



LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA SEDERAJAT DALAM STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

EQUAL STATE INSTITUTIONS IN THE STATE INSTITUTIONAL STRUCTURE BASED ON THE 1945 CONSTITUTION

Haeruman Jayadi

Universitas Mataram

Email : haerumanjayadi@unram.ac.id

AD. Basniwati

Universitas Mataram

Email : haerumanjayadi@unram.ac.id

Sofwan

Universitas Mataram

Email : haerumanjayadi@unram.ac.id

Abstract

The existence of state institutions as stated above can cause various problems at the level of state administration practices, especially state institutions at the central level. One state institution feels higher and more powerful than other state institutions, and this can cause disharmony in the administration of the state. This is due, in part, to the blurring of the norms of the 1945 Constitution which do not explicitly regulate the position of existing state institutions. Because this research is normative legal research, in order to find answers to the problems raised, this research uses statutory and conceptual approaches. By using this approach it was found that the state institutions that are equal based on the 1945 Constitution are the MPR, DPR, DPD, President, MA, MK, BPK, and KY.

Keywords: *State Institutions; Structure; constitution;*

Abstrak

Keberadaan kelembagaan negara sebagaimana dikemukakan di atas dapat menimbulkan berbagai permasalahan dalam tataran praktek penyelenggaraan Negara terutama lembaga negara yang berada di tingkat pusat. Lembaga negara yang satu merasa lebih tinggi dan lebih berkuasa daripada lembaga negara yang lain, dan hal ini dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan Negara. Hal ini disebabkan salah satunya oleh kekaburan norma UUD 1945 yang tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara yang ada. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, maka dalam rangka menemukan jawaban terhadap masalah yang dikemukakan, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan menggunakan pendekatan ini ditemukan bahwa lembaga-lembaga negara yang sederajat berdasarkan UUD 1945 adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, dan KY.

Kata Kunci: *Lembaga Negara; Struktur; UUD;*

PENDAHULUAN

Berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquie bahwa kekuasaan dalam suatu negara harus dipisahkan menjadi tiga yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pemisahan/pembagian kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya kekuasaan yang absolut dan otoriter yang disebabkan oleh terpusatnya ketiga kekuasaan itu dalam satu tangan atau satu organ. Namun demikian, pemisahan/pembagian kekuasaan ini berpotensi menimbulkan absolutisme dan otoriterisme dalam bentuknya yang baru yaitu absolutisme dan otoriterisme institusi pada masing-masing kekuasaan tersebut. Untuk itu diperlukan mekanisme pendukung lain untuk mencegah hal tersebut yaitu melalui penerapan prinsip *checks and balances* antara ketiga kekuasaan yang ada. Prinsip *checks and balances* ini menempatkan ketiga kekuasaan itu dalam posisi yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain.

Pada tataran kelembagaan negara, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah membawa perubahan yang fundamental. UUD 1945 memperkenalkan atau mengadakan lembaga Negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi Lembaga Negara tertinggi¹/lembaga tertinggi Negara dan tidak lagi sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat yang sering dikenal dengan istilah supremasi MPR, namun MPR sudah menjadi lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga Negara yang lain menurut UUD 1945 yang sama-sama juga sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Kelembagaan Negara yang diatur dalam UUD 1945 ada yang nama dan kewenangannya disebut secara eksplisit misalnya Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan lainnya. Ada pula lembaga negara yang hanya disebutkan namanya tanpa disebutkan kewenangannya misalnya Duta, Konsul, Menteri Negara, dan lainnya. Selain itu, ada juga lembaga Negara yang tidak disebut namanya tetapi sifat dari kewenangannya disebutkan dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang misalnya Komisi Pemilihan Umum dan Bank Indonesia. Selain kelembagaan Negara seperti yang disebutkan di atas, masih banyak lagi lembaga negara yang lainnya baik menurut UUD 1945, UU, maupun menurut peraturan pelaksanaan yang lainnya.

Keberadaan kelembagaan negara sebagaimana dikemukakan di atas dapat menimbulkan berbagai permasalahan dalam tataran praktek penyelenggaraan Negara terutama lembaga negara yang berada di tingkat pusat. Lembaga negara yang satu merasa lebih tinggi dan lebih berkuasa daripada lembaga negara yang lain, dan hal

1 Sri Soemantri M., menggunakan istilah Lembaga Negara Tertinggi dan bukan Lembaga Tertinggi Negara untuk sebutan MPR sebelum perubahan UUD 1945. Sri Soemantri M., Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung, 1983, hlm.49

ini dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan Negara. Hal ini disebabkan salah satunya oleh kekaburan norma UUD 1945 yang tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara yang ada. Oleh karenanya perlu dilakukan pengkajian terhadap lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang sejajar satu sama lain terutama lembaga Negara yang berada di tingkat pusat yang berkedudukan sederajat.

Terkait dengan hal tersebut di atas, dalam tulisan ini akan dibahas mengenai kedudukan lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 secara umum dan mengenai lembaga-lembaga negara yang memiliki kedudukan sederajat berdasarkan UUD 1945.

PEMBAHASAN

Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan dan Mekanisme *Checks and Balances*

Seperti yang telah dikemukakan di atas, bahwa prinsip pemisahan kekuasaan yang diidealkan oleh Montesquieu tidak dapat diterapkan secara murni dan konsekwen karena dapat dipastikan menimbulkan kekuasaan yang absolut pada masing-masing kekuasaan. Dalam negara modern sekarang, tidak terdapat monopoli fungsi kekuasaan oleh satu orang atau satu organ kekuasaan dalam suatu negara, karena begitu kompleksnya permasalahan masyarakat dewasa ini baik kualitas maupun kuantitasnya. Selain itu, perkembangan masyarakat dewasa ini menuntut peran negara secara aktif dalam turut serta meningkatkan kesejahteraan warga masyarakatnya. Keterlibatan negara secara aktif dalam segala aspek kehidupan masyarakat dalam usahanya meningkatkan kesejahteraan masyarakat telah memunculkan konsep negara kesejahteraan. Dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat ini, masing-masing fungsi kekuasaan yang ada dalam negara tidak dapat secara eksklusif hanya berurusan dengan satu bidang kekuasaan.

Dengan demikian sudah tidak relevan lagi untuk memisahkan antara fungsi kekuasaan yang satu dengan yang lain secara tegas ke dalam organ-organ yang terpisah-pisah seperti yang diidealkan oleh Montesquieu, yang secara eksklusif hanya berurusan dengan satu fungsi kekuasaan tanpa ada percampuran fungsi di dalamnya. Organ-organ kekuasaan dapat terpisah namun penyelenggaraan fungsi kekuasaan itu dapat dikombinasikan di antara organ-organ kekuasaan.

Menurut Bagir Manan, bagaimanapun juga, tetap diperlukan suatu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan itu baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara maupun untuk saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain.² Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan

2 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.8

(*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ, dan teori *checks and balances*.³ Hanya dengan mekanisme *checks and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya untuk bertindak sewenang-wenang.⁴

Jimly Asshiddiqie mengemukakan, kenyataan dewasa ini 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*.⁵ Tanpa *checks and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang-wenang. Demikian pula legislatif dan yudikatif.⁶

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dianggap tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif (*distribution of power atau division of power*). Hal ini oleh Jimly Asshiddiqie disebutnya sebagai pembagian kekuasaan dalam arti vertikal (*vertical distribution of power*).⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, sejak dilakukannya perubahan UUD 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu (pembagian kekuasaan dalam arti vertikal) dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan itu 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.⁸

Jika dilihat dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, sebetulnya tidak pernah menganut pemisahan kekuasaan seperti yang diidealkan oleh Montesquieu atau pemisahan kekuasaan dalam arti yang materil menurut Jennings. Sebelum maupun sesudah perubahan, UUD 1945 menganut sistem pemisahan kekuasaan dalam arti formal dan mekanisme *checks and balances*, sehingga terdapat hubungan yang saling mengawasi dan mengendalikan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara maupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.36

6 Bagir Manan, *Lembaga ...*, Op.Cit., hlm.8

7 Jimly Asshiddiqie, Op.Cit., hlm.46

8 *Ibid.*

dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁹

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, dalam hal membentuk UU harus secara bersama-sama dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Presiden dalam menyelenggaraan kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan dari DPR dan DPD. Dalam memberikan grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan dari MA. Dalam mekanisme pemberhentian Presiden, melibatkan lembaga MK untuk memberikan putusan terhadap 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. MK berwenang untuk menguji UU terhadap UUD. MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU.

Dengan demikian, terdapat percampuran fungsi kekuasaan diantara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, terdapat berbagai lembaga negara yang tidak dapat dikatakan sebagai penyelenggara kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif atau yudikatif, misalnya BPK atau KY. Keberadaan lembaga negara ini mencerminkan bahwa dari segi organpun tidak hanya tiga organ kekuasaan yang ada dalam suatu negara, melainkan lebih dari itu. Namun apapun bentuk dari lembaga negara yang ada, tidak akan pernah terpisahkan dari ketiga fungsi kekuasaan yang ada dalam suatu negara. Lembaga-lembaga negara tersebut akan memiliki kecenderungan hubungan dengan lembaga legislatif, lembaga eksekutif atau yudikatif. Misalnya fungsi BPK akan lebih cenderung berhubungan dengan DPR terkait dengan fungsi DPR di bidang pengawasan.

Konsepsi Lembaga Negara

Menurut Logeman, Negara adalah organisasi jabatan. Dalam Hukum Tata Negara Positif, jabatan muncul sebagai pribadi. Malahan jabatan adalah pribadi yang khas bagi Hukum Tata Negara.¹⁰ Jabatan diwakili oleh pemangku jabatan.¹¹ Pemangku suatu jabatan negara berbuat atas nama jabatannya.¹² Pemangku suatu jabatan dalam suatu negara ada yang bersifat personal misalnya jabatan presiden dan wakil presiden, jabatan menteri, duta konsul dan lainnya, dan ada yang bersifat kolegiel misalnya MPR, DPR, DPD, KPU, KY dan lainnya.

9 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.74

10 J.H.A. Logeman, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1948, hlm. 117

11 *Ibid*, hlm.119

12 *Ibid*, hlm.117

Hans Kelsen mengatakan, suatu organ adalah setiap orang yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh aturan hukum. Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Selanjutnya menurut konsep material yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menyatakan seseorang adalah organ negara hanya jika secara pribadi menempati suatu kedudukan hukum tertentu. Menurut Hans Kelsen organ negara menurut pengertian yang lebih sempit adalah karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan oleh sebab itu menerima upah reguler, gaji yang bersumber dari keuangan negara.¹³

Dari apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga pokok yang menjadi inti disebut sebagai organ negara yaitu: 1). Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu, 2). Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama dan bahkan secara hukum bersifat eksklusif,¹⁴ 3). Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.¹⁵ Sehingga Jimly Asshiddiqie sampai pada kesimpulan bahwa apasaja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut lembaga negara.

Lembaga-lembaga yang ada tersebut, yang disebut sebagai lembaga Negara, ada yang disebut sebagai lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, ataupun lembaga daerah. 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.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie mengemukakan lima pengertian organ atau lembaga negara berdasarkan luas dan sempitnya¹⁶, yaitu :

1. Dalam arti yang paling luas, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* (membuat hukum, pen.) dan *law-applying* (menjalankan hukum, pen.);
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian yang pertama, yaitu mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* (membuat hukum, pen.) atau *law-applying* (menjalankan hukum, pen.) dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* (membuat hukum, pen.) dan/atau *law-applying* (menjalankan hukum, pen.) dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan.
4. Organ negara dalam arti yang lebih sempit lagi yaitu, organ atau lembaga negara hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah;

¹³ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State (Teori Umum Hukum dan Negara)*, Bee Media, Jakarta, 2007, hlm.238-239

¹⁴ Keeksklusifan di sini, dapat penulis contohkan misalnya tidak boleh merangkap jabatan atau juga tidak boleh berprofesi sebagai pengacara atau direksi pada suatu perusahaan dan lain-lain.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Op. Cit.*, hlm.38

¹⁶ *Ibid.* hlm.40-42

5. Di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan pada lembaga-lembaga negara yang berada pada 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.

Berdasarkan pada lima pengertian organ negara sebagaimana dikemukakan di atas, menurut hemat peneliti, yang paling tepat untuk menggambarkan pengertian lembaga negara baik dari segi teori dan praktek adalah sebagaimana pengertian lembaga negara yang keempat, sedangkan yang lain masih sangat abstrak dan luas dan bahkan ada juga yang terlalu sempit. Setiap lembaga negara yang ada dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, mulai dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi yaitu UUD sampai pada peraturan pelaksanaan yang paling rendah.

Terdapat beberapa konsep yang dapat dikemukakan terkait dengan keberadaan lembaga-lembaga negara baik berdasarkan atau yang diatur dalam UUD 1945, dalam Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu:

1. Lembaga negara yang keberadaan lembaga dan kewenangannya diatur dalam UUD 1945, tidak kemudian secara serta merta (otomatis) memiliki kedudukan yang sama atau sederajat satu dengan yang lainnya. Misalnya antara lembaga Mahkamah Konstitusi yang keberadaan dan kewenangannya di atur dalam Pasal 24C dengan Lembaga Kepolisian yang diatur dalam Pasal 30 ayat (4), tidak membuat Lembaga Kepolisian sederajat dengan Lembaga Mahkamah Konstitusi, demikian juga yang lainnya.
2. Lembaga negara yang keberadaan lembaga dan kewenangannya diatur dalam UUD 1945, tidak kemudian secara serta merta (otomatis) memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada lembaga negara yang keberadaan lembaga dan kewenangannya diatur dalam UU. Misalnya antara Lembaga Kepolisian yang diatur dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 dengan Lembaga Kejaksaan yang diatur dalam UU Nomor ... tentang Kejaksaan, tidak membuat Lembaga Kepolisian memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Lembaga Kejaksaan. Lembaga Kepolisian dan Lembaga Kejaksaan memiliki kedudukan yang sederajat satu sama lain.
3. Lembaga negara yang dibentuk sebagai lembaga penunjang terhadap lembaga negara yang utama, tidak kemudian secara serta merta (otomatis) memiliki kedudukan yang lebih rendah daripada lembaga negara yang ditunjangnya (lembaga negara utama). Misalnya Lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan lembaga penunjang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan fungsi pengawasan, tidak membuat DPR merupakan atasan dari BPK, namun kedua lembaga negara ini berada dalam kedudukan yang sederajat satu sama lain, meskipun BPK merupakan lembaga negara penunjang.

Lembaga negara sederajat berdasarkan UUD 1945

Lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945

Undang-undang dasar merupakan aturan dasar yang menjadi tolok ukur bagi pengelolaan kehidupan nasional. UUD 1945 merupakan konsep yang prinsipil atau mendasar dalam pengelolaan kehidupan nasional di Indonesia. Dikatakan prinsipil atau mendasar karena dalam UUD ini justru terdapat landasan-landasan pengelolaan kehidupan bangsa itu, baik landasan idealnya yakni Pancasila, landasan struktural yakni sistem pemerintahan Presidensial maupun landasan operasional yakni tujuan nasional yang tercantum dalam alenia ke-IV pembukaan UUD itu.¹⁷ Pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi berisi tiga hal pokok¹⁸, yaitu;

- 1) Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 2) Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang
- 3) Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Kaitannya dengan susunan ketatanegaraan, Sri Soemantri mengatakan dalam UUD 1945 ditetapkan bentuk pemerintahan yaitu republik. Inilah yang dimaksud dengan susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.¹⁹ Apabila UUD telah ditetapkan susunan ketatanegaraannya, sudah barang tentu kepada masing-masing lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang. Hal ini berarti adanya keharusan tentang penentuan kekuasaannya.²⁰

Dalam UUD 1945, banyak sebutan terhadap organisasi penyelenggara negara seperti dewan, majelis, mahkamah, badan, komisi, lembaga dan lain sebagainya. Dalam UUD 1945, dapat ditemukan berbagai organ atau lembaga negara yang melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan dalam negara antara lain : Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Tentara Nasional Indonesia (TNI yang terdiri dari TNI Angkatan, Darat, TNI Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara), Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Menteri, bank sentral yaitu Bank Indonesia (BI), Dewan Pertimbangan Presiden, Duta, Konsul, Dewan Pertimbangan Presiden, Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, DPRD Kota, dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman misalnya Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan yang lainnya.

Secara garis besar, kalau dipersempit lembaga-lembaga negara yang ada tersebut, dapat dilakukan dengan menggunakan konsep pemisahan kekuasaan dari Montesquieu

17 Solly lubis, Pembahasan UUD 1945, Alumni, Bandung, 1997, hlm.11

18 Sri Soemantri M., Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 59-60

19 *Ibid*, hlm.65

20 *Ibid*, hlm.68

yang kemudian dimodifikasi oleh Ivor Jennings menjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil yaitu menjadi tiga fungsi kekuasaan pokok yang harus ada dalam suatu negara berupa kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

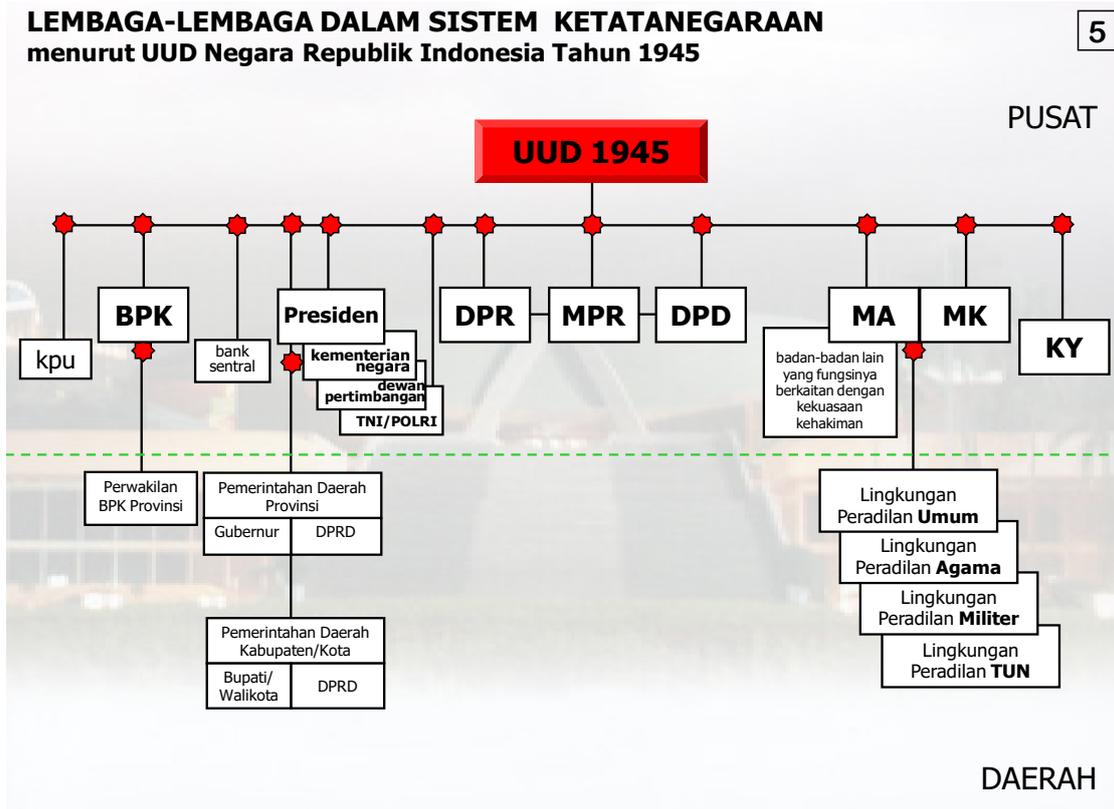
Berdasarkan atas ketiga fungsi kekuasaan pokok ini maka lembaga-lembaga negara terutama yang berada di tingkat pusat tersebut di atas dapat dipilah-pilah sebagai berikut: kekuasaan Legislatif (secara luas) dipegang oleh DPR, MPR, DPD, kekuasaan Eksekutif dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden beserta para Menteri (termasuk juga para kepala daerah), dan kekuasaan Yudikatif dipegang oleh dua mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Lembaga negara yang lain selain yang memegang ketiga kekuasaan pokok tersebut dapat dikatakan sebagai penunjang dan akan selalu terkait dengan ketiga fungsi kekuasaan pokok tersebut, baik terhadap salah satunya maupun terhadap beberapa fungsi kekuasaan tersebut secara bersamaan misalnya BPK akan lebih dekat kepada lembaga legislatif karena fungsi BPK merupakan derivatif dari kekuasaan legislatif di bidang pengawasan atau KY yang tentunya akan lebih dekat dengan kekuasaan yudikatif yaitu sebagai lembaga yang mengawasi perilaku hakim dan menjaga harkat dan martabat hakim.

Lembaga Negara Sederajat Dalam UUD 1945

Berdasarkan atas ketiga fungsi kekuasaan pokok ini maka lembaga-lembaga negara terutama yang berada di tingkat pusat tersebut di atas dapat kita pilah-pilah sebagai berikut: kekuasaan Legislatif (secara luas) dipegang oleh DPR, MPR, DPD, kekuasaan Eksekutif dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden beserta para Menteri (termasuk juga para kepala daerah), dan kekuasaan Yudikatif dipegang oleh dua mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan lembaga negara yang lain selain yang memegang ketiga kekuasaan pokok tersebut dapat dikatakan sebagai penunjang dan akan selalu terkait dengan ketiga fungsi kekuasaan pokok tersebut, baik terhadap salah satunya maupun terhadap beberapa fungsi kekuasaan tersebut secara bersamaan misalnya BPK akan lebih dekat kepada lembaga legislative karena fungsi BPK merupakan derivative dari kekuasaan legislative di bidang pengawasan atau KY yang tentunya akan lebih dekat dengan kekuasaan yudikatif yaitu sebagai lembaga yang mengawasi perilaku hakim dan menjaga harkat dan martabat hakim.

Sementara kalau kita memperhatikan Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD 1945 yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI dalam judul Lembaga-Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 menempatkan BPK, MPR, DPR, DPD, MA, dan MK sebagai lembaga yang disejajarkan dengan Presiden, sedangkan KY, BI dan KPU berada sedikit di bawah lembaga-lembaga tersebut dan disejajarkan dengan kedudukan Menteri Negara sebagai mana dalam bagan berikut.



Hal yang persis sama dengan di atas adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie²¹ yang membagi organ/lembaga negara menjadi tiga lapis berdasarkan hierarkinya. Lapis pertama disebutnya sebagai lembaga tinggi negara. Lapis kedua disebutnya sebagai lembaga negara saja dan organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Organ konstitusi lapis pertama yang disebutnya sebagai lembaga tinggi negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, MK, dan BPK. Organ konstitusi lapis kedua yang disebut lembaga negara saja terdiri dari menteri negara, TNI, Kepolisian, KY, KPU, dan Bank Sentral (BI). Organ konstitusi lapis ketiga terdiri dari Komisi Hukum Nasional, Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan keputusan Presiden belaka. Di samping ketiga lapis tersebut ada pula lembaga-lembaga daerah yaitu : Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, DPRD Kota²².

Moh. Mahfud MD.,²³ juga mengatakan bahwa "... kedudukannya (DPD, Pen.) merupakan lembaga Negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu...". Dari apa yang dikemukakan oleh Mahfud MD., ternyata tidak menempatkan KY sebagai lembaga Negara yang sederajat dengan lembaga Negara yang lain seperti yang dikemukakan di atas.

21 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, Op.Cit. hlm.106

22 *Ibid.* hlm.106-110

23 Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2007, hlm.67

Dari apa yang dikemukakan di atas, baik berdasarkan pada Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD 1945 yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI dalam judul Lembaga-Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 atau seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dan Moh. Mahfud MD., ternyata menempatkan KY, KPU, BI berada sedikit di bawah atau tidak sejajar dengan MPR, DPR, DPD, Presiden, MK, MA dan BPK. Tidak diketahui secara jelas dasar mengapa Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD 1945 yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI dalam judul Lembaga-Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, MPR menempatkan KY tidak sejajar dengan lembaga negara seperti tersebut di atas, demikian juga Mahfud MD. Sedangkan Jimly Asshiddiqie beralasan misalnya kenapa KY tidak sejajar kedudukannya dengan MA atau MK oleh karena KY tidak melaksanakan fungsi peradilan dan hanya bersifat penunjang saja terhadap kekuasaan yudikatif.

Menurut hemat peneliti, kalau yang dijadikan alasan adalah karena semata-mata sebagai lembaga penunjang kekuasaan yang lain, maka pertanyaan yang muncul adalah mengapa BPK disejajarkan dengan DPR, MPR, DPD, Presiden, MA dan MK, padahal BPK bukan lembaga negara utama. Demikian juga dengan keberadaan DPD. DPD tidak dapat dikatakan sebagai pelaksana kekuasaan legislative oleh karena kewenangan DPD tidak ditentukan sebagai pemegang atau memiliki fungsi legislasi dalam UUD 1945. Yang memegang kekuasaan legislative adalah DPR. DPD dapat dikatakan sebagai lembaga penunjang dari DPR layaknya BPK. Menurut Sri Soemantri M., DPD masih merupakan ornament dalam UUD 1945. Lebih lanjut Sri Soemantri mengatakan lemahnya posisi DPD untuk berperan dalam proses legislasi, dan tidak sederajatnya hubungan dengan DPR menempatkan DPD dalam kedudukan yang tidak kuat.²⁴ Dengan demikian DPD dan BPK sama saja dengan KY yaitu sebagai lembaga penunjang kekuasaan yang lainnya. Bedanya yaitu, KY adalah lembaga penunjang terhadap kekuasaan yudikatif sedangkan BPK dan DPD adalah lembaga penunjang terhadap kekuasaan legislative. BPK menunjang kekuasaan DPR, dalam hal ini terhadap fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR, sedangkan DPD menunjang kekuasaan DPR dalam hal melaksanakan fungsi DPR di bidang legislasi. Sehingga kalau KY, tidak sejajar dengan DPR, MPR, DPD, Presiden, MA dan MK maka demikianlah seharusnya BPK dan DPD.

Alasan lain yang peneliti dapat kemukakan adalah bahwa KY dalam kedudukannya yang bersifat mandiri seperti yang diatur dalam pasal 24B UUD 1945, mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Dari ketentuan ini menunjukkan bahwa KY merupakan lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga Negara yang lain semisal dengan MA dan MK dan lainnya. Selain itu menurut logika juga menunjukkan KY sejajar dengan MA dan MK. Bagaimana mungkin KY dapat menjalankan wewenang pengawasannya secara efektif terhadap MA apabila KY memiliki kedudukan yang tidak sederajat (berada di bawah) lembaga yang diawasinya. Hal ini juga dapat dikaitkan dengan latar belakang historis pembentukan KY. Menurut Moh. Mahfud MD., secara

²⁴ Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, *Mengawal Konstitusi, Pengabdian Seorang Guru Besar Prof. Dr. HR. Taufik Sri Soemantri Mertosoewingnja, SH., Unpad Press, Bandung, 2006, hlm.285-286*

historis, maksud pembentukan KY, selain untuk menyeleksi hakim agung, adalah untuk menguatkan pengawasan terhadap hakim, termasuk hakim agung yang sudah sangat sulit diawasi. Pengawasan internal di lingkungan MA, apalagi terhadap hakim agung, sudah sangat tumpul sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga pengawas fungsional eksternal yang lebih khusus, mandiri, dan independen.²⁵

Oleh karena itu, kedudukan Komisi Yudisial adalah sederajat dengan lembaga negara lainnya menurut UUD Negara RI 1945, namun secara fungsional Komisi Yudisial tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Menurut M. Busyro Muqaddas, kedudukan ketiga lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan bersifat setara yang maksudnya adalah: “satu terhadap lainnya tidak bersifat subordinate atau sebaliknya. Yang membedakan adalah wewenang dan tugasnya. MA dan MK adalah pelaksana judicial. Sedangkan KY bewenang untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim (Pasal UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial). Perilaku hakim mencakup *legal Behaviour* dan *ethicbehaviour*”.²⁶

Oleh karena alasan tersebut dan berdasarkan konsep lembaga negara sebagaimana dikemukakan di atas, selanjutnya peneliti sampai pada pendapat bahwa terdapat delapan lembaga negara yang memiliki kedudukan sederajat satu sama lain berdasarkan UUD 1945 yaitu, sebagai berikut :

1. Presiden
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Rakyat
4. Dewan Perwakilan Daerah
5. Mahkamah Agung
6. Mahkamah Konstitusi
7. Komisi Yudisial
8. Badan Pemeriksa Keuangan

Terdapat beberapa alasan peneliti untuk mengatakan kedelapan lembaga Negara tersebut sederajat, yaitu:

1. kedelapan lembaga Negara tersebut, diatur keberadaannya dalam UUD 1945 dan langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD 1945 sehingga merupakan organ atau lembaga Negara yang fundamental;
2. kedelapan lembaga Negara tersebut sama-sama sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang diperoleh dari rakyat baik secara langsung melalui pemilihan langsung maupun secara tidak langsung melalui wakil-wakilnya atau pemimpin-pemimpinnya yang sudah dipilih terlebih dahulu;
3. kedelapan lembaga Negara tersebut saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan bidangnya masing-masing sebagai bentuk pelaksanaan prinsip *checks and balances* antar penyelenggara kekuasaan yang ada dalam suatu Negara, sehingga kedelapan lembaga Negara ini tidak saling membawahi maupun mengatasi satu sama lain.

25 *Ibid.* hlm.123

26 M. Busyro Muqaddas, 2006, Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, Makalah disampaikan dalam diskusi Publik oleh Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, Yogyakarta.

KESIMPULAN

Tidak semua lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 memiliki kedudukan yang sederajat. Lembaga-lembaga negara yang sederajat pemegang kekuasaan berdasarkan UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Berdasarkan pada pembahasan serta kesimpulan di atas, beberapa saran yang dapat dikemukakan adalah pentingnya menentukan kedudukan masing-masing lembaga negara sebagaimana tersebut di atas dengan mengaturnya dalam undang-undang lembaga negara masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2006, Lembaga Kepresidenan, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, 2007, *General Theory Of Law And State* (Teori Umum Hukum dan Negara), Bee Media, Jakarta.
- J.H.A. Logeman, 1948, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- M. Busyro Muqoddas, 2006, Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, Makalah disampaikan dalam diskusi Publik oleh Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD., 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, 2006, *Mengawal Konstitusi, Pengabdian Seorang Guru Besar Prof. Dr. HR. Taufik Sri Soemantri Mertosoewingnja, SH.*, Unpad Press, Bandung.
- Solly lubis, 1997, *Pembahasan UUD 1945*, Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri M., 1983, *Menggunakan istilah Lembaga Negara Tertinggi dan bukan Lembaga Tertinggi Negara untuk sebutan MPR sebelum perubahan UUD 1945.*
Sri Soemantri M., *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri M., 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.