ii) (dengan syarat-syarat tertentu) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden; (iii) memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden; dan (iv) mengadakan persidangan untuk acara pengucapan sumpah jabatan presiden dan wakil presiden.

Satu-satunya tugas MPR yang bersifat rutin adalah menyelenggarakan sidang untuk pelantikan presiden dan wakil presiden, yaitu dalam keadaan norma setiap lima tahun sekali. Akan tetapi, forum sidang MPR untuk acara pelantikan itu sendiri bersifat fakultatif, tidak mutlak. Jika MPR tidak dapat bersidang, acara pelantikan presiden dan wakil presiden dapat pula dilakukan dalam rapat paripurna DPR-RI. Oleh karena itu, pimpinan MPR dapat saja dirangkap oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD, dan sekretariat jenderal pun dapat dirangkap atau digabungkan dengan sekretariat jenderal DPR atau sekretariat jenderal DPD.

Demikian pula dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang menurut desain UUD 1945 yang baru haruslah mengalami perubahan mendasar. Di satu pihak, kedudukan dan kewenangannya menjadi semakin besar dan kuat, di pihak lain jangkauan tugasnya juga meluas sampai ke daerah-daerah di seluruh Indonesia. Karena itu, perlu diadakan penataan kembali dalam hubungan antara BPK dengan

BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan) yang berada di dalam struktur pemerintah dan berfungsi sebagai *internal auditor* bagi pemerintah, sedangkan BPK berfungsi sebagai *external auditor*. Namun upaya konsolidasi ke arah integrasi ataupun penataan kembali sebagian urusan dan sebagian struktur organisasi BPKP yang dewasa ini jauh lebih besar daripada BPK belum juga dilakukan. Meskipun Ketua BPK sendiri sudah berkirim surat mengenai hal ini, tetapi sampai sekarang tindak lanjutnya secara teknis belum juga dilakukan sebagaimana mestinya.

Contoh lain yang dapat dipertimbangkan pula adalah keberadaan lembaga-lembaga dan dewan-dewan penasihat presiden untuk urusan-urusan tertentu. Sampai sekarang, jika dihimpun, cukup banyak dewan, komisi, ataupun badan yang sudah dibentuk dengan fungsi yang bersifat *advisory* terhadap presiden. Banyak juga di antaranya yang langsung diketuai oleh presiden sendiri, sehingga dengan demikian, masukan yang diberikan secara langsung dapat dimanfaatkan oleh presiden untuk diambil keputusan sebagaimana mestinya. Misalnya, Dewan Pertahanan Nasional, Dewan Antariksa Nasional, dan banyak lagi dewan-dewan yang diketuai langsung oleh presiden.

Dewan-dewan yang mempunyai fungsi penasihat atau *advisory* terhadap menteri tidak pula kalah banyaknya. Di setiap departemen, ada saja dewan-dewan yang dibentuk untuk maksud memberikan nasihat dan pertimbangan mengenai kebijakan sektor tertentu kepada menteri. Misalnya, di Departemen Pendidikan Nasional ada Dewan Perbukuan Nasional. Di lingkungan kantor Menristek ada Dewan Riset Nasional, di lingkungan Departemen Agama juga terdapat pula beberapa dewan penasihat. Kadang-kadang ada dewan yang dibentuk oleh menteri terdahulu, tidak dibubarkan oleh menteri baru, tetapi fungsinya tidak berjalan sama sekali sampai-sampai sesudah beberapa periode, ada pula lembaga pensihat yang hanya tinggal nama, tetapi secara

hukum surat-surat keputusannya masih berlaku.

Yang juga dapat dipersoalkan ialah apakah kegiatan kursus kepemimpinan yang diselenggarakan oleh Lemhanas (Lembaga Ketahanan Nasional) memang tidak dapat diintegrasikan ke dalam sistem pendidikan dan pelatihan kepemimpinan administrasi negara yang diselenggarakan oleh LAN (Lembaga Administrasi Negara). Apakah sebagian fungsi lainnya dari Lemhanas memang tidak mungkin diintegrasikan dengan fungsi Dewan Pertahanan Nasional (Dewan TANNAS) yang langsung diketuai oleh presiden. Apakah BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi) tidak mungkin diintegrasikan dengan mengadakan reformasi terhadap LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) beserta pusat-pusat penelitian di hampir semua bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Bagaimana pula dengan cara kerja BAPPEPTI (Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi) yang berada di bawah menteri perdagangan dengan BAPEPAM (Badan Pengawas Pasar Modal) yang berada di bawah menteri keuangan, sehingga Bursa Komoditi dan Bursa Saham tunduk kepada rezim administrasi yang berbeda, meskipun dalam praktek keduanya memerlukan pola pembinaan yang mirip-mirip saja satu sama lain.

Banyak lagi contoh-contoh lain yang dapat diberikan dan dirinci satu per satu mengenai hal ini. Akan tetapi, yang penting dari contoh-contoh tersebut di atas adalah untuk menggambarkan bahwa memang terdapat cukup banyak inefisiensi dalam pola kelembagaan negara dan pemerintahan kita dewasa ini. Hal ini bertambah lagi dengan tumbuh dan berkembangnya sangat banyak lembaga, badan, lembaga, komisi, dan dewan-dewan yang baru yang dibentuk pada era reformasi dewasa ini. Bukan tidak mungkin di waktu-waktu mendatang, bentuk-bentuk kelembagaan baru itu akan muncul semakin banyak banyak yang semuanya menambah beban anggaran negara dan anggaran daerah, serta beban personil yang membesar birokrasi negara sehingga menjadi

semakin gemuk dan tidak efisien. Banyaknya lembaga-lembaga tersebut yang pada umumnya bersifat *auxiliary* seperti yang diuraikan dalam bab-bab terdahulu pada pokoknya memberikan gambaran bagaimana rumitnya upaya koordinasi dalam pelaksanaan tugas lembaga-lembaga tersebut masing-masing.

Oleh karena itu, sekali lagi, kata kuncinya adalah perlunya penataan dan konsolidasi kelembagaan yang segera dan menyeluruh. Hal itu, tentu saja, tidak mungkin dilakukan oleh satu dua lembaga atau satu dua pakar. Prakarsa untuk reformasi ke arah penataan dan konsolidasi kelembagaan itu harus datang dari presiden sendiri dengan kepiawaian kepemimpinannya menggerakkan roda penataan dan konsolidasi kelembagaan itu secara luas, menyeluruh, dan mendasar. Di samping itu, karena luas dan mendasarnya permasalahan yang dihadapi, perumusan kebijakan mengenai soal ini haruslah bersifat partisipatoris dengan melibatkan semua institusi dan *stake-holders* yang terkait. Penataan dan konsolidasi tidak akan berjalan hanya karena ditentukan dari atas, melainkan harus digerakkan dengan partisipasi dari bawah. Karena itu, selain (i) faktor kepemimpinan dan keteladanan, juga diperlukan; (ii) upaya demokratisasi dan partisipasi dalam segenap upaya pembaruan birokrasi, dan pembaruan kelembagaan; dengan (iii) dukungan penataan sistem aturan dan sistem administrasi penunjang yang diperlukan untuk itu; serta (iv) dukungan sarana dan prasarana yang mungkin. Dengan begitu, impian kita tentang agenda konsolidasi dan penataan kembali sistem kelembagaan negara dan pemerintahan kita dapat segera dimulai dengan terukur dan terjadwal dengan pasti.

Daftar Pustaka

.....

Buku-Buku

- Alder, John, and English, Peter, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, 1989.
- Allen, Michael, and Thompson, Brian, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, Oxford University Press, 2003.
- Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti Pers, Jakarta, 2002.
- Arifin, Firmansyah, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal MKRI dan KRHN, Jakarta, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtisar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- , *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , dkk (editor Refly Harun dkk), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.
- , *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI-Press, Jakarta, 1997.
- , *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005.
- Bradley, A.W., and Ewing, K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 13th edition, Longman, Pearson Education, 2003.
- Brittan, Arthur, *The Privatised World*, Routledge & Kegan

- Paul, London, Henley and Boston, 1977.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980.
- Chirot, Daniel, (ed.), *The Crisis of Leninism and the Decline of the Left: The Revolution of 1989*, University of Washington Press, Seattle and London, 1991.
- C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Lembaga Hukum dan Politik*, Perum Percetakan Negara, Jakarta, 2004.
- , *Pokok-Pokok Badan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.
- de Montesquieu, Charles Louis de Secondat Baron de la Brede et, lihat Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part I, Pomona College, 1968.
- Flynn, N., and Leach, S., *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984.
- Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, The Macmillan Press, London and Basingstoke, 1979.
- Hodges, Donald C., *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachusetts Press, USA, 1981.
- Indonesia, Berita Repoeblik Tahun II No.7, *Percetakan Repoeblik Indonesia*, 15 Febroeari 1946.
- , *Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.
- , *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.
- , *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, Balai Pustaka, 1994.
- Kartohadiprodjo, Soediman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta, 1965.
- Kelsen, Hans , *General Theory of Law and State*, Russel

- and Russel, New York, 1973.
- Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan, *Ilmu Negara*, edisi revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Kusuma, RM. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Leyland, Peter, and Woods, Terry, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, 2003.
- Logeman, J.H.A., *Over de Theori van een Stellig Staatsrecht*, terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego dalam bahasa Indonesia, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, 1975.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- McDonald, Lee Cameron, *Western Political Theory*, Part I, Pomona College, 1968.
- Naisbitt, John, and Aburdene, Patricia, *Megatrends 2000*, Sidwick and Jackson, London, 1990.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992.
- Osborne, David, and Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Plume Book, 1997.
- Phillips, O.Hood, Jackson, Paul, and Leopold, Patricia, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Sweet & Maxwell, London, 2001.
- Rhodes, R., *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London, 1988.
- Ridlo, R. Ali, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Penerbit Alumni, Bandung, 2001.
- Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall,

New Jersey, 1990.

Sitompul, DPM, *Perkembangan Hukum Kepolisian di Indonesia Tahun 1945-2004*, Divisi Pembinaan Hukum POLRI, Jakarta, 2005.

Soeria Atmadja, Arifin P., *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005.

Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991.

Strong, C.F., *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, Sidgwick and Jackson, London, 1973.

Termorshuizen, Marjanne, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Djambatan, cet-2, Jakarta, 2002.

Meny, Yves, and Knapp, Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, 1998, hal.281.

Zoelva, Hamdan, *Impeachment Presiden: Alasan Tindakan Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2005.

Majalah

Warren G. Bennis, "The Coming Death of Bureaucracy", *Think*, Nov-Dec. 1966.

Internet

http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sldoo8.htm, dan [sldoo9.htm](http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sldoo9.htm), 5/15/2005.

<http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.indep.htm>, 5/15/2005, page 1-4 of 4

http://en.wikipedia.org/wiki/IndependentAgencies_of_theUnited_States_Government, 5/15/2005, page 1-5 of 5

<http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.quasi.htm>, p.1-2 of 2

<http://www.infoctr.edu/fwl/fedweb.comm.htm>, p.1 of 1.

http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p. 1 of 3.

<http://www.cato.org/pubs/regulation/reg19n3i.html>, 5/15/2005, p.1 of 6.

http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p.1of 3.

http://em.wikipedia.org/wiki/Independent_Agencies_of_the_United_States_Government, 5/15/2005, p. 2 of 3.

http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sldoo8.htm, dan [sldoo9.htm](http://courses.unt.edu/chandler/SLIS5647/slides/cs4_02_adminiReg/sldoo9.htm), 5/15/2005.

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=468&page=737>

http://en.wikipedia.org/wiki/Legal_standing

<http://www.oecd.org>

http://www.minagric.gr/en/agro_pol/OECD-EN-310804.htm

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan (Lembaga Negara Tahun 1961 Nomor 254, Tambahan Lembaga Negara Nomor 2298).

Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ket-

- tentuan Pokok Kearsipan (Lembaran Negara Tahun 1971 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2964).
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan (Lembaran Negara Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3451).
- Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3841).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3493).
- Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaga Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710).
- Undang-Undang No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan berjangka Komoditi (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3720).
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).
- Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3881).
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).
- Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887).
- Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 109, Tambahan

- Lembaran Negara Nomor 4130).
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 110, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4131).
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168).
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4169).
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4191).
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235).
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara No. 4250).
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara No. 4252).
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277).
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279).
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara No. 4286).
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301).

- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316).
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara No. 4355).
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377).
- Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4401).
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara No. 4415).
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437).
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4439).
- Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

- Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.
- Keputusan Presiden No. 72 Tahun 2001 tentang Komite Olahraga Nasional Indonesia.
- Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
- Keputusan Presiden No. 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, terjemahan R. Subekti dan Tjitrosoebono, Jakarta, 1982.
- Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.
- Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1995 tentang Komisi Banding Paten.
- Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2000 tentang Pencarian dan Pertolongan.
- Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Komisi Banding Merek.
- Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 (Berita Negara Republik Indonesia No. 26, 1 April, 2005).

Kasus-Kasus

- Nelsen v. King County, 895 F.2d 1248, 1250 (9th Cir. 1990), cert. denied, 112 S. Ct. 875 (1992).
- Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S. Ct. 2130, 2136 (1992) (Lujan).

Indeks

A

A. Brinz 70
 A.N. Houwing 70
 Abdurrahman Wahid 123, 178
actual existence 145
Ad Hoc 29, 140
advisory 170
 Afrika 328
 Agus Condro 183
 Agus Purnomo 183
algemeen bindend 84
 Alice Rivlin 332, 333
 Amerika Serikat 327, 329
 Andrew Knapp 9, 10, 12, 340, 343
apostereori 166
 Arifin P. Soeria Atmadja 74, 79, 80, 82, 84, 89
 Arizona 290
 Asia 328
auxiliary 13
auxiliary agency 142
auxiliary organ 187
 Azlaini Agus 183

B

B.J. Habibie 222
 Balkan Kaplale 183
 Baron de Montesquieu 35
 Belanda 302
beleid 52, 108, 254
beleid-regels 291
 Berita Repoeblik 126
beschikking 19, 52, 194
bevoegheid 90

bikameral 139
 bikameralisme 140
Binder 70
 Bomer Pasaribu 183
 Bung Hatta 64
bureaucratic authoritarianism 328
 Burgerlijk Wetboek 79

C

C. van Vollenhoven 34
 C.S.T. Kansil 80
 C.W. Opzoomer 70
 Carl von Savigny 70
 catur praja 34
causal-verband 283
checks and balances 36, 49, 50, 146
 Chief Executive 126
civil law 154
civil society 30, 31, 331
co-legislator 140, 142
code of ethics 65, 188, 241
code of law 65, 187
commercial industry 12
constitutional democracy 246, 346
constitutional imperative 150
constitutional importance 24, 64, 104, 115, 235, 246, 247
constitutional lawyers 87
constitutional review 160
constitutional review of law 160
consultative power 341
corporate management 12

counter partner 234
 Cristine S.T. Kansil 80, 81

D

Daerah Istimewa Yogyakarta 276
 Daerah Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam 276
 Daerah Otonomi Khusus Papua 276
 David Osborne 334
 dekolonisasi 327
 Dekrit Presiden 126, 144
delegated regulation 217
delegation of authority 132
di praja 34
discourse 128
distribution of power 146
doelver mogens theorie 72
double-check 142
dwi-tunggal 129

E

emosional politis 157
equality before the law 221
 Eropa Timur 328
ethical auditor 65
ex officio 47
extension 114
external audit 197
external auditor 198, 199

F

F. J. van der Heyden 70
 F.X. Soekarno 183
 fasisme 327
 fatsoen 135
 FBPD 183
financial audit 168

Fiscus 38
 FKB 183
 Fockema Andreae 32, 79
 FPAN 183
 FPD 183
 FPDIP 183
 FPDS 183
 FPG 183
 FPKS 183
 FPPP 183

G

general rules 291
 Gerry Stoker 4, 6, 335, 337
gezamenlijke vermogens 71
 glokalisasi 329
good conduct 187
 Goodnow 34

H

hak prerogatif 222
 Hans Kelsen 36, 37, 40, 82, 83
head of government 126, 127
head of state 126, 127
 Hindia Belanda 302
 Hitler 327
 Holder 70
horizontal separation of power 46

I

Ian Gough 2
 Ida Bagus Nugroho 183
 Idham 183
impeachment 148, 154
 imperialisme 328
independent agencies 340
 Inggris 4, 327, 329, 335, 336, 341

internal law 76
international 19
interstate 19
intervensionis 3
intervensionist state 330
invensionis 3
 Italia 327, 341

J

Jawa 303
 Jepang 327, 329
 Jerman 327, 329, 341
 John Alder 341, 343
 John Locke 34
 John Naisbitt 328
 John S. Wilder 289
joint session 146
judges by profession 156
judicial review 19
judicial review of law 160
judicial review of regulation
 160
*judicial review on the consti-
 tutionality of law* 160
*judicial review on the legality
 of regulation* 160
judiciary 9

K

kadin 88
 Kansil 81, 89
 kapitalisme 3
 kepala negara 127
 kolonialisme 328
 Konstitusi Proklamasi 143
 Konstitusi RIS 32
 konstitusionalitas rasio 157
 korpri 88, 89

L

L.C. Polano 71
 Langemeyer 70
law-applying function 37
law-creating function 37
 Lee Cameron McDonald
 34, 35
legal body 95
legal order 30, 36
legal review 160
legal standing 281, 282
legal subject 69, 87
legislature 9
 lembaga daerah 53
 lembaga negara 53
 liberalisme 3
 Lukman Saifuddin 183

M

M. Nasir Djamil 183
main constitutional organ
 142
main organs 42
main state organ 114
 Maiyasyak Johan 183
 Marcel Planiol 71
 Margarito Khamis 137
market domain 30
Mega Trends 328
 Megawati Soekarnoputri
 151, 152, 153
 Mei 1998 222
menselijk persoon 70, 72
merit system 176
meritocracy 175
 meritokratis 175
 Molengraaff 71
 Montesquieu 13,
 30, 33, 34, 35, 42, 295
mudhorat 134

Mufid Busyairi 183
 Muhammadiyah 92, 93
 Mussolini 327
mutatis mutandis 282

N

nachwachtersstaat 2, 330,
 331
 Nahdlatul Ulama 92, 93
 Natabaya 32
natuurlijke persoon 69, 72
networking 234
 New Hampshire 290
 New Jersey 290
nobbie industry 12, 13
nomenclatur 133
 norm applying 30, 36
 norm-creating 30, 36
 Nursyahbani Katjasungkana
 183

O

ombudsman 64
 operasi militer 204
 Oregon 290
original intent 111, 156
 otoritarianisme 328
 Otto von Gierke 71

P

P.A. Molengraaff 71
 parlemen dua kamar 140
 Partai Demokrasi Indonesia
 Perjuangan 151, 152
 Saud Hasibuan 183
 Patricia Aburdene 328
 Paul Scholten 78
 Perancis 303, 327, 329
persona ficta 70
personne juridique 82

personne morale 82
persoon 131
 Pitlo 78
policy maker 237
political appointee 175
political representation 140
 portfolio 177
presidential policy 108, 254
 preventif 219
primary legislator 300
profit oriented 13
propriete collective 71
 Provinsi Irian Jaya 282
 Provinsi Sulawesi Barat 282
prudential 282
public accountant 168
public services
 28, 64, 86, 336, 337

Q

quango's 10, 13, 85
quasi autonomous NGO's 10

R

R. Kranenburg 71
 R. Rhodes 338
 Rapiuddin Hamarung 183
rechtsbetrekking 76
rechtspersoon
 70, 72, 75, 76, 78, 95
regeling 19, 52
regional representation 140
regional representatives 142
regulator 108, 237
regulatory power 341
rule enforcing 162
rule making 162
rule of just law 197
rule of law 186, 197, 200
rule of the games 161

Rusia 327

S

Saifullah Ma'shum 183
Saleh Adiwinata 32
Samuel Huntington 327
search and rescue 204
secured from politics 175
separation of power 34, 146
Sir Ivor Jennings 342
Soeharto 222, 346
Soepomo 126
staatsorgaan 31
Stalin 327
stalinisme 327
Star Busmann 71
stelselmatige arbeidsdeling
76
Stephen P. Robbins 6, 344
Sulawesi Selatan 282
superbody 234
supporting system 194
Supreme Court 18
Surakarta 302

T

Taman Siswa 92
Ted Gaebler 334
tegen gesteld 195
teleconference 133, 134
terorisme 204
Texas 288
*the guardian of the constitu-
tion* 153
the ruling party 151
totalitarianisme 327
transfer of authority 133
trias politica 13, 33, 34, 36,
42
trigger mechanism 234

trikameral parliament 152
trikameralisme 150
triumvirat 99, 179, 180, 181

U

Uni Soviet 328
United Nations 128

V

von Savigny 71

W

Warren G. Bennis 4, 335
welfare state
2, 64, 329, 330
welvaartsstaat 2
West Virginia 290
wewenang konstitusional 180
Wikipedia 17
Wyoming 290

Y

Yahya Zaini 183
Yogyakarta 302
Yudho Paripurno 183
Yusuf Supendi 183
Yves Meny
9, 10, 12, 340, 343

Z

Zainal Arifin 183

Tentang Penulis



Nama Lengkap:

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Alamat Rumah:

Jl. Widya Chandra III No. 7, Jakarta Selatan

Alamat Kantor:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6-7, Jakarta Pusat
Telp/Fax. 021-3522087.

e-mail

jimly21@hotmail.com
jimly_asshiddiqie@yahoo.com
jimly@mahkamahkonstitusi.go.id

Pendidikan

1. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1982
(Sarjana Hukum).

2. Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1984 (Magister Hukum).
3. Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia Jakarta (1986-1990), dan Van Vollenhoven Institute, serta Rechts-faculteit, Universiteit Leiden, program *doctor by research* dalam ilmu hukum (1990).
4. Post-Graduate Summer Course, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 1994.
5. Dan berbagai *short courses* lain di dalam dan luar negeri.

Pengabdian dalam Tugas Pemerintahan dan Jabatan Publik lainnya

1. Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1981 sampai sekarang. Sejak tahun 1998 diangkat sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara, dan sejak 16 Agustus 2003 berhenti sementara sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama menduduki jabatan Hakim Konstitusi, sehingga berubah status menjadi Guru Besar Luar Biasa.
2. Anggota Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1988-1993.
3. Anggota Kelompok Kerja Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas), 1985-1995.
4. Sekretaris Dewan Penegakan Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH), 1999.
5. Ketua Bidang Hukum Tim Nasional Reformasi Nasional Menuju Masyarakat Madani, 1998-1999, dan Penanggung jawab Panel Ahli Reformasi Konstitusi (bersama Prof. Dr. Bagir Manan, SH), Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998-1999.
6. Anggota Tim Nasional Indonesia Menghadapi Tantangan Globalisasi, 1996-1998.
7. Anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I (PAH I), Badan

- Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (2001).
8. *Senior Scientist* bidang Hukum BPP Teknologi, Jakarta, 1990-1997.
9. Staf Ahli Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, 1993-1998.
10. Anggota Tim Pengkajian Reformasi Kebijakan Pendidikan Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1994-1997.
11. Asisten Wakil Presiden Republik Indonesia bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan, 1998-1999 (Asisten Wakil Presiden B.J. Habibie yang kemudian menjadi Presiden RI sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998).
12. Diangkat dalam jabatan akademis Guru Besar dalam Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.
13. Koordinator dan Penanggungjawab Program Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum dan Masalah Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000-2004.
14. Anggota Senat Akademik Universitas Indonesia, 2001-sekarang.
15. Penasehat Ahli Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002-2003.
16. Penasehat Ahli Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, 2002-2003.
17. Anggota tim ahli berbagai rancangan undang-undang di bidang hukum dan politik, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, serta Departemen Perindustrian dan Perdagangan, sejak tahun 1997-2003.
18. Pengajar pada berbagai Diklatpim Tingkat I dan Tingkat II Lembaga Administrasi Negara (LAN) sejak tahun

- 1997-sekarang.
19. Pengajar pada kursus KSA dan KRA LEMHANNAS (Lembaga Pertahanan dan Keamanan Nasional) sejak 2002-sekarang.
 20. Guru Besar Tidak Tetap pada Fakultas Hukum berbagai Universitas Negeri dan Swasta di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, dan Palembang.

Publikasi Ilmiah:

1. *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
2. *Pembaruan Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Angkasa, 1995.
3. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI-Press, 1996.
4. *Agenda Pembangunan Hukum di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
5. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1998.
6. *Reformasi B.J. Habibie: Aspek Sosial, Budaya dan Hukum*, Bandung: Angkasa, 1999.
7. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
8. *Teori dan Aliran Penafsiran dalam Hukum Tata Negara*, Jakarta: InHilco, 1998.
9. *Pengantar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
10. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Pasca Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN FHUI, 2002.
11. *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU, dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, Jakarta: PSHTN-FH-UI, 2003.
12. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH-UII-Press, 2004.
13. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: MKRI-PSHTN FHUI, 2004.
14. *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
15. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, cetakan pertama, 2004 dan cetakan kedua, 2005.
16. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, cetakan pertama dan cetakan kedua 2005.
17. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
18. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan pertama 2004 dan cetakan kedua 2005.
19. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
20. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
21. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
22. Beberapa naskah buku yang sedang dipersiapkan, antara lain: (i) *Peradilan Konstitusi di 10 Negara* dan (ii) *Pengantar Hukum Tata Negara*.
23. Ratusan makalah yang disampaikan dalam berbagai forum seminar, lokakarya dan ceramah serta yang dimuat dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah,

ataupun dimuat dalam buku ontologi oleh penulis lain berkenaan dengan berbagai topik.