

LEMBAGA NEGARA DAN STATE AUXILIARY BODIES DALAM SISTEM KETATANEGARAAN MENURUT UUD 1945*

Oleh : Prof. Dr. Taufik Sri Soemantri, S.H.

PERPUSTAKAAN KPK

No Induk :

0420/Per Pus - KPP
2011

No Panggil

A LN 1

~~11020420~~

11020420

Pendahuluan

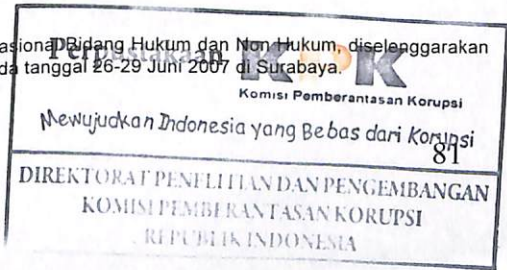
Seperti ternyata dari sejarah, sebelum Negara Indonesia berdiri, telah dipersiapkan lebih dahulu undang-undang dasarnya. Mengapa harus dipersiapkan undang-undang dasar lebih dulu?

Untuk menjawab pertanyaan di atas perlu diketahui dulu, apakah undang-undang dasar itu? Apakah undang-undang dasar sama dengan konstitusi?

Istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah Belanda "grondwet". Wet mengandung arti undang-undang sedangkan grond dapat mengandung arti dasar. Dalam kepustakaan Belanda, istilah grondwet disamakan dengan istilah *constitute*. Kalau dalam *grondwet* terdapat *geschreven grondwet* (undang-undang dasar tertulis) dan *ongeschreven grondwet* (undang-undang dasar tidak tertulis), hal ini juga berlaku terhadap *constitutie* (constitution, konstitusi). Dengan demikian, dalam kepustakaan Belanda *grondwet* dan *constitutie* mempunyai makna yang sama.

Sebagai negara yang mempunyai hubungan sejarah sangat dekat dengan Belanda, khususnya dalam bidang hukum, Indonesia mendapat pengaruh yang cukup mendalam dari Belanda. Istilah -

* Makalah ini disampaikan pada Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, pada tanggal 26-29 Juni 2007 di Surabaya.



istilah hukum yang dipergunakan di Indonesia, pada umumnya merupakan terjemahan secara harfiah dari istilah Belanda. *Privaatrecht* dalam bahasa Belanda menjadi hukum perdata (bahasa Indonesia); *strafrecht* dalam bahasa Belanda menjadi hukum pidana (bahasa Indonesia). Istilah *natuurrecht* (Belanda) diterjemahkan menjadi hukum alam. Dengan demikian, pertanyaan yang berbunyi, apa yang dimaksud dengan undang-undang dasar dapat diganti dengan apa yang dimaksud dengan konstitusi.

Dalam teori konstitusi terdapat berbagai pendapat tentang konstitusi. Untuk keperluan itu akan dikemukakan pendapat dua orang pakar konstitusi.

Lord James Bryce dalam buku yang berjudul "*Studies in history and jurisprudence*" mengatakan, bahwa :

Constitution is a frame of political society, organized through and by law, one in which law has established permanent institutions, which recognized functions and definite rights.

Dari rumusan konstitusi tersebut, kita dapat mengetahui, bahwa konstitusi sebagai kerangka sebuah negara berisi lembaga-lembaga yang permanen. Lembaga-lembaga permanen tersebut mempunyai berbagai fungsi, seperti antara lain, fungsi *legislate*, fungsi eksekutif, dan fungsi peradilan. Kalau hal ini dikaitkan dengan Indonesia, lembaga negara permanen tersebut adalah:

1. Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
2. Presiden sendiri;
3. Mahkamah Agung dengan empat lingkungan kekuasaan kehakiman, dan Mahkamah Konstitusi.

Selain lembaga negara tersebut juga termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Istilah lembaga negara sendiri untuk pertama kali disebutkan dalam Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978. Dalam Ketetapan MPR tersebut dikemukakan adanya Lembaga Tertinggi Negara (seharusnya Lembaga Negara Tertinggi) seperti MPR dan Lembaga Tinggi Negara (seharusnya Lembaga Negara Tertinggi), seperti Presiden & Wakil Presiden, DPR, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Kepada lembaga-lembaga negara tersebut ditentukan pula fungsi dan hak-haknya.

Selain James Bryce, pakar konstitusi Inggris lain yang juga mengemukakan rumusannya adalah C.F. Strong. Dalam buku yang berjudul *Modern Political Constitutions*, C.F. Strong mengatakan bahwa:

A constitution is a collection of principles to which the powers of the government the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.

Apabila menurut James Bryce dalam konstitusi terdapat pengaturan institusi-institusi yang bersifat tetap (*permanent institutions*), C. F. Strong menyebutnya *the government* (pemerintah). Istilah pemerintah (*government*) ini mempunyai dua macam pengertian, pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Yang dimaksud dengan pengertian yang luas adalah segala badan kenegaraan atau lembaga negara yang terdapat dalam konstitusi. Kalau hal ini kita hubungkan dengan UUD 1945 setelah empat kali diubah, lembaga-lembaga negara tersebut meliputi (MPR, DPR, DPD, Presiden (& Wakil Presiden), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan BPK.

Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Istilah sistem ketatanegaraan muncul dan berkembang setelah diberlakukannya Undang-Undang Dasar di Indonesia. Oleh karena di Indonesia pernah berlaku tiga undang-undang dasar, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dengan demikian dikenal adanya sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, berdasarkan Konstitusi RIS 1949, dan sistem ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan adalah hubungan timbal balik antar lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam undang-undang dasar untuk mencapai tujuan seperti dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasarnya.

Dengan demikian, untuk mengetahui sistem ketatanegaraan suatu negara, kita harus mengetahui lebih dulu lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam undang-undang dasarnya.

Sebagai Lembaga Negara Tertinggi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan Presiden (Wakil Presiden), Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung adalah Lembaga Negara Tinggi. Setelah UUD 1945 diubah (empat kali berturut-turut), tidak ada lagi Lembaga Negara Tertinggi; yang ada ialah lembaga negara tinggi semua, yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden (dan Wakil Presiden), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Setelah UUD 1945 diubah, ternyata memunculkan adanya dua kelompok lembaga negara, yaitu lembaga negara utama dan lembaga-negara yang tugasnya melayani (*state auxiliary body*). Adapun yang dimaksud dengan lembaga negara utama adalah MPR, DPR, DPD, Presiden (& Wakil Presiden), MA, MK dan BPK, sedangkan yang

dimaksud dengan lembaga negara yang melayani, yang ditetapkan dalam UUD 1945. adalah Komisi Yudisial.

Yang menjadi pertanyaan ialah, apa yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan dan di mana sistem ketatanegaraan itu ditemukan? Ternyata, selain C.F. Strong dan James Bryce, masih ada lagi pakar konstitusi Inggris lain yang merumuskan konstitusi, yaitu K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul "*Modern Constitutions*". Dalam buku tersebut K.C. Wheare mengatakan sebagai berikut :

"A constitution is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government "

Pakar konstitusi inilah yang secara jelas mengatakan bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan "*the whole system of government of a country*". Yang menjadi pertanyaan ialah, apa yang dimaksud dengan "*the whole system of government of a country*".

Untuk mengetahui hal itu, harus dijelaskan lebih dahulu apa yang dimaksud dengan "*government*". Ternyata dalam kepustakaan Inggris, "*government*" mempunyai dua macam pengertian, yaitu :

1. *government in broader sense; dan*
2. *government in narrower sense.*

Yang dimaksud dengan "*government* (pemerintah)" dalam arti sempit, dengan menggunakan teori Trias Politica dari Montesquieu, ialah organ eksekutif yang mempunyai kekuasaan eksekutif, Dalam pada itu yang dimaksud dengan "*government* (pemerintah)" dalam arti luas adalah keseluruhan lembaga (negara) yang ada dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan *"the whole system of government of a country"* adalah keseluruhan sistem pemerintahan (dalam arti luas) yang ada dalam suatu negara, dengan catatan yang terdapat dalam konstitusinya.

Pertanyaan berikutnya yang perlu dijawab adalah, lembaga negara apa saja yang dengan fungsi dan hak-haknya merupakan *"the whole system of government of a country?"*. Kalau kita menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (setelah diubah) hal itu meliputi: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden (termasuk Wakil Presiden), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Lembaga-lembaga negara itulah yang secara tegas dikemukakan (diatur) dalam UUD 1945. Keseluruhan lembaga negara, dengan fungsi-fungsinya, hak-haknya dan hubungan kerjanya itulah yang merupakan *"The whole system of government of a country"*, yang dinamakan sistem ketatanegaraan suatu negara. Rumusan ini dikemukakan dengan menggunakan pengertian konstitusi dari K.C. Wheare.

Kalau demikian, bagaimana kedudukan dan tempat "lembaga negara" yang tidak tercantum dalam UUD 1945? Pertanyaan ini timbul, karena ada pendapat yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara:

1. lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945;
2. lembaga negara yang ditentukan dalam Undang-Undang; dan
3. lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.

Untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang ada dalam undang-undang dasarnya, hal itu berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti yang sempit. Dengan demikian, kalau yang dimaksud dengan lembaga-lembaga negara juga meliputi yang di luar undang-undang dasar, hal itu berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti yang luas.

Tentang Lembaga negara Utama dan Lembaga negara Yang Melayani

Dari judul yang diberikan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional diketahui adanya dua kelompok lembaga negara. Kalau semula, UUD 1945 tidak mengenal adanya istilah lembaga negara, setelah perubahan dilakukan terdapat dengan jelas istilah tersebut. Hal ini dapat kita ketahui dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Ayat (1) tersebut seluruhnya berbunyi sebagai berikut:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa yang dimaksud dengan lembaga negara ialah yang kewenangannya (lembaga negara) diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Ini berarti bahwa lembaga negara adalah badan kenegaraan yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Dengan menggunakan tafsiran tertentu kita

dapat mengatakan bahwa badan atau lembaga yang kewenangannya tidak diberikan oleh konstitusi bukan lembaga negara.

Adapun lembaga negara dimaksud adalah MPR, DPR, DPD, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, BPK, dan Komisi Yudisial. Memperhatikan tugas dan wewenangnya kedelapan lembaga negara itu kita dapat membaginya dalam dua kelompok. Kelompok pertama adalah lembaga-lembaga negara yang mempunyai tugas dan wewenang mandiri, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK dan BPK. Dikatakan mandiri, karena tidak mempunyai tugas pelayanan.

Lembaga negara yang pertama ini dapat diberikan sebutan lembaga negara utama. Untuk jelasnya akan dikemukakan kekuasaan lembaga-lembaga negara tersebut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis ini mempunyai wewenang:

- 1.1. menetapkan undang-undang dasar;
- 1.2. mengubah undang-undang dasar;
- 1.3. melantik Presiden dan Wakil Presiden;
- 1.4. memberhentikan Presiden dan / atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan ini mempunyai fungsi:

- 2.1. legislasi;
- 2.2. anggaran; dan
- 2.3. pengawasan.

Dewan Perwakilan Daerah

DPD ini mempunyai yang terbatas, seperti:

- 3.1. dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemikiran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3.2. 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, perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama

3.3. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Presiden

Presiden mempunyai tugas dan wewenang seperti berikut :

- 4.1. memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- 4.2. berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.
- 4.3. berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.
- 4.4. dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 4.5. memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Kepolisian.
- 4.6. dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- 4.7. menyatakan keadaan bahaya.
- 4.8. mengangkat duta dan konsul.
- 4.9. memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

- 4.10. memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
- 4.11. memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

5. Mahkamah Agung

Seperti ditentukan dalam UUD 1945, MA dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya melakukan kekuasaan kehakiman. Secara khusus MA:

- 5.1. berwenang mengadili pada tingkat kasasi.
- 5.2. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 5.3. mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

6. Mahkamah Konstitusi

Seperti halnya Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi (MK) juga melakukan kekuasaan kehakiman. MK mempunyai wewenang:

- 6.1. mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- 6.2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
- 6.3. memutus pembubaran partai politik.
- 6.4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 6.5. 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.

7. Badan Pemeriksa Keuangan

BPK yang bebas dan mandiri mempunyai kekuasaan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

Ketujuh lembaga negara tersebut mempunyai kekuasaan yang mandiri, dalam arti tidak terikat oleh lembaga negara lain. Oleh karena itu, ketujuh badan tersebut dapat dinamakan lembaga negara utama. Yang menjadi pertanyaan ialah tentang Komisi Yudisial.

Seperti diatur dalam Undang-Undang Dasar, Komisi Yudisial (KY) ditempatkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24B, sedangkan MA diatur dalam Pasal 24A dan MK diatur dalam Pasal 24C. Yang menjadi pertanyaan ialah, apakah KY sebuah badan yang mempunyai kekuasaan kehakiman? Kalau kita baca Pasal 24B, ternyata KY bukan badan yang mempunyai kekuasaan kehakiman. Bahwa KY oleh MPR ditempatkan dalam Bab IX yang berjudul Kekuasaan Kehakiman dapat dianggap sebuah kecelakaan. Mungkin ada hubungannya dengan Mahkamah Agung, akan tetapi dia bukan badan peradilan.

Untuk mengetahui lembaga negara apa sebenarnya Komisi Yudisial ada baiknya kita kaji Pasal 24B UUD 1945. Pasal 24B

tersebut terdiri atas empat ayat. Yang perlu kita kaji adalah ayat (1) yang 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.

Apabila kita kaji Pasal 24B ayat (1) di atas, ada dua wewenang yang dimiliki oleh Komisi Yudisial, yaitu:

1. mengusulkan pengangkatan hakim agung;
2. wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dari wewenang pertama tersebut kita dapat mengatakan bahwa KY adalah sebuah lembaga negara yang mempunyai wewenang melayani. Dengan demikian kita dapat menamakan lembaga negara yang memberi pelayanan (*auxiliary body*). Akan tetapi, apabila kita perhatikan wewenang yang kedua, KY bukanlah *auxiliary body*. Artinya, KY adalah lembaga negara utama. Dengan demikian, dalam diri KY terdapat dua sifat lembaga negara.

Kedudukan State Auxiliary Body di Indonesia

Kalau dalam UUD 1945 kita hanya menemukan satu lembaga negara yang termasuk "*auxiliary body*", ternyata di luar Undang-Undang Dasar berkembang *auxiliary bodies* tanpa kendali. Oleh karena itu, untuk memahami perkembangannya perlu kita ketahui lebih dahulu tujuan kita mendirikan negara. Tujuan negara kesatuan Republik Indonesia dapat kita baca dalam alinea keempat Pembukaan

UUD 1945. Adapun tujuan negara Indonesia adalah:

1. untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. untuk memajukan kesejahteraan umum;
3. untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

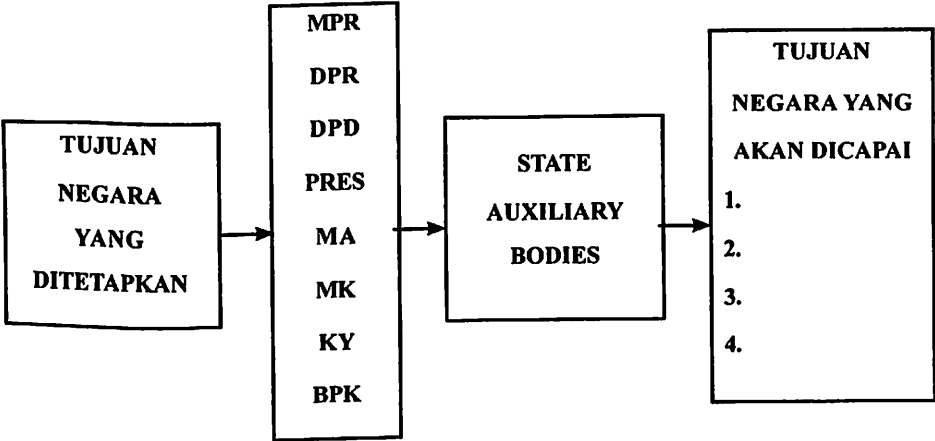
Setelah kita ketahui tujuan negara Indonesia, timbul pertanyaan, dengan cara bagaimana tujuan tersebut diwujudkan? Untuk itulah kemudian ditetapkan berbagai lembaga negara dalam Undang-Undang Dasarnya.

Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan negara tersebut organisasi dibentuk. Dalam organisasi yang bernama negara itu berbagai lembaga negara diadakan. Mula-mula hanya organ legislatif, organ eksekutif dan organ yudisial, kemudian berkembang lebih banyak. Karena upaya untuk mewujudkan tujuan negara yang juga tujuan nasional itu bertambah kompleks, hal itu tidak cukup dilakukan oleh lembaga negara utama saja. Dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil seperti Indonesia, Presidenlah yang pertama mengetahui, lembaga macam apa yang diperlukan untuk menangani masalah tertentu dalam mewujudkan tujuan nasional (negara).

Di Indonesia, hal itu ditempuh dengan membentuk berbagai komisi, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Ombudsman, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lain-lain. Inilah yang kemudian disebut *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani). Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Untuk jelasnya, usaha untuk mencapai

dan sekaligus mewujudkan tujuan nasional itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Sistem Ketatanegaraan Dalam Arti Sempit



Sistem Ketatanegaraan Dalam Arti Luas

Dalam bagan di atas dapat diketahui bahwa kedudukan dan peranan lembaga negara utama dan lembaga negara yang melayani sederajat. Yang sudah Pasali ialah bahwa lembaga negara utama adalah *permanent institutions*, sedangkan lembaga negara yang melayani (*state auxiliary bodies*) dapat tumbuh, berkembang dan mungkin dihapus. Hal ini tergantung dari situasi dan kondisi negara itu. Yang perlu diperhatikan ialah agar pemerintah dalam hal ini presiden dalam membentuk *state auxiliary bodies* harus memperhatikan lembaga yang sudah ada.