

**REFORMASI KONSTITUSI DARI ASPEK
LEMBAGA NEGARA**

110204424

**CONSTITUTIONAL REFORM FROM STATE INSTITUTIONAL
ASPECT**

Heru Susetyo*

(Naskah diterima 15/3/2010, Disetujui 24/3/2010)

Abstrak

Memasuki millennium baru ini bangsa dan Negara Indonesia dihadiahi dengan konstitusi baru. Walaupun dari segi nama tidak berubah, tetap dengan nama UUD 1945, namun empat kali amandemen dalam kurun waktu 1999–2002 telah membuat perubahan signifikan dalam konstitusi tersebut hingga layak disebut sebagai konstitusi baru. Amandemen konstitusi tersebut juga telah mematahkan anggapan banyak pihak bahwa UUD 1945 bersifat sakral dan tak dapat diubah. Lebih jauh lagi, amandemen konstitusi telah menghapuskan, memodifikasi, bahkan membuat lembaga-lembaga negara baru yang tak diatur dan tak tercantum dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Artikel berikut ini akan mengupas reformasi konstitusi di Indonesia dari aspek lembaga-lembaga negara.

Kata kunci: lembaga negara, konstitusi, reformasi

Abstract

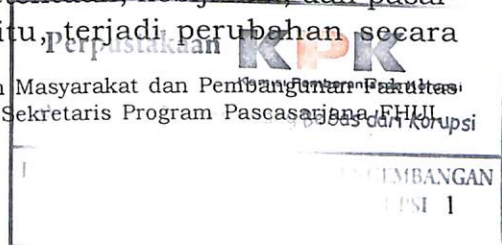
Indonesia celebrated this incoming millennium by introducing a new constitution. Actually the constitution is still in its original name, UUD 1945, but it had been amended four times in 1999–2002, that render it to be sharply different with the previous one. Moreover, the new constitution has really changed many Indonesian's mindsets who initially believe that the UUD 1945 was sacred and unchangeable. Apart from its significant changes in chapters and articles, the new constitution has also changed many state institutions. Some were abolished, some were modified, and some were created. This article aims to depict Indonesian constitutional reform through the changing of state institutions.

Keywords: state institutions, constitution, reform

A. Pendahuluan

Perubahan konstitusi di Indonesia, dalam hal ini UUD 1945 bukanlah sekedar perubahan ketentuan, kebijakan, dan pasal-pasal belaka. Lebih daripada itu, terjadi perubahan secara

* Staf pengajar tetap Bidang Studi Hukum Masyarakat dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) dan Sekretaris Program Pascasarjana FHUI



struktural dan komprehensif terhadap beberapa lembaga negara. Hal tersebut tidak banyak diketahui oleh khalayak luas. Tidak tentang amandemen konstitusinya, apalagi tentang reformasi lembaga-lembaga negaranya.

Apabila dirunut jauh ke belakang, sejarah ketatanegaraan Indonesia mengenal tiga konstitusi yang pernah diberlakukan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Konstitusi RIS 1949), dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS 1950). Di antara ketiganya, UUD 1945 merupakan yang terlama diberlakukan yaitu antara tahun 1945–1949 dan tahun 1959 hingga kini. Berbagai cara menerapkan UUD 1945 telah dilakukan pada masa yang panjang tersebut, termasuk dengan mengubahnya dalam praktik.¹

Namun, secara resmi, perubahan formal UUD 1945 baru dihasilkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selama tahun 1999–2002. Naskah konstitusi Proklamasi RI telah banyak berubah dalam keempat dokumen perubahan yang dihasilkan MPR tersebut. Perubahan itu menuai beragam komentar dan sikap. Selain pendapat yang menuntut “kembali ke UUD 1945 yang asli”, terdapat pula keinginan untuk mengamandemen kembali, menyempurnakan hasil amandemen, atau istilah-istilah serupa.²

Perubahan Pertama ditetapkan oleh Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999, disusul dengan Perubahan Kedua dalam Sidang Tahunan Tahun 2000 dan Perubahan Ketiga dalam Sidang Tahunan Tahun 2001. Pada Sidang Tahunan Tahun 2002 disahkan pula naskah perubahan Keempat yang melengkapi naskah-naskah perubahan sebelumnya, sehingga keseluruhan materi perubahan itu dapat disusun kembali secara lebih utuh dalam satu naskah UUD yang mencakupi keseluruhan hukum dasar yang sistematis dan terpadu.³

¹ Muhammad Fajrul Falakh, ed., *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi* (Jakarta, Komisi Hukum Nasional: 2008), hlm. ix.

² *Ibid.*

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI: 2006), hlm. 52.

Perubahan pertama UUD 1945 disahkan dalam Sidang Umum MPR RI yang diselenggarakan antara tanggal 12 sampai dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan dilakukan tanggal 19 Oktober 1999 dan dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali. Perubahan pertama mencakup perubahan atas 9 pasal UUD 45. Perubahan kedua yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000. Cakupan materi yang diubah pada naskah perubahan kedua ini lebih luas dan lebih banyak lagi, yaitu mencakup 27 pasal yang tersebar dalam 7 bab. Perubahan ketiga ditetapkan pada 9 November 2001 mencakup 7 bab dan 23 pasal. Perubahan yang terakhir (keempat) disahkan pada 10 Agustus 2002 mencakup 19 pasal termasuk satu pasal yang dihapus dari naskah UUD.⁴

Dari segi kuantitatif saja sudah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan, sudah berubah sama sekali menjadi satu konstitusi yang baru. Hanya nama saja yang dipertahankan sebagai UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan isinya sudah berubah secara besar-besaran. Paradigma pemikiran atau pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan itu benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.⁵

Menilik telah terjadinya perubahan yang signifikan terhadap konstitusi UUD 1945, yang terakhir dengan empat kali amandemen pada kurun waktu 1999–2002, hal yang menarik untuk ditelaah adalah bagaimana amandemen (baca: reformasi) konstitusi tersebut telah membawa perubahan juga pada lembaga-lembaga negara, baik status, kedudukan, hubungan, maupun eksistensinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

⁴ *Ibid.*, hlm. 58–61.

⁵ *Ibid.*, hlm. 62.

B. Proses dan Materi Perubahan Konstitusi

Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu :⁶

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
3. Mempertegas sistem pemerintahan;
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh);
5. Melakukan perubahan dengan cara *addendum*.

Sementara itu, Taufiqurrahman Syahuri menyebutkan bahwa perubahan UUD 1945 adalah mengikuti sistem amandemen, sungguhpun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya. Yang utama dalam sistem amandemen adalah berlakunya konstitusi yang telah diubah itu tetap didasarkan pada saat berlakunya konstitusi asli, karena itu, perubahan redaksi dan atau substansi atas beberapa pasal atau ketentuan tersebut dijadikan sebagai suatu *addendum* atau lampiran dari konstitusi asli. Jadi, sedikit banyaknya jumlah ketentuan dalam konstitusi yang diubah bukan merupakan penentu bagi sistem amandemen.⁷

Dengan demikian, cara amandemen yang dilakukan atas perubahan UUD 1945 memiliki akibat hukum, bahwa keberlakuan UUD 1945 yang disandarkan pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 masih tetap eksis dan dipertahankan oleh MPR hasil pemilu demokratis tahun 1999, seperti halnya yang dilakukan sebelumnya oleh MPR di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Selain itu, oleh karena yang mengamandemen UUD 1945 adalah MPR hasil pemilu tahun 1999 yang demokratis, maka dapat dikatakan bahwa hasil amandemen itu merupakan suatu keputusan hukum yang demokratis. Dengan demikian, amandemen UUD 1945 justru

⁶ Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara* (Jakarta, UI Press: 2010), hlm. 94.

⁷ Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2003 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor, Ghalia Indonesia: 2004), hlm.157.

memperkuat eksistensi keabsahan UUD 1945 atau dapat dikatakan bahwa secara tidak langsung atau diam-diam MPR telah mengukuhkan keabsahan UUD 1945 atas dasar dekrit presiden itu. Jadi, pertanyaan apakah UUD 1945 (baca: versi Dekrit Presiden 1959) perlu harus disahkan lebih dahulu oleh MPR sekarang bukan lagi merupakan persoalan yang penting, apalagi ketentuan asli ayat (20 Aturan Tambahan UUD 1945 yang mewajibkan MPR untuk menetapkan undang-undang dasar setelah enam bulan majelis terbentuk sudah tidak tercantum lagi dalam perubahan UUD 1945.⁸

Apabila dilihat dari substansi materinya secara keseluruhan, maka perubahan UUD 1945 ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga macam, yaitu:

- (1) penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan;
- (2) menambah ketentuan atau lembaga baru;
- (3) modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama.⁹

B.1. Ketentuan yang Dicabut

Beberapa ketentuan hukum yang dicabut oleh Perubahan UUD 1945 antara lain sebagai berikut:¹⁰ (1). Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan meminta pertanggungjawaban Presiden dan penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan pencabutan kekuasaan ini, posisi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, tetapi sebagai lembaga tinggi Negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, Mahkamah Agung, dan DPR; (2). Kekuasaan Presiden yang menyangkut pembentukan Undang-Undang. Kekuasaan pembentukan Undang-Undang ini berdasarkan Pasal 20 perubahan pertama UUD 1945, tidak lagi dipegang Presiden, melainkan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga kewenangan Presiden dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta besar negara lain serta pemberian amnesti dan abolisi. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak lagi merupakan hak prerogratif Presiden namun harus atas pertimbangan DPR.

⁸ *Ibid.*, hlm. 158.

⁹ *Ibid.*, hlm. 214.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 214.

Yuliandri menyebutkan bahwa akibat dari pergeseran itu adalah hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang semula menyatakan, tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, menjadi DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Pada penambahan Pasal 20A ayat (1) bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan. Hal ini tidak saja berakibat pada melemahnya fungsi legislasi Presiden, tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD.¹¹

Sebab ruang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi.¹²

B.2. Ketentuan dan Lembaga Baru

Ketentuan atau lembaga baru yang diatur dalam Perubahan UUD 1945 antara lain sebagai berikut:¹³

- a. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 perubahan ketiga;
- b. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Pasal 24C perubahan ketiga;
- c. Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24B perubahan ketiga;
- d. Pemilihan umum yang sebelumnya diatur oleh UU, sekarang diatur langsung dalam bab baru (VIIB) UUD 1945 Pasal 22E.
- e. Bank Sentral yang sebelumnya hanya diatur dalam Undang-Undang, sekarang diatur dalam Pasal 232D perubahan keempat.

¹¹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta, Rajagrafindo Perkasa: 2009), hlm. 83.

¹² *Ibid.*

¹³ Taufiqurrahman Syahuri, *op.cit.*, hlm. 215.

B.3. Ketentuan dan Lembaga yang Dimodifikasi

Ketentuan-ketentuan yang merupakan modifikasi atas ketentuan atau lembaga lama yang diatur dalam Perubahan UUD 1945 antara lain:¹⁴

1. Reposisi MPR yang merupakan modifikasi dari MPR lama, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 perubahan keempat.
2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya dipilih oleh MPR, diatur dalam Pasal 6 A perubahan ketiga.
3. Ketentuan Hak Asasi Manusia sebagai penambahan dari ketentuan hak asasi lama, diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J perubahan kedua.
4. Usul perubahan UUD dan pembatasan perubahan atas Negara kesatuan, merupakan penambahan tatacara perubahan UUD, diatur dalam ayat (1) dan ayat (5) Pasal 37 perubahan keempat.

C. Reformasi Konstitusi dan Reformasi Lembaga Negara

C.1. Pengertian Lembaga Negara

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, organ negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*. Kedua, 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, organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Keempat, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Kelima, lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA,

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 216-217.

MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit. Lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada tujuh institusi yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) DPR; (3) DPD; (4) MPR; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; (7) Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁵

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.¹⁶

C.2. Urgensi Reformasi Lembaga Negara

Baron de Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan Negara, masing-masing fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. 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.¹⁷

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*. Di sisi lain,

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 40-42.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 42.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI: 2006), hlm. vii.

perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif 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 yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*) badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹⁸

Dalam nada yang sedikit berbeda, terkait dengan reformasi lembaga-lembaga negara ini, Burhanuddin Aritonang menyebutkan sebagai berikut:¹⁹

Saya masih ingat semangat yang muncul dari pembentukan lembaga quasi Negara ini adalah karena lembaga-lembaga Negara (formal) dianggap tidak mampu menampung aspirasi rakyat. Ketika penegak hukum tidak mampu memberantas korupsi kita melahirkan KPK. Ketika siaran terlalu dikendalikan oleh pemerintah, kita membentuk KPI (Komisi Penyiaran Indonesia). Demikian juga ketika monopoli sudah sedemikian merajalela kita bentuk KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) dan seterusnya. Kita selalu berfikir, tatkala suatu institusi tidak berfungsi, maka kita membentuk institusi lain. Kita tidak berfikir untuk menggerakkan institusi yang sudah ada itu agar dapat berjalan dengan baik.

Kritik lain terhadap eksistensi lembaga-lembaga negara diulas oleh Majalah GATRA. Disebutkan bahwa pada tahun 2010 ini ada sebanyak 93 lembaga negara non struktural yang kini menjadi bagian birokrasi yang gemuk di republik ini. Lembaga negara non struktural (LNS)

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Baharuddin Aritonang, *Merumuskan Ulang Reformasi, Catatan Pelaksanaan UUD 1945 Sudut Pandang Anggota BPK* (www.mahkamahagung.go.id/images/uploaded/8.merumuskan_ulang.pdf) diakses pada 31 Maret 2010.

sederhananya adalah lembaga khusus, *ad hoc*, seperti lembaga-lembaga komisioner di luar struktur kelembagaan Negara, yang lahir berdasarkan amanat undang-undang, peraturan pemerintah, keppres, dan peraturan presiden. Biasanya dibentuk karena adanya kebutuhan mendesak dalam menangani persoalan tertentu. Tata nama atau nomenklatur kelembagaan nonstruktural yang lazim digunakan antara lain komisi, komite, badan, dewan, tim dan model-model penatamaan lainnya.²⁰

Pertengahan tahun 2009, penelitian LAN (Lembaga Administrasi Negara) mengidentifikasi 92 LNS di Indonesia. Masih terdapat perbedaan pendapat mengenai jumlah tersebut. Hal itu disebabkan belum adanya kriteria dan definisi yang jelas untuk dijadikan acuan pembentukan LNS. Yang jelas, sebagian besar lembaga yang diidentifikasi LAN itu terbentuk pada era reformasi. Hasil evaluasi LAN terhadap LNS dengan *nomenklatur* 'komisi' dan 'dewan' menyimpulkan bahwa masih terdapat tumpang tindih (*overlapping*) dalam pelaksanaan tugas LNS, baik antar sesama LNS maupun dengan lembaga pemerintah.²¹

Tentang keniscayaan perubahan UUD, John P. Wheeler, Jr. (1961) terang-terangan berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah suatu keniscayaan. Romano Prodi (2004) bahkan mengatakan: "... konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan dengan realitas yang terus berubah...". Bahkan, menurut Brannon P. Denning: "...sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi-generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah..."²²

Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara

²⁰ 'Tahun 2015 Tinggal 25', Artikel pada Majalah GATRA No. 12 tahun XVI 28 Januari-03 Februari 2010.

²¹ *loc. cit.*

²² Denny Indrayana, Urgensi Melanjutkan Perubahan UUD 1945, dalam *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif* (Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI: 2008), hlm. 8.

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*.²³

C.3. Perkembangan dan Macam Lembaga Negara Setelah Reformasi Konstitusi

Eksperimentasi kelembagaan juga dilakukan oleh bangsa Indonesia terutama di masa transisi demokrasi setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru seiring berhentinya Presiden Soeharto pada 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 ini terjadi pembentukan dan pembaharuan lembaga-lembaga negara. Berbeda dengan Taufiqurrahman Syahuri, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa jika kita mencermati UUD 1945 pasca perubahan tersebut, dapat dikatakan terdapat 34 (tiga puluh empat) lembaga negara. Dari ke-34 lembaga negara tersebut, ada 28 (dua puluh delapan) 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 1945.²⁴

Dari segi fungsinya, ke- 34 lembaga negara 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

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta, Mahkamah Konsitusi RI: 2006).

²⁴ *Ibid.*

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 adapula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).²⁵

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 lagi dapat 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.²⁶

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 (KOMNAS HAM) 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.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, hlm. 23.

Komisi Yudisial jelas lebih dekat ke cabang kekuasaan kehakiman. Disamping itu, ada pula organ Kejaksaan Agung, KPK, Komnas HAM, 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 undang-undang. Karena itu, ketiga lembaga Negara tersebut dapat dikatakan memiliki *constitutional importance* yang setara dengan lembaga lain yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 seperti TNI, Kepolisian, dan Komisi Yudisial.²⁷

Demikian pula dengan lembaga-lembaga seperti KPI (Komisi Penyiaran Indonesia), KPU (Komisi Pemilihan Umum), PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan), KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) 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.²⁸

Selanjutnya, lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen Negara dapat dikelompokkan sebagai berikut:²⁹

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e. Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f. Mahkamah Agung (MA);
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

²⁷ *Ibid.*, hlm. 24.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen, berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* seperti:
 - a. Komisi Yudisial;
 - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
 - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d. Kepolisian Negara RI (POLRI);
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f. Kejaksaan Agung;
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);
 - h. Komnas HAM.
3. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang seperti:
 - a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
 - a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional;
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional;
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Kepegawaian Negara (BKN);
 - h. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - i. 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;
 - d. Komisi Ombudsman Nasional;
 - e. Komisi Kepolisian;
 - f. Komisi Kejaksaan.

6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan Negara atau kepentingan umum lainnya seperti:
 - a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - d. BHMN Perguruan Tinggi;
 - e. BHMN Rumah Sakit;
 - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - h. Persatuan Advokat Indonesia (PERADI).

C.3.3. Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 45 Setelah Amandemen

Setelah empat kali amandemen UUD 1945 tahun 1999–2002, maka ada sekitar 34 (tiga puluh empat) lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit, apabila secara implisit, jumlahnya lebih dari 34 lembaga Negara. Lembaga-lembaga tersebut antara lain:³⁰

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Bab II);
2. Presiden RI (Bab III);
3. Wakil Presiden RI (Bab III);
4. Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16);
5. Kementerian Negara (Bab V);
6. Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai triumvirat (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945);
7. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat (Pasal 8 ayat (3));
8. Menteri Pertahanan sebagai triumvirat (Pasal 8 ayat (3));
9. Duta (Pasal 13 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3);
10. Konsul (Pasal 13 ayat (1));
11. Pemerintahan Daerah Provinsi;
12. Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
13. DPRD Provinsi;
14. Pemerintah Daerah Kabupaten;
15. Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten;

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hlm. 57–59.

16. DPRD Kabupaten;
17. Pemerintahan Daerah Kota;
18. Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota;
19. DPRD Kota;
20. DPR RI (Bab VII);
21. DPD (Bab VIIA);
22. Komisi Penyelenggara Pemilihan Umum (Bab VIIB);
23. Bank Sentral (Bab VIII);
24. Badan Pemeriksa Keuangan (Bab VIIIA);
25. Mahkamah Agung (Bab XIV);
26. Mahkamah Konstitusi (Bab XIV);
27. Komisi Yudisial (Bab XIV);
28. TNI (Bab XII);
29. POLRI (Bab XII);
30. TNI AD (Pasal 10 UUD 1945);
31. TNI AL (Pasal 10 UUD 1945);
32. TNI AU (Pasal 10 UUD 1945);
33. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (Pasal 18B ayat (1));
34. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 ayat (3)).

D. Penutup

Dengan dilakukannya amandemen UUD 1945 secara signifikan pada kurun waktu 1999-2002 telah menunjukkan dan mematahkan anggapan bahwa UUD 1945 adalah harga mati dan tidak bisa diubah. Bahkan tak sekedar berubah, amandemen tersebut juga telah menjadikan UUD 1945 layaknya konstitusi baru walau namanya tetap tak berubah.

Perubahan yang signifikan terjadi pada lembaga-lembaga negara. Ada lembaga negara yang kekuasaan dan kedudukannya berubah seperti MPR (yang sebelumnya lembaga tertinggi Negara) dan Presiden (yang tak lagi memegang kekuasaan utama dalam membentuk UU dan harus menyertakan pertimbangan DPR dalam pengangkatan Duta/Konsul dan pemberian amnesti dan abolisi). Ada lembaga Negara yang baru dilahirkan dan termaktub langsung dalam UUD 1945 hasil amandemen seperti Mahkamah Konstitusi,

Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Penyelenggara Pemilihan Umum (nama definitifnya tak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 dan juga Bank Sentral (disebutkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tapi tak disebutkan nama 'Bank Indonesia'-nya, serta, ada pula ketentuan dan lembaga yang dimodifikasi, sejauh terkait dengan reposisi MPR dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Apabila istilah lembaga Negara ini diartikan dalam arti luas, maka mantan Jimly Asshiddiqie menyebutkan ada 34 lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 pasca amandemen. Ke- 34 lembaga negara tersebut dibedakan antara lembaga yang ketentuannya diatur langsung oleh UUD 1945 atau yang kemudian diatur dalam undang-undang tersendiri, juga dibedakan antara yang berskala pusat maupun yang berskala daerah (provinsi, kabupaten, kota).

Adanya perubahan yang signifikan ini tentunya membawa konsekuensi pada perubahan sistem ketatanegaraan RI. Perubahan tersebut menuntut sosialiasi dan konsolidasi yang lebih luas antara sesama aparat Negara, pemerintah, maupun masyarakat.

Reformasi lembaga Negara melalui reformasi konstitusi ini memang belum bisa dikatakan final dan terakhir. Sangat mungkin akan terjadi perubahan dan penyempurnaan lagi di waktu-waktu yang akan datang. Kendati demikian, diharapkan beberapa hal yang asasi, seperti Pembukaan UUD 1945, tidak turut berubah, juga diharapkan proses konsolidasi antara lembaga-lembaga Negara pasca amandemen konstitusi tersebut berlangsung mulus. Sehingga tujuan-tujuan Negara dan bangsa Indonesia tetap dapat tercapai. Bagaimanapun bentuk amandemen konstitusinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aritonang, Baharuddin. *Merumuskan Ulang Reformasi, Catatan Pelaksanaan UUD 1945 Sudut Pandang Anggota BPK* (www.mahkamahagung.go.id/images/uploaded/8.merumuskan_ulang.pdf) diakses pada 31 Maret 2010.
- Asshidiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshidiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshidiqie, Jimly. *The Constitutional Law of Indonesia*. Kuala Lumpur, Sweet and Maxwell Asia, 2009.
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 2010.
- Kelompok DPD di MPR RI, *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Dari Pakar, Politisi Hingga Selebriti*. Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, 2009.
- Komisi Hukum Nasional, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*. Jakarta, Komisi Hukum Nasional, 2008.
- Majalah GATRA No. 12 tahun XVI tanggal 28 Jan - 03 Februari 2010.
- Syahuri, Taufiqurrahman. *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia tahun 1945 - 2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor, Ghalia Indonesia, 2004.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009.

Perpustakaan

Mewujudkan Indonesia yang Lebih Baik

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
REPUBLIC INDONESIA